

la Rúa como "un conjunto de actos sistemáticamente regulados por la ley procesal que se cumplen en forma gradual, progresiva y concatenada, es decir, sucediéndose en diversos grados y etapas en función de un orden preclusivo, y ligados de manera tal que cada uno es, en principio, consecuencia del anterior y presupuesto del que le sigue" (Cfr. Teoría General del Proceso, Depalma, 1991, pág. 67). El Proceso electoral para escoger el nuevo Rector de la Universidad de Panamá, no se adecúa al concepto transcritó.

Lo anterior incide en defectos formales sobre la concurrencia de los requisitos propios de toda demanda, la debida presentación de las normas constitucionales que se estiman infringidas y el concepto en que lo han sido, omisiones que no permiten admitir esta advertencia.

Por tanto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, RECHAZA DE PLANO la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el profesor universitario ANDRÉS ACHONG PAZ sobre el párrafo final del artículo 3 de la Ley 6 de 24 de mayo de 1991, reformatoria de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá.

Notifíquese y Archívese.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ

(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAUNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO GUILLERMO A. DE LEÓN LEE, EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, RUBÉN DARÍO CARLES, Y EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 124, 125 Y LA FRASE FINAL DEL ARTÍCULO 487 DEL CÓDIGO ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: RAÚL TRUJILLO MIRANDA. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado GUILLERMO A. DE LEÓN LEE en su condición de apoderado judicial del entonces Contralor General de la República, profesor RUBÉN DARÍO CARLES, promovió demanda de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de los artículos 124, 125 y la frase final del artículo 487, todas del Código Electoral, modificado por la ley 17 del 30 de junio de 1993. En forma subsidiaria impugnó por inconstitucionales los numerales 2 y 3 del párrafo segundo y el tercer párrafo del artículo 124 y de los párrafos primero y segundo del artículo 125 del Código Electoral.

El sustanciador, con fundamento en el llamado principio de divisibilidad de las normas impugnadas, según el cual se mantiene la parte de la ley que no es inconstitucional y se declara inconstitucional la parte de ella que sí lo es, decidió admitir la demanda en cuanto a la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 124, 125 y la frase final del artículo 487 del Código Electoral y desestimó la solicitud subsidiaria.

El señor Procurador General de la Nación emitió concepto y, recibida como fue la vista, se procedió a fijar en lista el negocio por el término de diez (10) días para que el demandante y todas las personas interesadas presentaran escrito sobre el caso.

Oportunamente el demandante se hizo oír y, a su vez el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY, a través de su apoderado FIDEL VÁSQUEZ CEBALLOS expuso sus puntos de vista.

Concluida la ritualidad procesal corresponde al PLENO resolver acerca de la inconstitucionalidad impetrada por el Contralor General de la República.

Los artículos que se someten a la confrontación constitucional corresponden ahora a los artículos 119 y 120 del Código Electoral, conforme ha quedado por la Ley 11 de 10 de septiembre de 1993 publicada en la Gaceta Oficial Nº 22,375 del 17 de septiembre de 1993, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 119: En virtud de la autonomía que le otorga el artículo 136 de la Constitución Política, el Tribunal Electoral está autorizado para establecer el costo de los servicios que presta, y administrar tanto los fondos que recauda como los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición, según la ley de Presupuesto General del Estado.

Durante el año de las elecciones y el inmediatamente anterior, el Tribunal Electoral tendrá las siguientes prerrogativas:

1. Si a juicio del Tribunal Electoral existe urgencia evidente que impida la celebración de licitación pública, de concurso de precios o de solicitud de precios, el Tribunal podrá arrendar, contratar servicios y adquirir directamente los materiales y equipos para las labores inherentes a sus funciones, incluyendo las del Registro Civil, Cédulación, Padrón Electoral, y la organización y celebración de las elecciones.

2. Para dar paso expedito a la adquisición de los bienes y servicios que requiera, las órdenes de compra y los cheques que se expidan para su cancelación, hasta por un monto de cincuenta mil balboas, serán firmados únicamente por funcionarios del Tribunal Electoral. De igual manera, para los efectos fiscales, los contratos que suscriba el Tribunal Electoral, hasta por un monto de cincuenta mil balboas anuales no requerirán del refrendo previo de la Contraloría General de la República.

3. El control fiscal sobre sus gastos e inversiones, se ejercerá con posterioridad a los mismos, sin que se le pueda cuestionar la oportunidad ni la conveniencia de ellos, sino sólo la disponibilidad de la partida en el Presupuesto.

4. Los trasladados de partidas que requiera realizar el Tribunal Electoral dentro de su presupuesto, serán tramitados de manera expedita por el Órgano Ejecutivo.

Fuera de los períodos aquí mencionados, cuando se ejerza el control fiscal previo, no se podrá cuestionar al Tribunal Electoral la conveniencia ni la oportunidad de los gastos o inversiones sino sólo la disponibilidad de la partida presupuestaria y el cumplimiento de los requisitos de contratación aplicables.

En materia de nombramientos y ascensos de personal, la Contraloría General de la República incluirá prontamente en la planilla correspondiente, las acciones de personal autorizadas por el Tribunal Electoral de conformidad con su ley orgánica, siempre que las partidas estén incluidas en el presupuesto."

"Artículo 120: Para el año previo y el de las elecciones, el Proyecto de Presupuesto del Tribunal Electoral será enviado por éste, al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto General del Estado.

Durante este período, el control previo de los actos de manejo de la Contraloría General de la República se limitará a su fiscalización y verificación presupuestaria.

Durante el proceso electoral, los vehículos autorizados y a órdenes del Tribunal Electoral, debidamente identificados, no estarán sujetos a su movilización a controles de ninguna entidad del Estado, distinta al Tribunal Electoral, tanto en horas del día laborables como no laborables."

Además se solicita la inconstitucionalidad de la frase final del ahora artículo 463 del Código Electoral conforme ha quedado por la ley 11 de 10 de agosto de 1993, publicada en la gaceta oficial N° 22,375 del 17 de septiembre de 1993, cuyo tenor es el siguiente:

"... Tales sumas y viajes no estarán sujetos a la aprobación de la Contraloría General de la República ni de ningún organismo del Estado, siempre que el Tribunal Electoral disponga de las partidas necesarias en su respectivo presupuesto."

Expresa el demandante que el párrafo único del artículo 276 de la Constitución está concebido de manera tal que faculta al legislador a ampliar, dentro del ámbito que le sean propias, las atribuciones que le son asignadas a la Contraloría General. En otras palabras, no se le otorga a la actividad legislativa la facultad de producir leyes que "... elimine, restrinja, disminuya o enerve del todo, las mismas funciones que la constitución le confiere a la Contraloría General de la República ...". Advierte que las normas atacadas de Inconstitucionalidad (artículos 124 y 125 y la frase final del artículo 487 del Código Electoral, modificada por los artículos 12, 13 y 66 de la ley 17 de 1993, artículos que corresponden a los 119, 120 y 463 del Código Electoral), contraría las funciones específicas que le asigna los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 276 de la Constitución Nacional. Así lo ha consignado la Corte Suprema, dice el demandante, cuando afirma que la enumeración taxativa de la mencionada norma constitucional no es restrictiva sino que puede ser ampliada por vía legislativa. En virtud de ello no es dable mediante ley, el traslado del control fiscal privativo de la Contraloría General a otra entidad.

El numeral 2 de la norma Constitucional que se dice violado establece como función de la Contraloría General de la República "La de fiscalizar, regular, y controlar todos los datos de manejo de fondo y otros bienes públicos a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último."

Sostiene la impugnación que el numeral 2 del artículo 124 de la Ley 17 de 30 de septiembre de junio de 1993 (119 de la ley 11 de 10 de septiembre de 1993 del Código Electoral) elimina ese control previo, pasando por alto lo dispuesto en la Constitución que confiera a la Contraloría, en forma expresa, la facultad para determinar cuando ejercerá el control previo y cuando únicamente el posterior. La legislación no puede eliminar el control previo, cuestión que sólo puede hacer la Contraloría General de la República por mandato de la Constitución.

Advierte, asimismo, que la frase final del artículo 487 de la mencionada ley (artículo 463 del Código Electoral) adolece del mismo defecto, siendo válido lo expresado anteriormente.

Nos dice que la disminución de ese control con el numeral 2 del artículo 124 no se presenta expresamente en el párrafo segundo del artículo 125, pero si en forma tentativa durante el año previo y el año de elecciones al permitirlo exclusivamente a la fiscalización y verificación presupuestaria. Ese control previo restringido se da para la emisión de cheques y órdenes de compras que excedan los CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.50,000.00) así como en la celebración de contratos por idénticas cuantías. Anotadas algunas apreciaciones de orden subjetivo que pudieran producirse dentro del Tribunal Electoral de mantenerse estas

disposiciones, plantea la pérdida del control restringido por fraccionamiento de órdenes de compra y cualquier controversia originada sería resuelta por el mismo Tribunal Electoral al convertirla en una controversia electoral y no de tipo fiscal. Luego de una explicación sobre el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución Política de la República, el demandante sostiene que la función de fiscalizar, regular y controlar los actos de manejos de fondos y bienes públicos para que se realicen con corrección, están establecidos expresamente en dicha disposición, con la adición, según lo establecido en la ley. Para él ello implica que el constituyente quiso separar el concepto general de corrección con la expresión según lo establecido en la ley, por cuanto que si bien el término corrección determina que debe hacerse según lo establecido en la ley, el mismo puede tener otros vicios no establecidos en la ley y los cuales pueden considerarse no correctos. De aquí que el párrafo segundo del artículo 125 del Código Electoral al establecer el control previo limitándolo exclusivamente a la fiscalización y verificación presupuestaria, ignora el mandato contenido en el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución, que ordena el manejo de los fondos y otros bienes públicos con corrección y según lo establecido en la ley.

Abunda nuevamente en cuanto a que el párrafo tercero del artículo 124 (artículo 119 del Código Electoral) limita el control previo exclusivamente a la verificación de la disponibilidad de la partida presupuestaria y al cumplimiento del requisitos de la contratación aplicable, contrario al mandato constitucional.

Respecto al manejo de los fondos públicos por parte del Tribunal Electoral en materia de gastos e inversiones, durante el año previo y todo el año de elecciones, contemplados en el numeral 3 del párrafo segundo del artículo 124 (119 del Código Electoral) está limitando el control de la Contraloría exclusivamente a una verificación presupuestaria. De esta manera, también este numeral violenta los numerales 3, 4 y 13 del artículo 276 de la Carta Fundamental en donde se regulan las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República relativos al ejercicio del control posterior. En cuanto al numeral 3 la Contraloría se vería imposibilitada a examinar e intervenir la cuenta relativa a los actos de fondos públicos para gastos e inversiones realizados en el año de elecciones y el inmediatamente anterior por el Tribunal Electoral, ya que sólo la podía cuestionar respecto a "... la disponibilidad de la partida del presupuesto". Se pregunta el demandante si la Contraloría, al no examinar ni intervenir en el manejo de los bienes y los fondos públicos, podría fenecer las cuentas de los funcionarios públicos de manejo del Tribunal Electoral, cuando solamente puede examinar e intervenir para determinar si en el momento en que se dispuso de esos bienes existía el saldo correspondiente en la partida del presupuesto para imputar el cargo.

En cuanto a lo atinente a la responsabilidad penal y que corresponde a los tribunales ordinarios, insiste en que este artículo violenta el numeral 3 citado al no poder cumplir y realizar las investigaciones sobre la corrección e incorrección de las operaciones a fin de poder recabar la prueba para presentar, cuando hubiere necesidad, cualquier denuncia. De aquí también que se violenta el numeral 4 de la citada disposición constitucional. Todo eso conlleva, también, la violación del numeral 13, al no permitir el juzgamiento de las cuentas de empleados de manejo, y no poder realizar el ejercicio del control posterior por parte de la Contraloría porque la norma legal se lo limita a la falta de saldo disponible en la partida presupuestaria.

Sostiene el demandante que los numerales 2 y 3 del párrafo segundo y el párrafo tercero del artículo 124 y párrafo 2 del artículo 125 (119 y 120 del Código Electoral) subordinan a la Contraloría General de la República frente al Tribunal Electoral por lo cual se violenta el artículo 175 de la Constitución Política de la República.

El artículo 264 de la Constitución, al decir del demandante, es quebrantado por el párrafo primero del artículo 125 cuya inconstitucionalidad se reclama, al obligar al Órgano Ejecutivo incluir en el Presupuesto General del Estado el proyecto de presupuesto que le remite el Tribunal Electoral para el año previo y el de las elecciones. También siguiendo el mismo orden ese párrafo del citado artículo del Código Electoral choca con el artículo 266 de la Carta Magna al imponer una obligación contraria a lo expresado en esa disposición, puesto que el Órgano Ejecutivo puede celebrar consultas presupuestarias con el Tribunal Electoral y no, como pretende la disposición legal, obligar al Órgano Ejecutivo a incluir el proyecto de presupuesto que el Tribunal Electoral le envíe.

Sostiene, a su vez, que hay violación del párrafo primero del artículo 136, así como el párrafo primero, el numeral 3 y el párrafo final del artículo 137 de la Carta Fundamental por cuanto que las disposiciones que se dicen inconstitucionales de los párrafos primero y tercero del párrafo segundo y el párrafo tercero del artículo 124, los párrafos primero y segundo del artículo 125 y la frase final del artículo 487 que se impugnan, interpretan erróneamente ese artículo 136 y 137 al considerar que el hecho de tener el Tribunal Electoral autonomía, patrimonio propio y el derecho de administrarlo, le permiten administrar esos haberes públicos al margen de la fiscalización, regulación, control, así como al examen, intervención y fenecimiento en cuanto a las cuentas y su manejo. Por último explica el demandante que de acuerdo al artículo 137 de la Constitución, la interpretación de la Ley Electoral está atribuida exclusivamente al Tribunal Electoral, con exclusión de cualquier otro tribunal. En consecuencia al incluir las normas atacadas dentro de la ley electoral y las cuales regulan asuntos fiscales ajenos a la naturaleza electoral, impide que esos actos fiscales, por razón de su ubicación en este cuerpo de leyes, serían excluidos de la jurisdicción contencioso administrativa lo que violenta el mandato del primer párrafo del numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política de la República.

El señor Procurador, al emitir concepto señala que solamente son inconstitucionales el segundo párrafo, los ordinales 1, 2 y 3 y la totalidad del tercero y cuarto párrafo del artículo 124; así también son inconstitucionales el primero y segundo párrafos del artículo 125 y la última frase del artículo 487 todos de la ley 17 de 30 de junio de 1993 (119, 120 y 443 del Código Electoral).

Asimismo, expresa que son constitucionales el primer párrafo y el numeral 4 del artículo 124 y el párrafo tercero del artículo 125.

El alto funcionario del Ministerio Público se refiere a las modalidades otorgadas por la Constitución sobre el control del gasto público, el cual puede ser previo o posterior al mismo. Expresa que el primero de ellos es de importancia primordial en la correcta ejecución del presupuesto general del Estado, en donde asegura que

el gasto público se realice de acuerdo a lo establecido en el presupuesto. Conviene en que el control posterior viene a complementar ese control previo y, tal cual como lo expresa en fallos de la Sala Tercera de la Corte Suprema, dichos controles abarcan "todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos". Asegura que esa función no puede circunscribirse a determinado sector sino a todos los que conforman la administración pública, entre ellos el Tribunal Electoral. Acepta la fiscalización que a través de estos controles se ejerce durante todo el proceso de ejecución del presupuesto, abarcando los períodos anteriores durante y después de realizada la erogación de los fondos del Estado. Así las cosas, para esa Procuraduría no cabe duda que los numerales 2 y 3 del segundo párrafo y la totalidad del tercero del artículo 124 y el segundo párrafo del artículo 125, impugnados en esta demanda contraviene los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 276 de la Ley Suprema panameña.

Participa del concepto esgrimido contra el artículo 125 (hoy 120 del Código Electoral) de violar los artículo 264 y 266 de la Constitución cuando otorga al Tribunal Electoral la facultad de preparar su proyecto de presupuesto y convierte al Órgano Ejecutivo en mero "receptor del mismo y no en el ente que constitucionalmente le corresponde efectuar las consultas y finalmente la elaboración del Proyecto Presupuestario".

En cuanto a la frase final del artículo 487 (hoy 463 del Código Electoral) coincide en que el mismo es inconstitucional ya que impide a la Contraloría General de la República ejercer los controles respecto a las sumas requeridas por el tribunal para afrontar gastos y viajes sobre compromisos en el extranjero, contraviniendo por lo mandado por el artículo 276 de la Constitución.

No comparte la posición que el desconocimiento por parte de estas normas de algunas funciones constitucionalmente atribuidas a la Contraloría, menoscaba su independencia. En virtud de ello no cree, fuera de las violaciones que señala en las normas impugnadas, que se lesiona la independencia atribuida a la Contraloría General de la República por la Constitución.

En cuanto a la violación que el primer párrafo del artículo 124 ocasiona del artículo 136 de la Constitución Política, se manifiesta contrario lo pretendido por el accionante. Sostiene que en ese párrafo del artículo 124 modificativo del Código Electoral se interpreta correctamente el artículo 136 de la Constitución.

En igual forma se opone a la consideración de la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 124 (hoy 119 del Código Electoral) frente a lo dispuesto por los artículo 137 y 203 de la Constitución Política, indicando que por ello tampoco es inconstitucional el numeral 4 de esa disposición. Indica sobre este aspecto el señor Procurador lo siguiente:

"... Al igual que lo que hemos desarrollado para el punto anterior, la manifiesta violación de otras normas constitucionales produce la inconstitucionalidad de los párrafos de las disposiciones legales que infringen el contenido de los respectivos preceptos constitucionales. Por ello, el primer párrafo del artículo 124 del Código Electoral no es violatorio de la Constitución, ya que en virtud de la autonomía funcional y de la personalidad jurídica del Tribunal Electoral que establece el artículo 136 de la Constitución, puede establecer el costo de los servicios que presta y administrar los fondos recaudados, así como los que le están asignados en el presupuesto. Sin embargo, lo que no es posible, es sustraerse del ejercicio de los controles previo y posterior del presupuesto para funcionamiento e inversiones del Tribunal porque, como hemos explicado, se quebrantaría el artículo 276 de nuestra Constitución.

Finalmente, examinaremos los cargos de inconstitucionalidad que hace el licenciado DE LEÓN YEE y que, a su juicio, ocasiona la pretensión de esta demanda con respecto a los artículos 137 y 203 de la Constitución Nacional.

Señala, en el presente libelo, sobre la violación tanto del artículo 203 como del 137 de la Constitución, que las disposiciones impugnadas no regulan asuntos de naturaleza electoral, sino materia de tipo fiscal y manifiesta, en sus propias palabras que "tal inclusión le da el carácter de ley electoral a regulaciones fiscales" y que tal "circunstancia excluye del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de la Corte Suprema de Justicia, ... "y concluye expresando que "el control de la legalidad de sus propios actos en materia fiscal serían dictados bajo la ley electoral, ...".

Es necesario aclarar al demandante que el criterio expuesto para fundamentar la infracción de los artículos constitucionales parte de una premisa superada por la doctrina. Por tal razón, debemos tener presente que, independientemente de la ubicación de una norma en determinado cuerpo legal, lo que distingue su naturaleza es la función que están llamadas a desempeñar, de allí que es totalmente indiferente la inclusión de una norma fiscal en el Código Electoral o de una norma penal sustantiva en el Código Judicial o bien una norma formal o procesal en un código de fondo o material, como por ejemplo el Civil. La única excepción a esta concepción doctrinal es, obviamente, con respecto a las disposiciones constitucionales que para que lo sean tienen que estar necesariamente en la Constitución, independientemente de la materia de las mismas. Por esta circunstancia, este despacho considera que no se ocasiona el desconocimiento de los artículos 137 y 203 de la Constitución, pues el hecho de que se encuentran estas disposiciones fiscales en el Código Electoral, su mera ubicación no las convierte en normas de tipo electoral, pues para determinar su naturaleza hay que atender a su contenido. Así las cosas, en lo que respecta a la violación del artículo 203 de la Constitución, ordinal segundo, su ubicación nada impide que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ejerza el control de la legalidad de los actos del tribunal, en el caso de que dichas normas fuesen declaradas constitucionales por el Pleno de esa corporación de justicia.

En consecuencia de todo lo expuesto, esta Procuraduría, considera que el primer párrafo del

artículo 124 del Código Electoral no es constitucional, pues no infringe ninguno de los artículos invocados en esta demanda en virtud de la autonomía que posee el Tribunal Electoral. Asimismo, el ordinal cuarto de esta disposición tampoco contradice ninguna norma de la Constitución, toda vez que se refiere a que los traslados de partidas que requiere el Tribunal Electoral deben ser tramitados de forma "expedita" por el Ejecutivo, pero dicho texto no impide la necesaria y oportuna intervención del Contralor General de la República. ...".

Considera el rector del Ministerio Público que el último párrafo del artículo 125 no infringe ninguna disposición de la Carta Fundamental.

En el período correspondiente para que las personas interesadas presentaran algún argumento sobre el caso, el Presidente del Tribunal Electoral confirió poder al licenciado FIDEL VÁSQUEZ CEBALLOS para que dejara sentir el pensamiento del tribunal. En su intervención escrita se opone a que se haga la declaración de inconstitucionalidad demandada. Expresa que en el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución se establece que los actos de manejo se realizarán "según lo establecido en la ley". Pregona que la materia electoral conlleva el principio constitucional de independencia, cuyo fundamento es la garantía de la renovación de los poderes del Estado a través del sufragio popular, cuando su designación es por elección. De aquí que la legislación electoral tiene una serie de prerrogativas que no sólo alcanza estrictamente a la actividad electoral en sí, la cual lo lleva a contrataciones directas ajenas a esa actividad.

Abunda en que al aceptar la tesis planteada por el demandante, dejaría al Tribunal Electoral en manos de la Contraloría General de la República en todo lo que respecta a los actos de manejo con consecuencia funesta en el proceso electoral, sin tomar en cuenta que el Tribunal Electoral es autónomo, con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo por mandato expreso del artículo 136 de la Constitución.

POSICIÓN DE LA CORTE

El artículo 124 (hoy 119 del Código Electoral) impugnado mantiene en el primer párrafo que el Tribunal Electoral, tal como lo dispone el artículo 136 de la Constitución, está autorizado para establecer los costos de los servicios que presta y para administrar los fondos que recauda, así como los que el Órgano Ejecutivo pone a su disposición según la ley del Presupuesto General del Estado.

El citado artículo 136 de la Constitución inicia su contenido estableciendo la creación del Tribunal Electoral al disponer "Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio, establece un tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrar".

Cuando el legislador se refiere a que el artículo 136 de la Constitución confiere autonomía al Tribunal Electoral, no hace más que repetir lo que la disposición constitucional establece al crear este tribunal. La autonomía debe entenderse como la potestad que tiene ese tribunal frente a los Órganos del Estado para dirigir su actividad conforme a las normas que le son propias. Por ello, la autonomía que se le otorga al Tribunal Electoral tiene como fundamento "garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular". De aquí que cuando la norma lo faculta para establecer los costos de los servicios que presta, así como administrar los fondos que recauda y los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición de acuerdo al Presupuesto General del Estado, se está haciendo un enunciado que en nada puede considerarse violatorio de los artículos que se refieren a la creación y atribuciones del Tribunal Electoral (136 y 137 de la Constitución Política de la República), así como a las funciones que los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 276 confieren a la Contraloría General de la República.

Interesante es recordar que el Tribunal Electoral independiente, con "personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo", es una innovación de la Constitución vigente.

En cuanto al segundo párrafo, en donde se le concede cuatro (4) prerrogativas al Tribunal Electoral, la situación confrontada es totalmente diferente. Si bien es cierto, como ya se ha expuesto, que el Tribunal Electoral es una entidad creada por la Constitución con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, en manera alguna implica ello que el legislador puede conferirle a esa entidad pública facultades que lo aparten de la fiscalización, regulación, control e intervención que por mandato constitucional corresponde a la Contraloría General de la República. El legislador no debe olvidar que son funciones explícitas que confiere la Constitución a la Contraloría General de la República las expresadas en los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 276 y no podrá hacerlas desaparecer estableciendo en favor de una entidad pública prerrogativas en contra de esas funciones. Ya, en ocasión anterior, se ha dejado claramente establecido que cuando el artículo citado habla que son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señala la ley, las trece que enumera, la facultad que se le confiere al Órgano Legislativo para crear funciones a esa entidad estatal, no debe entenderse como disminución de las numeradas en esa norma constitucional sino como ampliación de ellas por la vía legislativa (Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 1992, R. J., febrero, 1992, pág. 32).

El párrafo siguiente del artículo acusado de inconstitucional adolece del mismo defecto que se señala anteriormente. Limitar el control fiscal previo de los gastos e inversiones en forma exclusiva a la disponibilidad de la partida presupuestaria y el cumplimiento de los requisitos de contratación aplicables, constituye un desvío palmario de lo preceptuado por la norma constitucional. El control previo sobre los actos de manejo de fondos y bienes públicos serán determinados por la Contraloría General y no pueden estar sujetos a excepciones como ha pretendido el párrafo en referencia.

En cuanto al último párrafo de este artículo, considera el Pleno que el mismo, contrario a lo expuesto por el impugnante, no tiene ningún vicio de inconstitucional. Exigirle a la Contraloría General de la República que incluya prontamente en la planilla correspondiente, las acciones de personal que autoriza el Tribunal Electoral de acuerdo a su ley orgánica, cuando las partidas están incluidas en el presupuesto, es una obligación que en manera alguna resta las funciones dadas a la Contraloría General de la República, muy por el contrario, no sólo debe hacerse en favor de los nombramientos y ascensos del personal del Tribunal Electoral, sino para

todos los funcionarios que sean nombrados y ascendidos conforme a la ley en cualesquiera entidades estatales.

En cuanto al artículo 125, hoy 120 del Código Electoral, de bulto salta que su primer párrafo no se adecúa a la Constitución. Se pretende que para el año previo y el de las elecciones el Tribunal Electoral haga su proyecto de presupuesto y lo envíe al Órgano Ejecutivo para que lo incluya en el Presupuesto General del Estado. La elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado es de competencia privativa del Órgano Ejecutivo. Así lo ordena el artículo 264 de la Constitución Política de la República cuando dice "Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado ...". Según el artículo 265 ibidem, el presupuesto contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público e incluirá a todas las entidades autónomas, semi-autónomas y empresas estatales. Queda claro, entonces, que el Tribunal Electoral no puede presentar ningún proyecto al Órgano Ejecutivo para que éste obligatoriamente lo incluya en el Presupuesto General del Estado, como ha pretendido el legislador. No obstante, el Órgano Ejecutivo, por mandato del artículo 266 de la ley fundamental, está compelido a celebrar consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del estado, dentro de las cuales debe entenderse incluido el Tribunal Electoral.

En cuanto al segundo párrafo de la norma atacada, insiste el legislador en limitar el control previo de la Contraloría General de la República exclusivamente a la fiscalización y verificación presupuestaria. Nuevamente surge el choque con las normas constitucionales que en forma amplia, no limitada, otorgan a la Contraloría General de la República la función fiscalizadora de los actos de manejo en el control previo cuando así lo considere conveniente. Basta, para comprobar esta afirmación, leer la última parte del numeral 2 del artículo 276 de la Carta Fundamental, que expresa "La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo ...". No les es dado al legislador limitar, como pretende con esta norma, el control previo de los actos de manejo que en forma amplia otorga la Constitución a la Contraloría General de la República, tal como se ha expuesto anteriormente.

El siguiente párrafo de esa norma, en el cual se faculta al Tribunal Electoral para que los vehículos que están autorizados y bajo sus órdenes puedan movilizarse durante los días laborables, como no laborables, sujetos exclusivamente a sus controles durante el proceso electoral, no merma las facultades que constitucionalmente se le otorgan a la Contraloría como entidad fiscalizadora de los bienes públicos. Las funciones que esta entidad del Estado, que se llama Contraloría General de la República, tiene de fiscalizar, controlar y regular los bienes públicos a fin que se realicen con conveniencia y conforme a lo establecido en la ley, en manera alguna peca con lo expuesto en este párrafo, en el cual se pretende que el Tribunal Electoral, durante el proceso electoral, tenga el control de los vehículos que mantiene a sus órdenes para movilizarlos cumpliendo la especial función que le otorga la Constitución Política de la República para garantizar el sufragio popular, dentro del marco de libertad, honradez y eficacia. En nada impide a la Contraloría General de la República, como se dice anteriormente, ejercer el control sobre dichos bienes públicos si no son utilizados con conveniencia y conforme a lo establecido en la ley.

Por último, el Pleno se manifiesta de acuerdo con el impugnante y el representante del Ministerio Público cuando señalan que la frase final del artículo 487, hoy 463, del Código Electoral es inconstitucional. Con el propósito de comprender mejor esta disposición, se transcribe dicha norma:

"Artículo 463. Las sumas a que tengan derecho los Magistrados del Tribunal Electoral en concepto de viáticos, en caso de viajes dentro o fuera del territorio nacional, no serán inferiores a las que se reconozcan a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Tales sumas y viajes no estarán sujetos a la aprobación de la Contraloría General de la República ni de ningún organismo del Estado, siempre que el Tribunal Electoral disponga de las partidas necesarias en su respectivo presupuesto".

La Contraloría General de la República, se repite, tiene entre sus funciones específicas el control de los gastos públicos, para que se realicen con corrección y conforme a lo establecido en la ley. Esa vigilancia de este ente del Estado se puede producir como control previo, así como control posterior y será la misma Contraloría la facultada para determinar cuando ejerce el primero. La parte del artículo impugnado hace desaparecer el control previo que la Constitución le concede a la Contraloría. No es dable ni aconsejable que las sumas y viajes a los que se refiere la disposición puedan realizarse a voluntad única y exclusiva del Tribunal Electoral y se sujete únicamente a que exista la partida necesaria en el presupuesto. Concebida la parte de la norma en los términos señalados, sin mayor esfuerzo se concluye que ella choca con los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 276 de la Constitución Política de la República.

Por todo lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES los numerales 1, 2 y 3 del párrafo segundo y el párrafo cuarto del artículo 124, hoy 119, del Código Electoral; el párrafo cuarto de ese mismo artículo; QUE SON INCONSTITUCIONALES los párrafos primero y segundo del artículo 125, hoy 120, del Código Electoral; QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase final del artículo 487, hoy 463, del Código Electoral que dice "Tales sumas y viajes no estarán sujetos a la aprobación de la Contraloría General de la República ni de ningún organismo del Estado, siempre que el Tribunal Electoral disponga de las partidas necesarias en su respectivo presupuesto".

NO SON INCONSTITUCIONALES el resto del contenido de esas disposiciones, por no contravenir el párrafo primero del artículo 136, el párrafo primero, en su numeral 3 y el párrafo final del artículo 137, el numeral 2 del párrafo primero y el párrafo final del artículo 203, el numeral 1 del artículo 275, el párrafo primero y los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 276 y los artículos 264 y 266 y ningún otro de la Constitución Política de la República.

Los artículos 119, 120 y 463 del Código Electoral, de conformidad con esta sentencia, quedarán así:

Artículo 119. En virtud de la autonomía que le otorga el artículo 136 de la Constitución Política, el Tribunal Electoral está autorizado para establecer el costo de los servicios que presta, y administrar tanto los fondos que recauda como los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición, según la ley de Presupuesto General del Estado.

En materia de nombramientos y ascensos de personal, la Contraloría General de la República incluirá prontamente en la planilla correspondiente, las acciones de personal autorizados por el Tribunal Electoral de conformidad con su ley orgánica, siempre que las partidas estén incluidas en el presupuesto.

Artículo 120. Durante el proceso electoral, los vehículos autorizados y a órdenes del Tribunal Electoral, debidamente identificados, no estarán sujetos a su movilización a controles de ninguna entidad del Estado, distinto al Tribunal Electoral, tanto en horas laborables como no laborables.

Artículo 463. Las sumas a que tengan derecho los Magistrados del Tribunal Electoral en concepto de viáticos, en caso de viajes dentro o fuera del territorio nacional, no serán inferiores a las que se reconozcan a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VASQUEZ

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) AURA EMÉRITA GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) CARLOS LUCAS LOPEZ

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

=====

TRIBUNAL DE INSTANCIA

SUMARIA QUE GUARDA RELACIÓN CON LA DENUNCIA PRESENTADA POR LOS SEÑORES DEMETRIO BROUMAS FILIANDRU Y IOANNIS NIKOLAUS BROUMAS EN CONTRA DEL MINISTRO DE LA VIVIENDA, INGENIERO RODRIGO SÁNCHEZ Y DEL DIRECTOR DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA, INGENIERO EUGENIO GONZÁLEZ, POR EL SUPUESTO DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, DIEZ (10) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La Magistrada MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA ha presentado solicitud para que se le declare impedida y en consecuencia se le separe del conocimiento de las Sumarias que guardan relación con la denuncia presentada por los señores DEMETRIO BROUMAS FILIANDRU y IOANNIS NIKOLAUS BROUMAS en contra del Ministro de la Vivienda, Ingeniero RODRIGO SÁNCHEZ y del Director de Diseño y Construcción del Ministerio de la Vivienda, Ingeniero EUGENIO GONZALEZ, por el supuesto delito de Abuso de Autoridad.

Sostiene la Magistrada DE AGUILERA, para fundar su solicitud de impedimento lo siguiente:

"Manifiesto a ustedes que estoy impedida para conocer las Sumarias que guardan relación con la denuncia presentada por los señores DEMETRIO BROUMAS FILIANDRU y IOANNIS NIKOLAUS BROUMAS en contra del Ministro de la Vivienda, Ingeniero RODRIGO SÁNCHEZ y del Director de Diseño y Construcción del Ministerio de la Vivienda, Ingeniero EUGENIO GONZALEZ, por el supuesto delito de Abuso de Autoridad, porque el señor Rodrigo Sánchez y yo somos primos, en segundo grado.

Aún cuando este grado de parentesco no está comprendido entre los señalados en el ordinal 1º del artículo 749 del Código Judicial, someto a la consideración de ustedes la calificación de impedimento que manifiesto."

Esta Superioridad, al considerar la solicitud de impedimento de la Magistrada MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA, debe señalar que efectivamente, y tal como la Magistrada DE AGUILERA ha resaltado en la solicitud presentada, el parentesco entre el Ministro de Vivienda denunciado y su persona: primos en segundo grado, se encuentra excluido de las causales de impedimentos generales contemplados en el artículo 749 del Código Judicial, y más concretamente, del numeral 1º de la referida exhorta legal, aplicable a la situación en estudio a tenor de lo dispuesto en el artículo 2282 ibidem, cuyos textos reproducimos a continuación:

"Artículo 2282. Es aplicable a los Magistrados y Jueces que conocen en asuntos penales, todo lo que sobre impedimentos y recusaciones se dispone en el Capítulo V, título VI, Libro II de este Código."

"Artículo 749. Ningún Magistrado o Juez podrá conocer de un asunto en el cual esté impedido. Son causales de impedimento: