

INCONSTITUCIONALIDAD
Acción de inconstitucionalidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO JOSE ARANDA RIOS
CONTRA EL ARTÍCULO 20 DEL CÓDIGO ELECTORAL. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES
P. PANAMÁ, QUINCE (15) DE ENERO DE DOS MIL NUEVE (2009).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	15 de enero de 2009
Materia:	Inconstitucionalidad Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	760-07

VISTOS:

Conoce el Pleno de esta Corporación de Justicia de la demanda de inconstitucionalidad presentada en su propio nombre y representación por el licenciado José Aranda Ríos contra el artículo 20 del Código Electoral.

I. Fundamento de la demanda. Normas de la Constitución que se estiman violadas y explicación de cómo lo han sido, según el actor.

Afirma quien demanda que la Carta Fundamental ha sido violada por el artículo 20 del Código Electoral, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 20: El Tribunal Electoral excluirá del Padrón Electoral, previa publicación, a los ciudadanos que no hayan ejercido el derecho al sufragio en tres consultas populares consecutivas y, que en ese periodo, no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral.

No obstante, el ciudadano así excluido podrá solicitarle al Tribunal Electoral su reinscripción, antes del cierre del Padrón Electoral Preliminar.

Esta norma es de orden público y tiene efectos retroactivos”.

El actor asegura que la norma legal copiada viola de manera directa por comisión el artículo 135 de la Constitución Nacional y de manera directa por omisión el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Acerca de la alegada contravención del artículo 135 constitucional, asevera que el derecho al sufragio comprende no solamente la emisión del voto sino también el derecho a ser elegido y que ese derecho al voto es libre, igual, universal, secreto y directo, según lo expresado en el artículo 135 de la Constitución Política. Explica que el significado de que el voto sea libre, no es más que la inexistencia de factores externos de coerción o coacción que impidan al ciudadano votar de acuerdo a su propio raciocinio, conciencia o convicción.

En ese mismo orden de ideas, considera que el sufragio como un derecho fundamental de todo ciudadano, no debe estar condicionado a un ejercicio obligatorio, máxime cuando la Constitución Política mandata que el mismo es de ejercicio facultativo, lo contrario sería una imposición abusiva que desbordaría los límites de la congruencia constitucional al establecer, para aquellos ciudadanos que no hayan participado de tres consultas populares consecutivas, su exclusión del padrón electoral, lo que a su entender constituye una prohibición al ejercicio del sufragio.

De igual forma manifiesta, que la norma legal infractora no discrimina de las razones, circunstancias y hechos que motiven al elector a no ejercer su derecho al sufragio, indicando que la abstención electoral es un mecanismo para disentir de las ofertas electorales, lo cual es un derecho del ciudadano-elector.

En cuanto a la alegada infracción del artículo 31 de la Carta afirma que se ha producido de modo directo por omisión, porque la retroactividad de la norma atacada como inconstitucional, viola el principio de legalidad, afectando a los electores que no hayan participado en elecciones o torneos electorales antes de la vigencia de la misma, sancionándolos por un hecho que al momento de su realización, los ciudadanos desconocían que pudiesen ser motivo de prohibición y sanción; dejándolos en un completo estado de indefensión e incertidumbre.

II-Opinión legal del Ministerio Público.

Por su parte, la licenciada Ana Matilde Gómez Ruiloba, Procuradora General de la Nación, en la Vista remitida a esta Superioridad con ocasión del traslado a ella discernido, destaca la importancia del término Padrón y señala que el mismo no es más que el Registro de los electores que efectivamente están facultados, dada su legitimación, para ejercer el derecho al sufragio.

En ese sentido, expone como ejemplo el caso de Los Estados Unidos Mexicanos, que elabora su registro en base a la petición de los ciudadanos de participar en una consulta popular.

Aclara la señora Procuradora que éste no es el caso panameño, en donde el Estado de manera automática adecua el registro de personas legitimadas para ejercer el sufragio y en donde existen controles que ejerce el Tribunal Electoral, a través de las Direcciones de Registro Civil, Cedulación y Organización Electoral, como por ejemplo la inclusión en el registro a quienes alcanzan la mayoría de edad, el retiro del Padrón de los ciudadanos fallecidos, los que hayan perdido la nacionalidad, los nacionales que por disposición judicial se les suspenda la ciudadanía o los derechos ciudadanos y los que presenten casos de inscripciones repetidas.

Igualmente, manifiesta que el legislador dotó de mecanismos a las dependencias que conforman el Tribunal Electoral para una mejor adecuación del Registro, como lo es la no incorporación a éste de quienes no obtengan su cédula de identidad personal o no la renueven, por lo que parece lógico que se retire del Padrón a quienes no ejerzan el sufragio en tres (3) torneos consecutivos o no hayan efectuado trámites en un período de quince (15) años.

Agrega la Señora Procuradora, que la misma norma permite que quien se vea afectado por la depuración del Padrón Electoral, pueda solicitar su inclusión, lo que no supone una sanción, pues a petición del interesado se le reincorpora en el registro respectivo.

Con relación a la trasgresión del artículo 31 de la Constitución Política expresa la representante legal del Ministerio Público, que lo normado en el artículo 20 del Código Electoral no constituye una sanción, dado que la misma norma contempla la forma para quien, luego de la depuración, solicite su inclusión en el padrón electoral.

Por último reseña que el mecanismo de exclusión es una herramienta de la cual se dota al Tribunal Electoral para la ejecución de las tareas que la propia Constitución Política le otorga, por lo que la norma en efecto es de orden público y debe tener efectos retroactivos.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que al resolver la acción de inconstitucionalidad, lo haga declarando que no es inconstitucional el artículo 20 del Texto Único del Código Electoral de Panamá ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; la Ley 4 de 14 de febrero de 1984; la Ley 9 de 21 de septiembre de 1998; la Ley 3 de 15 de marzo de 1992; la Ley 17 de 30 de junio de 1993 y la Ley 22 de 14 de julio de 1997, por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código

Electoral, las reformas establecidas por la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002 y las reformas establecidas por la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006 y las Leyes 17 y 27 de 2007, publicado en la Gaceta Oficial Nº 25,875 de 12 de septiembre de 2007.

III- Intervención de terceros.

El licenciado Rolando Enero Palacios Robles, actuando en nombre y representación propia, expresa su opinión legal como tercero dentro del proceso.

En cuanto el fundamento de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 del Código Electoral, estima que el enfoque señalado por el demandante dista mucho de las motivaciones legislativas y los propósitos reales que originaron la creación del artículo 20 del Código Electoral, que en sentido estricto y alcance jurídico, lo único que persigue es ayudar efectiva y eficazmente en el proceso de depuración del Padrón Electoral, que se obtiene del Registro Electoral, al excluir a los ciudadanos que en más de tres consultas populares, sean elecciones generales o referendos, no hayan ejercido el voto o no hayan realizado ningún trámite ante el Tribunal Electoral durante ese mismo período.

Palacios Robles abriga el criterio que con esta nueva disposición se establece un mecanismo práctico y eficaz para eliminar del Padrón Electoral a las personas que han fallecido y cuya defunción no haya sido registrada en el Registro Civil, así como a los residentes en el extranjero, quienes ahora podrán inscribirse en un registro especial denominado Registro Electoral de Residentes en el Extranjero.

Para el tercero interviniente no hay tal violación a la libertad del sufragio, ya que no se coarta el derecho ni el deber del ciudadano al emitir su voto, toda vez que la norma está preconcebida para cumplir su cometido con tiempo suficiente al momento en que el ciudadano ejerza ese derecho; y en adición a ello, si un ciudadano fuera excluido del Padrón Electoral, la misma norma brinda la oportunidad para que concurra y solicite al Tribunal Electoral su reinscripción.

Arriba, pues, a la conclusión que no existe violación directa por comisión al texto del artículo 135 de la Constitución Nacional.

Como colofón respecto a la argumentada violación directa por omisión del artículo 31 constitucional, manifiesta que no existe la misma, ya que al establecerse en el mismo artículo 20 que esta norma es de “orden público y tiene efectos retroactivos”, lo hace bajo el amparo de la propia Carta Magna, y cita como sustento legal de su afirmación el artículo 46 de la Constitución Nacional.

El tercero solicita a esta Augusta Corporación de Justicia declare que el artículo 20 del Código Electoral no es inconstitucional.

IV-Análisis de Pleno.

Expuestas las anteriores constancias procesales, procede el Pleno a resolver el conflicto que se plantea.

Hecho el examen de rigor, esta Corporación de Justicia colige que el artículo 20 del Código Electoral vigente no vulnera el artículo 135 de la Constitución Política, contenido de los elementos que caracteriza el ejercicio del sufragio en nuestro país, ya que la norma en cuestión no establece ni prohibición ni sanción ni obligación que vulnere la libertad del sufragio, tal como lo indica el demandante en su libelo, y como explicaremos a continuación

Debemos destacar la importancia de las elecciones para el funcionamiento de la democracia. No puede haber democracia si los ciudadanos no pueden elegir a sus gobernantes, de manera libre, igual, universal, secreta y directa, como es el caso panameño. Sin elecciones no hay una sociedad política libre, autónoma y legítima.

El sufragio en Panamá es un deber cívico, un derecho político conferido a los ciudadanos constitucionalmente establecido de conformidad con el artículo 135 que se estima

violado. Tiene una doble configuración no sólo como deber sino como derecho para la participación de la población legitimada y capacitada jurídicamente en el Estado Constitucional de Derecho. No obstante, en comparación con otros países del orbe, no se establecen ciertas sanciones, verbigracia, como aquellas que disponen que la no participación de los ciudadanos en los procesos electorales acarrea sanciones pecuniarias, que derivan hasta en la imposibilidad de contratar con el Estado o, en otra variante “punitiva”, contraer matrimonio civil.

El Estado panameño tiene un organismo independiente que garantiza la honradez y la eficacia de los procesos electorales. Tal compromiso recae en el Tribunal Electoral, ente que por disposición de la propia Constitución Política tiene iniciativa legislativa, al consagrarse en el artículo 143 de la Carta Magna la posibilidad de poder presentar ante el Órgano Legislativo proyectos de Ley en las materias que son de su competencia.

En virtud de esa iniciativa legislativa, conferida al organismo electoral, éste realizó, una vez concluido el proceso electoral del año 2004, y como ha venido haciendo en los últimos diecisiete (17) años, reformas a las normas electorales; siempre con la intención de modernizar y hacer más eficientes las reglas de esa herramienta fundamental de la democracia: el sufragio.

Con la intención de hacer más prístinos los procesos electorales, los cambios aludidos a la Ley electoral introdujeron, entre otras reformas, la posibilidad de excluir del Padrón Electoral a aquellos ciudadanos que no hayan ejercido el derecho al sufragio en tres (3) consultas populares consecutivas y que en ese período no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral.

Dentro de este conflicto constitucional vale la pena distinguir lo que es Registro Electoral y Padrón Electoral. Para ello esbozamos los conceptos vertidos por el doctor Carlos Alberto Urruty, exministro de la Corte Electoral de Uruguay, cuando con relación al Registro Electoral, indica “...que es el conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar y se integra con las distintas piezas documentales confeccionadas con motivo de la inscripción”. “Se trata de un Registro vivo, en permanente actualización que experimenta la incorporación de las personas que van adquiriendo el ejercicio de los derechos cívicos, la exclusión de los fallecidos y el desplazamiento de los que mudan su domicilio”.

El ordenamiento electoral vigente indica la forma de ingresar al Registro Electoral, y éste se da a través de los censos electorales que se realicen para su elaboración o actualización y al momento de obtener la cédula de identidad personal; constituyéndose esta forma la más común para ese ingreso.

Este Registro Electoral se va depurando de manera continua con el objetivo puntual de actualizar los cambios de residencia; de excluir del mismo a los ciudadanos fallecidos, los ciudadanos que hayan perdido la nacionalidad, a los que tengan suspendida la ciudadanía o los derechos ciudadanos y cancelando las inscripciones de nacimientos repetidas.

El publicista uruguayo citado estima que “Según se establece en todas las legislaciones y está impuesto además por el sentido común, con antelación a una elección determinada y con vistas a las mismas, ese Registro debe cerrarse, quedando, de este modo, cristalizado el número de personas habilitadas para participar en los comicios y el lugar de residencia a los efectos de determinar el centro de votación en que deben sufragar. El listado de electores habilitados para participar en ese acto eleccionario, ordenado en la forma en que cada legislación determina, es lo que constituye el Padrón Electoral”. (Carlos Alberto Urruty. *Sistemas de registro electoral permanente. Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización, Administración y Ejecución*, Edita Dirección General de Política Interior Subdirección General de Procesos Electorales, España, 1992, p. 116.)

Como podemos apreciar, el Padrón Electoral no es más que el Registro Electoral en un determinado momento. En el Código Electoral, a lo largo de su Capítulo III, del Título I, está claramente distinguido el uno del otro.

La norma atacada como inconstitucional tuvo su génesis en la intención de hacer un Padrón Electoral más real y efectivo, depurándolo, más aún cuando nuestra autoridad electoral ha venido detectando que en los últimos nueve años, tiempo en que se han realizado dos elecciones y un referendo, una cantidad considerable de ciudadanos no participaron en ellos y que de manera coincidente, durante el mismo periodo, no han realizado trámite alguno ante el Tribunal Electoral.

Debemos reconocer que no existe en nuestro país un ente que tenga un registro de los panameños residentes en el exterior, y por otro lado, a pesar de la eficiente labor que brinda el Registro Civil panameño, es posible que numerosas sean las defunciones que no estén debidamente inscritas en el mismo, hayan ocurrido estas en el territorio nacional o fuera de él.

Ambas situaciones afectan al Registro Electoral, instrumento que debe constituirse, “como un pilar básico en la estructura política del Estado contribuyendo, de manera fundamental, a asegurar la credibilidad en cuanto a la pureza de todo sistema electoral” (Ibídem, p. 115).

Adicionalmente, es procedente señalar cómo el Registro Electoral se convierte en Padrón Electoral. En un momento determinado el Tribunal Electoral realiza un primer corte del Registro Electoral, al que denomina Padrón Electoral Preliminar, a éste Padrón es el que alude el artículo 20 del Código Electoral, cuando dice que:

“El Tribunal Electoral excluirá del Padrón Electoral, previa publicación, a los ciudadanos que no hayan ejercido el derecho al sufragio en tres consultas populares consecutivas y, que en ese periodo, no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral.

No obstante, el ciudadano así excluido podrá solicitarle al Tribunal Electoral su reinscripción, antes del cierre del Padrón Electoral Preliminar.

Esta norma es de orden público y tiene efectos retroactivos”.

El Código Electoral advierte que ese Padrón Electoral Preliminar es distribuido y publicado a más tardar un mes después de cerrado el Registro Electoral, con el objeto de que se puedan dar las impugnaciones, reclamaciones e inclusiones correspondientes, hasta el 15 de octubre del año anterior a las elecciones.

De esto se extrae la garantía de que todo ciudadano excluido tiene el mecanismo adecuado y el tiempo suficiente para solicitar su reinscripción al Padrón Electoral Preliminar. Es por ello que no opera en la norma una sanción o prohibición, sino más bien un mecanismo de control que busca tener un Padrón Electoral lo más depurado y apegado a la realidad de los potenciales electores.

Finalmente, debemos advertir que el artículo 20 del Código Electoral tampoco vulnera el artículo 31 de la Constitución Política, en virtud de que el Tribunal Electoral tiene como función constitucional levantar el Padrón Electoral, por lo que, la norma en cuestión es de orden público, de allí el efecto retroactivo del cual se ha dotado a la misma según lo previene el texto mismo del artículo 20 impugnado y lo ordena el artículo 46 de la Constitución.

Ante lo expuesto, concluye el Pleno que el artículo 20 del Código Electoral no transgrede los artículos 31 y 135 ni ningún otro de la Constitución Política de la República.

V-Parte resolutive.

Consecuentemente, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 20 del Código Electoral.

Notifíquese y publíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- JERÓNIMO MEJÍA E. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- OYDÉN ORTEGA DURÁN -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO
YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICDO. GERARDO SOLIS DIAZ CONTRA EL DECRETO NO. 19 DE 17 DE JUNIO DE 2003 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 292 DEL CÓDIGO ELECTORAL" PONENTE: JERÓNIMO E. MEJIA E. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE ENERO DE DOS MIL NUEVE (2009).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Jerónimo Mejía E.
Fecha:	19 de enero de 2009
Materia:	Inconstitucionalidad
	Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	772-04

VISTOS:

Ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el licenciado Gerardo Solís Díaz, en ese momento Fiscal Electoral de la República de Panamá, presentó demandas de inconstitucionalidad contra el “Decreto No. 19 de 17 de junio de 2003”, expedido por el Tribunal Electoral, que reglamenta el segundo párrafo del artículo 292 del Código Electoral”; y contra el “Acuerdo No. 15 de Sala de Acuerdos No. 41 del 21 de junio de 2004, confirmado por conducto del Acuerdo 7 de Sala de Acuerdos 43 de 29 de junio de 2004, expedido por el Tribunal Electoral de Panamá”.

De igual forma, la licenciada Shira Stevens presentó ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, acción de inconstitucionalidad contra la Resolución N° 008 de 20 de febrero de 2004, “Por la cual se reconoce el acuerdo de alianza electoral entre el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Popular respecto de la adjudicación de legisladores por residuo para las elecciones generales del 2 de mayo de 2004”, dictada por el Tribunal Electoral.

Por tratarse de tres acciones dirigidas contra actos relacionados, mediante resoluciones de 10 de mayo de 2006 y de 15 de enero de 2009, se procedió a la acumulación de las demandas de inconstitucionalidad.

Como la demanda fueron presentadas antes de la entrada en vigor del Acto Legislativo N° 1 del 2004, acontecida el 15 de noviembre de 2004, los textos constitucionales en ellas citados se refieren a la Constitución vigente al tiempo de la presentación. Lo propio ocurre con las disposiciones del Código Electoral que se encuentran citadas de acuerdo al texto vigente para las elecciones de mayo de 2004.

I. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL DECRETO N° 19 DE 17 DE JUNIO DE 2003 EXPEDIDO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL, QUE REGLAMENTA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 292 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

POSICIÓN DEL ACCIONANTE

El licenciado Gerardo Solís Díaz demandó ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la inconstitucionalidad del Decreto No. 19 de 17 de junio de 2003, expedido por el Tribunal Electoral, que reglamenta el segundo párrafo del artículo 292 del Código Electoral.

Indica el ex Fiscal Electoral que el referido Decreto excede las facultades constitucionales concedidas al Tribunal Electoral por el numeral 3 del artículo 137 de la Constitución.

En este orden de ideas, agrega que tal reglamentación permite la renuncia de un partido aliado a favor del otro para la asignación de una curul por vía del residuo, lo que desnaturaliza el sentido de la