

Finalmente, el demandante arguye que al no cumplirse con el procedimiento contemplado en la Ley, la Resolución N° 3 del 27 de enero de 1998 no es jurídica, sino ilegal e inconstitucionalidad.

Por su parte, la Señora Procuradora General de la Nación, Encargada a través de su Vista N° 13 del 11 de mayo de 1999, emitió su opinión en el sentido de que el negocio constitucional que nos ocupa debe ser declarado no viable, toda vez que en la demanda se consagra la afectación de un derecho subjetivo del demandante, susceptible de reclamarse en sede de legalidad mediante la acción de plena jurisdicción, por tratarse de un acto singular. Asimismo, puntualizó que tal dispositivo está previsto en situaciones como la que se configura en este caso, previo el agotamiento de la vía gubernativa, pues así lo ha reconocido esta Alta Corporación de Justicia. (Fs. 28)

Luego de haber expuesto y analizado los argumentos del demandante, y el concepto vertido por la Procuradora de la Administración, Encargada, esta Superioridad considera que pese a que la presente demanda inicialmente fue admitida, la misma debe ser declarada no viable, ya que como bien señaló la Representante del Ministerio Público, los cargos que se endilgan contra la Resolución impugnada implican más bien contravenciones al orden legal que a la normativa Constitucional. Es decir, que estamos en presencia de cargos que se sustentan contra actos de carácter administrativo, que son impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, si bien la ley no lo señala, la Corte en innumerables fallos ha expresado que el carácter extraordinario de esta acción constitucional determina el que proceda, cuando se hayan agotado todos los medios por los que se pueda anular el acto cuya inconstitucionalidad se solicite.

Es así, que la acción de constitucionalidad no constituye un medio de impugnación más dentro de un proceso, sino que se trata de una acción autónoma que le da vida a un proceso nuevo e independiente, razón por la cual sólo debe interponerse contra actos definitivos y ejecutoriados.

Como vemos, en el presente caso la acción de constitucionalidad no prospera por no haberse agotado los recursos legales contra la resolución atacada, pues no se ha demostrado esta circunstancia.

Finalmente, ante las consideraciones anotadas, lo pertinente es negarle viabilidad a la presente acción de constitucionalidad y a ello procede este Tribunal.

En mérito de lo anterior, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE la demanda de constitucionalidad presentada por el Licenciado TEÓFANES LÓPEZ ÁVILA, en representación de RICARDO GRIMALDO GARIBALDO, contra la Resolución N° 3 del 27 de enero de 1998, dictada por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

Cópiese, Notifíquese y Archívese.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ABJONA

(fdo.) ROBERTO GONZALEZ

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) GABRIEL FERNANDEZ

(fdo.) MIRTAZANGELICA FRANCESCHI

(fdo.) ABTUBO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) MIGUEL A. SALAS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

- 8 8 - 8 8 - 8 8 - 8 8 - 8 8 - 8 8 -

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LCDO. CELIO E. GUTIERREZ, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACION, CONTRA EL DECRETO N 38 DE 3 DE AGOSTO DE 1999, DICTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA.

VEINTICINCO (25) DE JULIO DE DOS MIL (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licenciado CELIO E. GUTIÉRREZ, actuando en su propio nombre y representación, interpuso ante el Pleno de la Corte Suprema, demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 38 de 3 de agosto de 1999, dictado por el Tribunal Electoral, que reglamentó los artículos 319 y 321 del Código Electoral, por violar el artículo 4 de la Constitución Nacional.

El demandante constitucional se identifica como Diputado designado al PARLAMENTO CENTROAMERICANO (PARLACEN), por la República de Panamá, y consideró demandado al Procurador General de la Nación o de la Administración, según le correspondiere en turno.

La demanda constitucional se fundamenta en los siguientes hechos:

Que se infringió únicamente el artículo 4 de la Constitución Nacional, que establece que "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

Que los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, forma parte de la doctrina del bloque constitucional.

Que el Tribunal Electoral, mediante el Decreto acusado, "pretende reglamentar los artículos 319 y 321, del Código Electoral, que no establecen la fecha en que deben tomar posesión de su cargo los diputados y sus suplentes, electos en las últimas elecciones generales del 2 de mayo de 1999, al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), en abierta violación de la reglamentación adoptada por la mesa directiva del ente supranacional antes mencionado y la cual se distingue con el número JD.GEZ.805/98-99 del 19 de junio de 1999."

En cuanto a las disposiciones constitucionales infringidas y su concepto, el demandante constitucional considera que el Decreto en cuestión violó el artículo 4 Constitucional ("La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional"), al desconocer la superioridad del derecho internacional sobre el derecho interno, reconocida en nuestra Constitución a través de dicha norma.

En adición a lo anterior, conceptúa el actor que el Decreto de marras también infringe los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Panamá el 23 de mayo de 1969, y que a la letra dicen:

ARTÍCULO 26:

Pacta sunt servanda

"Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

ARTÍCULO 27:

El derecho interno y la observancia de los Tratados

"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

Dicha infracción por omisión ocurre (a juicio del demandante) porque las normas transcritas consagran la superioridad del derecho internacional sobre el interno, recogido por el artículo 4 Constitucional.

También señala el demandante que el Decreto impugnado viola los compromisos internacionales asumidos por Panamá al ratificar el Pacto Constitutivo del

PARLACEN y "Otras Instancias Políticas" referentes al proceso de integración Centroamericana, suscrita en la ciudad de Guatemala el 8 de octubre de 1987.

Admitida la demanda, se corrió en traslado al Ministerio Público para que emitiera su opinión, correspondiéndole el turno para opinar al Procurador General de la Nación, quien vertió concepto mediante la Vista N° 28 de 20 de septiembre de 1999, y en la que solicitó a esta Colegiatura que declare que el Decreto impugnado no es constitucional.

Dicha consideración la fundamentó señalando que "el período de los 5 años por el que son elegidos los parlamentarios se respeta"; que el Tribunal Electoral sólo ha interpretado la ley electoral tal como lo dispone el numeral 3º del artículo 137 de la Constitución Nacional, toda vez que el Tratado Constitutivo del PARLACEN no establece cuándo empieza el ejercicio del mandato de 5 años porque los países signatarios del PARLACEN tienen elecciones en diferentes años.

También estima que la reglamentación se adecúa a la fecha en que dichas personas inician el ejercicio de sus cargos por elección popular, el 1º de septiembre del año de las elecciones para Presidente de la República, Legisladores, Alcaldes y Representantes de Corregimiento.

Dice que el Decreto impugnado dispone que los diputados electos iniciarán su período de 5 años el 1º de septiembre del año en que fueron elegidos, mientras que la Resolución JD.GEZ. 805/98-99 de 19 de junio de 1999 del PARLACEN, constituye un proyecto para la juramentación ante dicho Organismo.

Por el hecho a que el derecho interno dispone la juramentación previa del funcionario electo a cargo público antes de ejercerlo, la juramentación del 28 de octubre de 1999 ante el PARLACEN no contradice (a juicio del Procurador) lo regulado por el Decreto del Tribunal Electoral, ni lo normado por el artículo 4 Constitucional.

En lo atinente a que el Decreto impugnado desconoce la superioridad del Derecho Internacional Público, consideró el Procurador que esta Corporación de Justicia ha sentado el criterio de que los convenios ratificados por Panamá, sólo tienen valor de ley formal, por carecer de jerarquía constitucional, y que excepcionalmente, ciertas normas del Derecho Internacional ratificadas por Panamá, pueden tener jerarquía constitucional, si consagran derechos fundamentales esenciales para el Estado de Derecho.

Por ello, concluyó el Procurador General de la Nación que el Decreto impugnado no viola el artículo 4 de la Constitución Nacional.

Devuelto el expediente, se fijó en lista por el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación del Edicto, para que el demandante y todas las personas interesadas presentaran sus argumentos escritos sobre el caso, término que precluyó sin que se presentara alegato alguno.

Cumplidas las formalidades establecidas por la ley, para la tramitación de estos negocios, se dispone la Corte a dilucidar el caso, no sin antes verter las siguientes consideraciones.

La esencia de la controversia estriba en que el Decreto 38 de 3 de agosto de 1999, emitido por el Tribunal Electoral, resolvió que el período de cinco (5) años para el que serían elegidos popularmente los diputados por la República de Panamá al PARLACEN, iniciarian sus períodos el 1º de septiembre del año de la elección (o sea 1999), conforme lo establecido en los artículos 319 y 321 del Código Electoral, norma última que, a su vez, remitió al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y a su reglamento, la toma de posesión de los mismos, ocurriendo que dicha regulación estableció el 28 de octubre de ese año, la fecha en que serían juramentados los diputados en cuestión.

Empero, existen circunstancias jurídicas que gravitan en torno al

planteamiento del problema, y que fueron expuestas por el Pleno anteriormente, por lo que considera oportuno traer a colación una sentencia de 6 de octubre de 1999, dictada por la extinta Sala Quinta de Instituciones de Garantía, y que incorporamos parcialmente:

"Es necesario llamar la atención del amparista en el sentido de que si bien es cierto, el artículo 4 de la Carta magna, señala que Panamá acata las normas del Derecho Internacional, esta disposición no opera de pleno derecho y así lo ha reiterado la Corte Suprema en diversos fallos, como los que se transcriben parcialmente a continuación:

'Al respecto, conviene recordar que la Corte mediante sentencia de 23 de mayo de 1991 al resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada en relación con la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, estableció que los convenios internacionales ratificados por Panamá formalmente sólo tienen valor de ley y que carecen de jerarquía constitucional y que como regla general, no forman parte del bloque de constitucionalidad.' (Cfr. HOYOS, Arturo, La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, Bogotá, 1993, pág. 104, 105).

Excepcionalmente, ha establecido también la Corte que algunas normas de derecho internacional podrían formar parte del bloque de constitucionalidad siempre que no contrarien los principios básicos del Estado de Derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño (sentencia de 24 de julio de 1990). (Fallo de 17 de octubre de 1997, R.J. octubre 1997).

Esta norma, que preceptúa que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional, ha sido interpretada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que si bien los tratados internacionales aprobados por leyes de la República son de obligatoria cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, pero que éstos sólo tienen formalmente valor de ley y carecen de jerarquía constitucional.

También ha expresado el Pleno de esta Corporación de Justicia al interpretar esta norma que, si bien las normas internacionales ratificadas por Panamá, como regla general carecen de jerarquía constitucional, excepcionalmente podrían integrar el bloque de constitucionalidad convenios internacionales que consagren derechos fundamentales. En sentencia de 19 de marzo de 1991, bajo la ponencia del Magistrado Arturo Hoyos, el Pleno expresó que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos integra un bloque de constitucionalidad conjuntamente con el artículo 32 de la Constitución, en cuanto se refiere a la garantía constitucional del debido proceso, con el sentido de ampliar un derecho fundamental que es esencial para el fundamento del Estado de Derecho.

(Pleno, fallo de 12 de agosto de 1994, R.J. agosto 1994, p. 168.)
(Fallo de 30 de abril de 1998, R.J. abril, 1998).

En el presente caso ni siquiera se está frente a una supuesta violación constitucional al Tratado Constitutivo del PARLACEN y a su reglamento, tal como consagra el artículo 321 del Código Electoral. Se trata de una resolución de Junta Directiva de dicho parlamento, que menos aún puede tener la categoría de ser una disposición constitucional, de lo que queda claramente evidenciado que el Decreto 38 impugnado no violenta ninguna de las disposiciones constitucionales alegadas como infringidas por el amparista."

Para empezar a resolver el problema que nos ocupa, el Pleno se valdrá de las conclusiones expuestas en el fallo transrito, y para ello concluye, en primer lugar, que el artículo 4 de la Constitución no opera de pleno derecho, en el sentido de que los Tratados Internacionales tienen jerarquía legal y, excepcionalmente, gozan de rango constitucional, formando parte del bloque constitucional, si no contrarían los principios básicos del Estado de Derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño, como requisitos sine qua non.

El Magistrado Arturo Hoyos, en su obra "Interpretación Constitucional", refiriéndose a los Tratados internacionales, consideró lo siguiente:

"Únicamente podrían integrar ese bloque algunos derechos civiles y políticos fundamentales en nuestro Estado de Derecho." (HOYOS, Arturo, La Interpretación Constitucional, Editorial Temis S. A., Santa Fe de Bogotá, 1993, p. 105)

Para complementar el punto, hay que dejar sentado que, cuando un Tratado o Convenio Internacional es aprobado por medio de una ley formal, ésta es de obligatorio cumplimiento razón por la que la legislación interna correspondiente tiene que ser adecuada a dicho Acuerdo, pero por regla general dicha obligatoriedad es a nivel legal.

En este sentido, el Pleno de la Corte Suprema incluyó en el bloque de constitucionalidad, por vía jurisprudencial, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en conjunto con el artículo 32 de la Constitución, por extender el principio procesal del debido proceso.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, basándonos en la jurisprudencia transcrita y tomando en cuenta el comentario vertido por el Magistrado Hoyos en su obra, concluimos que sólo los Convenios o Tratados Internacionales atinentes a ciertos derechos civiles y políticos (libertad de expresión, de pensamiento, independencia judicial, debido proceso legal, etc.), podrían integrar el bloque de constitucionalidad.

Por consiguiente, los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (que dicen que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, y que una parte no podrá invocar normas de su derecho como justificación de incumplimiento de un tratado, respectivamente) no integran per se el bloque constitucional.

En consecuencia, en caso de que el Decreto N° 38 de 1999 infringiera dicho Tratado, dicha transgresión sólo tendría rango legal, y no constitucional, en relación con el Convenio Internacional en comento; sobre ésta base se concretará el estudio del problema planteado, es decir, si el Decreto impugnado viola el artículo 4 Constitucional.

Dicha norma señala que "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional"; es decir, que nuestro país obedece los convenios internacionales.

En este sentido, el artículo 6 denominado "PROCESO ELECTORAL" del Tratado Constitutivo del PARLACEN, aprobado por Panamá e incorporado a su derecho interno mediante la Ley 2 de 16 de mayo de 1994, no establece nada respecto a la juramentación o toma de posesión de los diputados de los Estados signatarios, sino que:

"ARTICULO 6. PROCESO ELECTORAL. Cada Estado miembro elegirá sus diputados titulares y suplentes ante el Parlamento, de conformidad con las disposiciones que fueren aplicables de la legislación nacional que regula la elección de diputados o representantes ante sus Congresos o Asambleas Legislativas,..."

Es decir, el Tratado delega el procedimiento de elección de los diputados

al PARLACEN, al que tenga la legislación nacional para elegir a los diputados o legisladores internos de cada Estado signatario del Tratado.

Ahora bien, el aspecto que nos interesa del artículo 321 del Código Electoral, es el que señala que los diputados tomarán posesión de sus cargos de conformidad con lo establecido en el Tratado Constitutivo del PARLACEN; como ninguno de los dos cuerpos jurídicos (Tratado Constitutivo del PARLACEN y el Código Electoral de Panamá) establecen fecha de inicio del período de los Parlamentarios panameños ante la Organización Regional, el Tribunal Electoral, en virtud de la potestad exclusiva e inobjetable que le otorga el numeral 3º del artículo 137 de la Constitución Nacional, y siguiendo la regla establecida por el mismo Artículo 6º del Tratado, resolvió que los diputados panameños al PARLACEN iniciaran sus períodos el 1º de septiembre del año de su elección (1999), de igual forma que los demás funcionarios escogidos por elección popular.

Por su parte, la Resolución de Junta Directiva No. 10.9, contenida en el Acta JD-19/98-99 de 13 y 14 de julio de 1999, del PARLACEN, resolvió convocar a los diputados electos por Panamá, el día 28 de octubre de 1999, para ser juramentados, "según lo establecido por las autoridades electorales de la república de Panamá."

Pues bien, considera el Pleno que la juramentación señalada para el 28 de octubre (como lo dice la Resolución del PARLACEN) no fue dictada de conformidad con lo establecido en el Decreto 38 de 1999, que desarrolla el Código Electoral de Panamá (Derecho Interno); ni con el artículo 6º del propio Tratado Constitutivo del PARLACEN, lo que constituye una contradicción entre éste con la Resolución de su Junta Directiva del PARLACEN.

Este último, nos hace reafirmar, como ya se estableció inicialmente, que ni el Tratado Constitutivo del PARLACEN, ni la Resolución de su Junta Directiva, tienen rango constitucional, así como tampoco forman parte del bloque constitucional los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, por lo que el Decreto 38 de 3 de agosto de 1999 no infringe, ni directamente ni por extensión, el artículo 4 Constitucional, ni ningún otro de la Constitución Nacional.

En virtud de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto N° 38 de 3 de agosto de 1999.

Cópíese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ROBERTO GONZALEZ R.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) GABRIEL FERNANDEZ

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

TRIBUNAL DE INSTANCIA

QUEJA PRESENTADA POR LA FIRMA MORGAN & MORGAN, CONTRA EL DR. CALIXTO MALCOLM, JUEZ DEL TRIBUNAL MARÍTIMO DE PANAMÁ. (ACUMULACIÓN). MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PEREIRA BURGOS. PANAMÁ, TRES (3) DE JULIO DE DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO

VISTOS: