

P L E N O

Magistrado Ponente: M. A. Díaz E.

El Dr. CARLOS RANGEL M., demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase "Al Ministerio de Hacienda y Tesoro", contenida en el artículo 292 del Código Electoral.

=

El Pleno DECLARA que no es inconstitucional la frase "AL MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO", contenida en el párrafo segundo del artículo 292 del Código Electoral, aprobado por la Ley Nº 25 de 30 de enero de 1958.

=

TRIBUNAL ELECTORAL. SU INDEPENDENCIA. Ese tribunal es una de las instituciones públicas que, en virtud de sus facultades decisorias y de control, quedan fuera de la jerarquía propiamente tal. Las facultades que la propia Constitución adscribió al Tribunal Electoral indican la necesidad de la independencia que ese ente público tiene en la propia Carta con relación a los poderes Ejecutivo y Judicial. En el mismo sentido puede definirse el Órgano Judicial diciendo que es aquel que no soporta el principio de jerarquía, bien entendido que esto se refiere a la actividad judicial "strictu sensu" y no a la administrativa que pueda desarrollarse. La Corte comparte los anteriores conceptos del Sr. Procurador Auxiliar. Y agrega: que la independencia que el art. 105 de la Constitución Nacional le concede al Tribunal Electoral no es absoluta, ya que, como establece esta misma norma, ella se otorga "con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Así mismo, que la privativa competencia que le concede ESTAN SOLO "para interpretar y aplicar la ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. "Esta disposición (105 de la Carta) nada dice en cuanto al aspecto fiscal del citado Tribunal, ni en este inciso ni en el cuarto, en que se señalan las funciones y atribuciones del mismo, ni en ninguna otra norma de la Carta Fundamental.

=

INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL.- V. Tribunal Electoral. (Repertorio Jurídico Nº 10 - 1965).

=

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, veintiseis de octubre de mil novecientos sesenta y cinco.-

V I S T O S:

CARLOS RANGEL M., panameño, abogado, con cédula de identidad personal N° 8-18-200, vecino de esta ciudad, solicita a esta Superioridad, en su propio nombre, que por sentencia definitiva declare que es inconstitucional la expresión "al Ministerio de Hacienda y Tesoro" contenida en el párrafo segundo del artículo 292 del Código Electoral aprobado por la Ley 25 de 30 de enero de 1958", por estar en pugna con el artículo 105 de nuestra Carta Fundamental, que a la letra dice:

"Artículo 105.- Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un tribunal electoral independiente de los Organos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral.

"El tribunal electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres magistrados de reconocida honorabilidad,, los cuales serán elegidos para un período de doce años, así: uno por la Asamblea Nacional, uno por el Órgano Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia, todos fuera del seno de dichas entidades. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes. El tribunal contará con los empleados subalternos que determine la Ley.

"Dichos magistrados son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones y les comprenden las disposiciones de los artículos 168, 170, 171, 172, 173 y 174, con las sanciones que determine la ley.

"Además de las que le confiere la Ley, el tribunal electoral tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los ordinales 2º, 3º y 8º:

"1º.- Reglamentar la ley electoral ajustándose a su letra y su espíritu, interpretarla y aplicarla; y conocer de las controversias que origine su aplicación.

"2º.- Perseguir y sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio.

"3º.- Redactar proyectos sobre ley electoral y sus reformas y remitirlos a la consideración de la Asamblea Nacional.

"4º.- Formar el censo electoral con la colaboración de los funcionarios de la estadística nacional.

"5º.- Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y la cedulación y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

"6º.- Incoar los expedientes de las solicitudes de naturalización que le enviará el Ejecutivo y remitirlos a éste, con el correspondiente dictamen, para su decisión.

"7º.- Expedir instrucciones para la celebración de elecciones populares y resolver las consultas y quejas que sobre la materia se le dirijan.

"8º.- Informar a los tribunales de justicia y ministerio público de los delitos que se cometan con motivo de las elecciones y que fueren de la competencia de aquéllos.

"9º.- Nombrar los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio.

"Las decisiones del tribunal electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

"Habrá una Junta Nacional de Escrutinio que hará o revisará la cuenta de votos y declarará la elección de los funcionarios de elección popular, según disponga la ley. Esta Junta será nombrada por el tribunal electoral escogiendo un vocal y dos suplentes de cada terna presentada por los partidos nacionales legalmente constituidos y designando un vocal presidente, con derecho a voto sólo en caso de empate. Habrá las corporaciones electorales inferiores y los empleados subalternos que disponga la Ley.

"Las agrupaciones políticas legalizadas tendrán también en las corporaciones escrutadores representantes con derecho a fiscalización y voz.

"La Ley establecerá entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

"Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestando a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación apareja

la pérdida del empleo y la inhabilitación por uno a ocho años para el ejercicio de puestos públicos, aparte de otras sanciones que la Ley imponga".

El párrafo segundo del artículo 292 del Código Electoral que se tacha de inconstitucional, es del tenor siguiente:

"Artículo 292.-
.....
.....

"Las requisiciones y órdenes por suministros y servicio y las cuentas por gastos del Tribunal Electoral se registrarán en la Secretaría General y cursarán luego al Ministerio de Hacienda y Tesoro y a la Contraloría General de la República para los trámites consiguientes".

El Doctor Rangel fundamenta su petición en los siguientes hechos y motivos:

"Es evidente que nuestra Carta Fundamental, al crear un Tribunal Electoral con el propósito de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, consideró de primordial importancia desvincularlo totalmente de cualquier ingerencia que en el logro de tan vitales fines para nuestras instituciones republicanas pudiera tener otro órgano del Estado. De allí el empeño en que ese organismo nuevo fuera completamente independiente en su actuación y de allí el rango constitucional que se confiere a esta independencia.

"La Constitución Nacional, al consagrar principios que por su trascendental contenido, constituyen pilares fundamentales de la vida política del país, no puede en manera alguna limitar esos postulados al desempeño de un papel exclusivamente declarativo, sin fuerza suficiente para imponer la virtualidad de su mandato.

"Expresar simplemente que el Tribunal Electoral es un organismo independiente, sin que ese anhelo del constituyente se materialice en cualquier contingencia, sería relegar tal independencia a un deseo ilusorio que convertiría el texto constitucional en letra muerta.

"Por tales motivos, si cualquier ley, como es el caso de la número 25 de 30 de enero de 1958, establece disposiciones que en su aplicación literal alteran en modo alguno la manifiesta tendencia del principio contenido en la Carta Magna, corresponde a la Corte Suprema de Justicia determinar mediante el respectivo estudio y análisis, el alcance del precepto violado, tomarlo en consideración las secuelas lógicas de la aplicación del precepto acusado, para de esa evaluación con



llegar a las conclusiones que estime menester.

"A nuestro juicio, la expresión impugnada en el Artículo 292 del Código Electoral, introduce en las actividades normales del Tribunal Electoral una modalidad que, vistos los particularísimos fines y propósitos de esta Corporación y la forma como debe desenvolverse para lograr sus objetivos, no sólo **constituyen una ingerencia flagrante del Organó Ejecutivo** sino que, en determinadas circunstancias que señalaremos más adelante, pueden ser, no sólo un **entramamiento** a su independencia sino incluso un factor determinante para su total paralización.

"Porque las requisiciones, órdenes por suministros y servicios y las cuentas por gastos del Tribunal Electoral, no responden única y exclusivamente a un simple fenómeno de funcionamiento administrativo, con las naturales exigencias de la burocracia corriente. Las obligaciones constitucionales y legales del Tribunal Electoral están permanentes e indisolublemente vinculadas a responsabilidades de orden público, sujetas muchas de ellas a términos improrrogables y a urgencias imprevisibles. La sujeción del Tribunal Electoral al cumplimiento de trámites administrativos bajo la total dependencia de un Ministerio del Organó Ejecutivo, coarta y nulifica la independencia que le reconoce la Constitución Nacional, ya que el solo estancamiento de dicha tramitación en un momento crucial maniataría todo el engranaje electoral transformando su decantada independencia en una utopía.

"Muy diferente en esta intervención a la que señala a la Contraloría General de la República, la cual por mandato del Artículo 223 de la Constitución Nacional, está facultada para 'fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos'.

"Esta atribución, de rango constitucional y de amplio radio, permite a la Contraloría llevar un control minucioso de las partidas asignadas al Tribunal Electoral, las cuales, según lo establecido en el primer párrafo del artículo 292 del Código Electoral, forman 'una sección aparte en los respectivos Presupuestos Nacionales'.

"Tal función de la Contraloría, debe ser ejercitada respecto del Tribunal Electoral en la misma forma en que se ha implantado en las Instituciones Autónomas del Estado. Estos organismos autónomos, creados por la ley para suministrar determinados servicios públicos, administran sus propias partidas sin participación del Ministerio de Hacienda y Tesoro ni ninguna otra dependencia del Organó Ejecutivo, y sólo están sujetos a la fiscalización y control de la Contraloría General de la

República, a tenor de lo preceptuado por nuestro Estatuto Fundamental y las correspondientes leyes orgánicas.

"Constituye un contrasentido, por decir lo menos, que cualquier organismo autónomo cuya creación emana de la ley y cuyas funciones pueden ser de restringidísimo campo de acción, no tenga en su línea vital de abastecimientos la intervención de ninguna dependencia del órgano ejecutivo, mientras que el Tribunal Electoral, cuya independencia surge directamente de un mandato constitucional y cuyos propósitos ocupan posición cimera en el interés nacional, pueda ser constreñido en un momento dado por razón de cualquier entorpecimiento natural o artificial que se cree en una dependencia oficial extraña a su organización interna.

"Al referirnos al término 'independiente' que emplea la Constitución Nacional en su Artículo 105 aludiendo al Tribunal Electoral en relación con los Órganos Ejecutivo y Judicial, no podemos menos que hacer algunas reflexiones sobre el alcance que en materia de interpretación podríamos asignarle a esa palabra.

"Es indudable que en ese aspecto, sería aconsejable atenernos a lo que según opinión de Bermejo y Larraz, 'es el más aceptable de los métodos de interpretación de las leyes', y que 'consiste en aplicar al precepto obscuro los cuatro elementos que Savigny llama gramatical, lógico, histórico y sistemático haciendo el empleo de ellos por ese mismo orden'.

"Enfocando la cuestión desde el aspecto gramatical, cabe referirse a la definición que sobre el término 'independiente' nos da el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su XVII Edición, 1947, al decir lo siguiente: 'INDEPENDIENTE: Exento de dependencia. 2.- Autónomo...!'

"No es, pues, muy controvertible el escueto dictamen del Diccionario, que, ratificando los expresos ejemplos en nuestra exposición anterior, asimila los conceptos de independencia y autonomía en un mismo significado. Este sentido gramatical del término robustece y alonga las proyecciones del mandato constitucional hasta el punto de hacer superfluo cualquier insistencia sobre el alcance del mismo.

"Esta tesis está respaldada, asimismo, por el contenido de los Artículos 9 y 10 del Código Civil, que norman la interpretación de la ley, y los cuales dicen así:

'ARTICULO 9.- Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.'

Pero bien se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento'.

'ARTICULO 10.- Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal'.

"No hay pues, el menor resquicio en el sentido de la palabra 'independencia' utilizado por nuestra Constitución Nacional, ya que su valor gramatical es definitivo y rotundo.

"Partiendo de allí, el elemento lógico, que según propias expresiones de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 31 de enero de 1947, 'resulta del enlace entre el contenido del precepto obscuro con el contenido de otros preceptos claros que forman el todo, a fin de establecer la necesaria concordancia entre ellos y hallar por afinidad entre la parte y el todo el sentido exacto de la disposición dudosa', pone de inmediato relieve la afinidad existente entre la 'independencia' del organismo electoral erigida por el Artículo 105, y los preceptos afines de nuestra Constitución Nacional que en su Capítulo Segundo del Título IV se ocupa de crear una serie de garantías protectoras del sufragio en forma de disposiciones declarativas, autorizaciones y prohibiciones taxativas, que no dejan lugar a dudas sobre la firme determinación constitucional de afianzar los derechos electorales sobre bases firmes e invulnerables a cualquier intento de desestimación posterior.

"Al hacer referencia al elemento histórico de la disposición autonomista, que llena una aspiración largamente sentida en los vaivenes de nuestro acontecer republicano y que, incuestionablemente, marcan la culminación de esas pretensiones hondamente cívicas, cabe señalar que en todas las etapas de nuestras luchas políticas, la independencia de los organismos electorales han sido un desideratum de las grandes mayorías sufragantes, desde luego que la virulencia de nuestras campañas políticas dieron al traste, en una porción incontable de casos, con la ecuanimidad y la imparcialidad de los detentadores del poder público, propiciando situaciones en las cuales salió malograda la autonomía de la maquinaria electoral. Pero frente a esos hechos desalentadores, repetidos hasta el cansancio, ha prevalecido la tendencia a lograr un mejoramiento integral de las cosas, que se manifiesta en todos los ensayos normativos, ya fueren constitucionales o legales, anteriores al Acto Legislativo de primero de noviembre de 1956, el

cual dió final y feliz concreción al Tribunal Electoral.

"Al recalcar la importancia de la independencia de los organismos electorales, los distinguidos juristas panameños, Dr. José Dolores Moscote, Dr. Ricardo J. Alfaro y Dr. Eduardo Chiari, en la exposición de motivos del proyecto de Constitución Nacional presentado al Gobierno por la Comisión por ellos integrada, designada por el Decreto N^o 1056 de primero de noviembre de 1944, manifiestan al referirse a la constitución del Jurado Nacional de Elecciones, que en ese entonces era la máxima corporación electoral, lo siguiente:

'El Organismo Electoral que propicia este Artículo puede no ser perfecto, pero basta que en él no tenga ingerencia alguna el Poder Ejecutivo, ni en convivencia con el Poder Legislativo o el Judicial, para que ya represente un gran avance, para que el escrutamiento de la voluntad nacional deje de ser el medio más seguro de falsearla'. (Subrayado nuestro).

"Los claros y rotundos conceptos de tan ilustres compatriotas revelan ese espíritu de autonomía que siempre se deseó para los organismos electorales y que la Constitución Nacional ha consagrado en su artículo 105.

"En cuanto al elemento sistemático, conviene reproducir conceptos emitidos por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 28 de octubre de 1942, del siguiente tenor:

'Como quiera que la Carta Fundamental de un país es, o debe suponerse que es, una obra homogénea que corresponde a ideales y principios jurídicos, de orden social, económico y político, que son en suma los que constituyen su espíritu, que necesariamente está presente y activo en todos y cada uno de sus preceptos, es preciso, en primer lugar, buscar ese espíritu y ponerlo de manifiesto para poder conocer el verdadero sentido que debe dársele a esas disposiciones'.

"No es difícil ver evidenciado el espíritu de una disposición cuyo elemento gramatical es de meridiana y concluyente diafanidad, que está resguardado por concomitancias normativas que imprimen un sello inconfundible a su elemento lógico y cuyo elemento histórico relata a viva voz las razones ontológicas de un organismo creado en salvaguarda de inapreciables derechos humanos.

"Del análisis de estos elementos es necesario c

cluir en que es inadmisibile desde todo punto de vista, que una conquista constitucional de la importancia y dimensiones de la creaci3n del Tribunal Electoral puede quedar neutralizada en su disfrute y ejercicio por una disposici3n de rango inferior que en forma peligrosamente sutil subordina su eficaz funcionamiento a la intervenci3n de funcionarios nombrados por otros Organos del Estado.

"Un breve recorrido por el articulado del C3digo Electoral vigente, para se1alalar las disposiciones que enlazan irremisiblemente el buen 3xito de la labor del Tribunal Electoral al r3pido y expedito cumplimiento de sus compromisos de 3ndole material con el electorado en general y los Partidos Pol3ticos, los candidatos, y las Corporaciones Electorales subalternas 3n especial, nos permitir3 aquilatar la inmensa importancia que para el aseguramiento de su real y positiva 'irdependencia' tiene el poder disponer sin intervenciones ajenas, ni tr3mites engorrosos de los recursos que ha puesto a su disposici3n el Presupuesto Nacional.

"El Art3culo 34 del C3digo Electoral, relacionado con la inscripci3n de los Partidos Pol3ticos, establece que los libros respectivos ser3n suministrados por el Tribunal Electoral. El t3rmino de inscripci3n no indica l3mite alguno para iniciar a recoger afiliaciones para cualquier partido nuevo, por lo que, dentro del per3odo global fijado, y frente a la posible concurrencia de una cantidad no prevista de grupos aspirantes a formar partidos, podr3a suscitarse en cualquier momento una situaci3n de hecho en que una demora intencionada o un papeleo retardatario podr3a ser utilizado para realizar el proceso de inscripci3n de un partido o partidos determinados.

"De igual manera, la dependencia del Tribunal Electoral de un Ministerio del Organó Ejecutivo para la impresi3n de los Boletines a que se refieren los Art3culos 138 y 148 del C3digo sobre Registro Electoral, los cuales se1alan entre la publicaci3n de las listas provisionales y definitivas t3rminos fijos e improrrogables, as3 como ordena su oportuna distribuci3n en toda la Rep3blica, ser3a de funestas consecuencias con s3lo un 3pice de negligencia de tr3mites.

"El art3culo 157 en concordancia con el 159 es terminante en cuanto a la celebraci3n de las elecciones en los plazos prescritos por la ley; los art3culos 173 y 174 estatuyen la forma como habr3an de ser confeccionadas las boletas de votaci3n, obligando al Tribunal Electoral a suministrarlas a los Partidos Pol3ticos, 3n la cantidad necesaria que soliciten los Directorios de los partidos dentro de los treinta d3as anteriores a las elecciones'. Por otra parte, los Art3culos 58 y 59 fijan las pautas a seguir en caso de producirse vacantes en las n3minas, con sus respectivos y apresurados

cambios los cuales pueden surgir hasta 'dentro de los treinta días anteriores a la elección', ya fuere por 'renuncia o muerte del postulado', creando en las semanas cercanas a las elecciones una afluencia de dificultades complicaciones que no podrían ser resueltas si la intervención del Organó Ejecutivo adoleciera de un simple atisbo de dolosa apatía.

"Igual cosa se podría afirmar en lo tocante al cumplimiento del artículo 170 del Código Electoral, cuando se provocan incidentes inesperados que obligan al Tribunal a contratar servicios y suministros cuya adquisición demorada podría provocar un colapso en el desenvolvimiento de la función electoral.

"De todos los hechos examinados se desprende que la supeditación del Tribunal Electoral a la ingerencia administrativa de otra dependencia estatal, que hasta la fecha ha sido obviada gracias a disposiciones transitorias del Código Electoral, presagiarían para nuestros futuros torneos electorales un porvenir invierto que, gracias al deterioro inminente del sentido cívico que suele infectar la política nacional en tiempos de comicios, demolería esa preciada conquista autonómica que el Artículo 105 de la Constitución Nacional concretó al consagrar la 'independencia' del Tribunal Electoral de los Organos Ejecutivo y Judicial".

El negocio fue pasado en traslado al señor Procurador Auxiliar de la Nación y este funcionario manifiesta que, en su concepto, concede la declaratoria de inconstitucionalidad que se solicita.

Dice a este respecto el Procurador Auxiliar:

"Ajustado a lo que pide el demandante, con frontamos la disposición legal impugnada, o sea el artículo 292 del Código Electoral, aprobado por la Ley número 25 de treinta (30) de Enero de 1958, con la norma constitucional que se considera infringida --el artículo 105-- en la expresión exclusiva de la disposición 'al Ministerio de Hacienda y Tesoro'.

"El artículo 105 de la Constitución Nacional, otorga al Tribunal Electoral independencia con respecto a los Organos Ejecutivo y Judicial, a 'objeto de garantizar la libertad, honradez y eficiencia del sufragio popular', y con miras también de que la jurisdicción electoral que creaba el soberano, redimiera el sufragio de vicios y hacerlo libre y diáfano. Es tímado que el vocablo 'independencia' le concede al Tribunal Electoral una vida propia sin limitación alguna, al demandante alega en favor de su tesis que es evidente que nuestra Carta fundamental, al crear un Tribunal Electoral con el propósito de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, consideró de primordial importancia desvincularlo total

mente de cualquier ingerencia que en el logro de tan vitales fines para nuestras instituciones republicanas pudiera tener otro órgano del Estado. De allí el empeño en que ese organismo nuevo fuera completamente independiente en su actuación y de allí el rango constitucional que se confiere a esta independencia'.

"Contrario a lo que se afirma, la restricción del principio de independencia se refleja dentro del contexto del mismo artículo constitucional cuando se determinan las atribuciones del Tribunal Electoral que le corresponden privativamente, con miras a despejar una posible causa de conflicto de atribuciones. Querer entender que el término 'independencia', como forma de descentralización con respecto de 'autonomía', implica 'desvinculación total de cualquier ingerencia que en el logro de tan vitales fines para nuestras instituciones republicanas pudiera tener otro órgano del Estado', como lo afirma el contexto de la demanda, es un magno error porque la descentralización aunque es un concepto complejo no es absoluto. El profesor Fernando Garrido Falla, al tratar el fenómeno típicamente actual de la proliferación de entidades autónomas que se separan del núcleo central de la administración, como administraciones propias para servicios específicos, expresa: 'Las administraciones propias (local, institucional) constituyen entidades sustantivas frente al Estado; pero esta disyunción no puede afirmarse sin relativizarla a continuación con una afirmación de signo contrario: que modernamente no hay una Administración pública fuera de la Administración del Estado'. ('Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional'. RE-VISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Enero a Abril de 1950, pág. 316). Esto no quiere significar que no existen instituciones públicas que en virtud de sus facultades decisorias y de control quedan fuera de la jerarquía propiamente tal, vg., el Tribunal Electoral, en sus funciones peculiares determinadas en la Constitución son independientes. En el mismo sentido puede definirse el Órgano Judicial diciendo que es aquel que no soporta el principio de jerarquía, bien entendido que esto se refiere a la actividad judicial 'strictu sensu' y no a la administrativa que pueden desarrollar.

"En nuestra organización, ni en ninguna otra, un organismo (apreciése justamente el concepto) puede considerarse como unidad jurídica, dotado de una existencia constitucional y legal aislada, aún cuando se le haya ubicado como 'Organismo Independiente del Órgano Ejecutivo y Judicial..'. La independencia estatutaria de algunos entes públicos que conduce a los principios de descentralización con sus aspectos de 'autonomía' y 'autarquía' ha sido ya precisado por el

Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia al dictar la sentencia de 25 de junio de 1962' en la demanda de inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 84 de 28 de diciembre de 1961' de la cual se extracta lo siguiente:

'La autarquía administrativa, llamada también institucional, que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina autonomía, no es más que la descentralización de determinados servicios que el Estado tiene el deber de prestar y presta, en efecto, con miras a una mayor eficacia, por medio de los entes descentralizados.

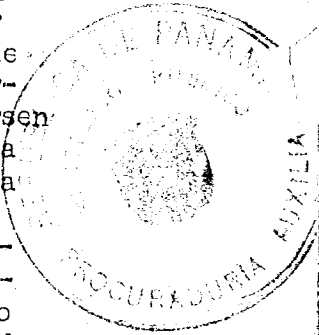
'Tales entes descentralizados forman parte necesariamente del Estado, no obstante la denominación de autónomos o semi autónomos que erradamente se les dá en nuestro ordenamiento jurídico. La Unidad del Estado no puede sufrir menoscabo por la existencia de tales entes, como no la padece la soberanía porque ella se ejerce, según sea el caso, por cada uno de los tres órganos que integran la organización estatal'. (V. Repertorio Jurídico Nº 6, del mes de junio de 1962, pag. 210).

"De lo que se concluye, que tanto la 'independencia' como la 'autonomía' e incluso la 'autarquía', deben considerarse y examinarse como cualidades de la descentralización administrativa y no como principios autónomos de la organización. De manera, pues, que teniendo en cuenta lo anterior, puede decirse que estos conceptos se vienen superando en nuestro medio al impulso del postulado que pregona el artículo 2º de la Constitución Nacional, en el sentido de que los propios Organos, no organismos, del Estado 'actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración'.

"Las consideraciones anteriores bastarían, ellas solas, para dejar fundadamente establecido que estos organismos, como el Tribunal Electoral, son entes intermedios que se hallan delimitados por un ordenamiento jurídico; pero en sus relaciones con el Fisco, lo mismo que los Organos del Estado, necesariamente tienen que ser canalizados por el Ministerio de Hacienda, entre nosotros, Hacienda y Tesoro, porque se 'trata de la Administración del patrimonio del Estado y del erario, o 'tesoro' nacional que se funden en la unidad del Fisco', (Pág. 232, Rafael Bielza, Compendio de Derecho Público).

"Mas, para abundar en razones, si la doctrina nos informa sobre ese principio, en el sentido de que la competencia de ese Ministerio (Hacienda y Tesoro)

es la inherente a la custodia del PATRIMONIO, RECURSOS, RENTAS Y GASTOS DEL ESTADO, no cabe duda de que contribuirá a demostrar cómo no es posible admitir que pueda reconocerse como vicio, en ese orden, que las 'requisiciones y órdenes por suministros y servicios y las cuentas por gastos del Tribunal', cursen luego de ser registradas, al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Lo contrario ocurriría, si delimitada la competencia del Tribunal Electoral por razón de la materia que lo distingue de los demás entes descentralizados, tanto en su aspecto general como privativa, él tácitamente se abroge la función (sentido funcional) correspondiente al Ministerio de Hacienda y Tesoro.



"En virtud de las razones que dejo exteriorizadas, soy pues, Honorables Magistrados, del criterio que la expresión 'al Ministerio de Hacienda y Tesoro' incluida en el párrafo segundo del artículo 292 de la Ley Nº 25 de 30 de enero de 1958 --Código Electoral--, no es incongruente con el artículo 105 de la Constitución Nacional y así recomiendo que se declare en la presente demanda".

Encontrándose el caso en estado de ser fallado, por habersele sometido a la tramitación señalada por la ley, a ello se procede y, con tal propósito, se expresa lo siguiente:

Esta Superioridad comparte plenamente los conceptos emitidos por el señor Procurador Auxiliar, pues enfocan en forma atinada el problema jurídico planteado tanto en su aspecto positivo como doctrinal, lo que haría innecesario agregar otras razones. No obstante, la Corte estima conveniente insistir en un aspecto que es de superlativa importancia para la solución del presente caso. Y es que la "independencia" que el Artículo 105 de la Constitución Nacional le concede al Tribunal Electoral, no es absoluta, ya que, como establece esta misma norma, ella se otorga "con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular". Asimismo, la privativa competencia que le concede es tan sólo 'para interpretar y aplicar la ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral'.

Como se observa, nada dice esta disposición en cuanto al aspecto fiscal del citado Tribunal, ni en este inciso ni en el cuarto, en que se señalan las funciones o atribuciones del mismo, ni en ninguna otra norma de la Carta Fundamental. De esta materia la que se ocupa es la ley y siendo así, mal puede resultar violado el artículo 105 de la Constitución como alega el recurrente. En efecto, es el artículo 292 del Código Electoral, aprobado por la Ley número 25 de 30 de enero de 1958, el que en su inciso primero dispone que "El Tribunal Electoral, como Organismo Independiente del Órgano Ejecutivo y del Órgano Judicial, tendrá sus partidas de Gastos formando una sección aparte de los respectivos Presupuestos Nacionales". Y fue el propio legislador al que en el inciso segundo del mismo artículo agregó "Que las requisiciones y órdenes por suministros y servicios y las cuentas por gastos del Tribunal Electoral se registrarán en la Secretaría General y cursarán luego al Ministerio de Hacienda y Tesoro y a la Contraloría General

de la República para los trámites consiguientes", lo que demuestra su intención fijar de una manera expresa los requisitos que esas requisiciones, órdenes y cuentas por gastos debían cumplir para su siguiente pago.

Al hacer la exigencia de que tales requisiciones, órdenes y cuentas deberían cursarse al Ministerio de Hacienda y Tesoro, que es una frase que se tacha de inconstitucional, el legislador no hizo otra cosa que ceñirse a las pautas y normas que rigen en la República sobre la materia y de la manera especial al Código Fiscal que le atribuye al Ministerio de Hacienda y Tesoro la administración de los bienes nacionales (artículo 8º) y su consiguiente intervención en todo lo relacionado con los mismos (V. Artículo 12 y siguientes y en especial el artículo 19 del citado Código). Así ocurre también a propósito del artículo 2º de la Constitución, que actúan separadamente del Órgano Judicial y del Órgano Legislativo, no obstante que éstos, según el artículo 2º de la Constitución, actúan separadamente del Órgano Ejecutivo. Sin embargo, valdría la pena agregar aquí, sin que signifique que con ello se coarta la independencia de actuación del Órgano Judicial, los serios inconvenientes que se nos causa con el pago demorado de los emolumentos de Suplentes de los Magistrados y de los Jueces y otros gastos relacionados con la adquisición de materiales, inconvenientes estos, que en cierto modo perjudican la causa de la administración de justicia, por la renuencia, en el caso de los Suplentes a encargarse de las plazas de los Magistrados y Jueces, por la razón apuntada y cuanto a los materiales, por razones obvias. Pero, estas molestias y demoras en los pagos, sólo pueden atribuirse a la ley y al modo de interpretar la de parte de las oficinas encargadas de efectuarlos. Igual sucede con la Universidad de Panamá, que si bien es una entidad autónoma del Estado, la propia Constitución en el artículo 86 le "reconoce patrimonio propio y derecho de administrarlo", dentro de la ley, lo que hace la Constitución en el caso del Tribunal Electoral. Esta intervención del Órgano Ejecutivo no se da únicamente en nuestro país, sino que es aceptada en todas las legislaciones, ya que resultaría absurdo imponiéndole la ley la obligación de administrar los bienes nacionales, si no le otorgase la facultad de custodiar y fiscalizar las operaciones relacionadas con tales bienes, sin perjuicio de la labor que en este sentido debe cumplir también la Contraloría General de la República. Como para citar tan sólo un ejemplo, tenemos que en Venezuela, nos dice el Profesor ELOY LARES MARTINEZ "la administración de todos los institutos autónomos está sometida a la fiscalización de la Contraloría de la Nación". "Mas", agrega: "La administración de la mayoría de esos institutos es, al mismo tiempo, según lo dispuesto en sus leyes o decretos, objeto de fiscalización por el Ejecutivo Nacional". "Dicha fiscalización --añade-- es un aspecto de la tutela administrativa, la que sólo existe en la medida en que el derecho o objetivo la consagra. En el caso relativo a las Universidades del Estado no hay disposición alguna que atribuya al Poder Ejecutivo facultades de fiscalización, por lo que en esos organismos sólo puede ejercerse la vigilancia de la Contraloría". (Tratado de Derecho Administrativo. Caracas, 1963, págs. 442 y 443).

Y, como se advierte, no es éste el caso de nuestro Tribunal Electoral, ya que como anteriormente se indicó la misma norma (el artículo 292 del Código Electoral), que establece que "tendrá sus partidas de Gastos formando una sección aparte en los respectivos Presupuestos Nacionales", le otorga el derecho de fiscalización al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que es, conforme a nuestro tema, el encargado de esta labor.

Por todo lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "al Ministerio de Hacienda y Tesoro", contenida en el párrafo segundo del artículo 292 del Código Electoral, aprobado por la Ley número 25 de 30 de enero de 1958.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(fdo) M. A. Díaz E.-

(fdo) Aníbal Illueca.-

(fdo) Demetrio A. Porras.-

(fdo) Ricardo A. Morales.-

(fdo) C. A. Quintero M.-

(fdo) V. A. de León S.-

(fdo) Angel L. Casís.-

(fdo) Luis Morales Herrera.-

(fdo) Germán López.-

(fdo) Francisco Vásquez G.,
Secretario General.