

26 de enero de 2004

Proceso de Inconstitucionalidad	El Licenciado Iván Gantes, representación de Xiomara Pérez de López , advierte la inconstitucionalidad del numeral 7 del artículo 330 del Código Electoral, dentro del proceso penal por la
Concepto de la Procuraduría de la Administración	"supuesta exacción de cuotas o contribuciones a funcionarios del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) para beneficiar al Partido Cambio Democrático".

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

En atención a la providencia emitida por ese Tribunal, visible a foja 60 del expediente, comparezco con el debido respeto para emitir mi concepto constitucional dentro del término que dispone el artículo 2563 del Código Judicial.

I. Pretensión del actor y norma que se advierte inconstitucional:

Del libelo presentado por el Licenciado Gantes, resulta que dentro del proceso penal electoral seguido a Xiomara Pérez de López, formuló advertencia de inconstitucionalidad ante el Tribunal Electoral respecto al artículo 341, numeral 7, del Código Electoral, pero la misma fue rechazada de plano por improcedente, y ahora presenta la misma advertencia directamente ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con el objeto que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de dicha norma legal, del siguiente contenido literal:

"Artículo 341. Se sancionará con pena de prisión de seis meses a tres años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por uno a tres años, a las personas que:

1-...

2-...

3-...

4-...

5-...

6-...

7-Incurran en prohibiciones contempladas en los numerales 1,3 y 4 del Artículo 2 de este Código"

II. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas y los respectivos conceptos de infracción expuestos.

A juicio del actor, el numeral 7 del Artículo 341 infringe de manera literal, por violación directa, el artículo 31 de la Constitución Política de la República, que dice:

"Artículo 31. Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Esto lo indicamos, por cuanto es claro que la norma que acusamos de Inconstitucional contraviene lo dispuesto en el citado artículo 31 de la Constitución Política de la República de Panamá, ya que el mismo establece taxativamente que "sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado", ya que el Título VII "**DELITOS Y FALTAS PENALES ELECTORALES Y FALTAS ADMINISTRATIVAS**" del Código Electoral describe normativa y sustantivamente las conductas que se enmarcan en los tipos penales electorales definidos específicamente y no puede remitirse a las prohibiciones contempladas en el Título I "Sufragio y Padrón Electoral", Capítulo I, sobre los principios generales, disposiciones que no constituyen delitos o describen conductas delictivas, sería tanto como

aquellas dejaran de ser prohibiciones y se conviertan en delitos.

Indicamos lo anterior toda vez que las precitadas normas y los numerales enunciados son Inconstitucionales y contravienen el citado artículo 31 de la Constitución Nacional, ya que es reconocido por la Doctrina y la Jurisprudencia que para que exista un Delito el mismo debe estar debidamente señalado como tal, sin que medie en la conducta típica, rasgos de confusión con otra conducta no señalada como Delito.

El principio de Legalidad de enunciado Constitucional y tradicionalmente conocido como "Nullum crimen nulla poena sine lege"(sic), es según los juristas el mas valioso amparo legal contra la arbitrariedad judicial y administrativa. Este principio establece que el hecho punible que se le imputa a una persona, como la pena "deben estar claramente determinados en la Ley Penal".

Por ende, el Juzgados (sic) o el Instructor no pueden crear tipos delictivos, proceder a actuar por analogía, aplicar sanciones a conductas en (sic) tipificadas expresamente en la Ley o que no tenían vigencia real al momento de realizarse el acto, es una violación flagrante al debido proceso.

En Derecho Penal, las conductas tiene (sic) un tipo penal, el cual debe describir expresamente la acción delictiva. No puede tenerse un supuesto acto delictivo por lógica o por extensión, ya que esto conllevaría erróneamente a la utilización de la Analogía, prohibida por nuestra Constitución Política en materia penal. La doctrina a (sic) determinado en diversas opiniones que "lo que está directamente prohibido, no ya por lógica, sino por la Constitución es el acto de servirse de una incriminación para castigar un hecho que cae en la zona de libertad, esto es lo que se llama analogía"

Es por ello que la norma penal debe ser clara y directa, sin motivos a interpretaciones o extensiones, para que de ninguna manera haya razones para que el juzgado tome una conducta y la aplique a otra, pasando de un acto administrativo a uno penal. Llenando las lagunas de la

legislación que en materia penal, no pueden existir y no pueden darse.

En este sentido, el legislador debió enmarcarse al ámbito Constitucional, por lo que legislar mas allá de lo que establece nuestra Carta Política es traspasar la competencia, facultades y atribuciones que le otorga la Ley, incurriendo en una violación flagrante al emitir o aprobar estos preceptos jurídicos, que acusamos de inconstitucionales.

Igualmente establecemos que la ley no puede indicar una conducta como "prohibición" y luego sin enmarcarla dentro de una conducta típica, antijurídica y culpable, es decir, la indicación del sujeto activo del acto, verbo rector y demás requisitos esenciales para determinar y señalar una conducta penal, la convierte en delito, permitiendo al juzgador la competencia de interpretar extensivamente y por analogía una conducta indeterminada como es el aso (sic) de las normas que acusamos de Inconstitucionales."

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de la disposición supuestamente infringida y su concepto, el cual externamos de inmediato.

Viabilidad de la Advertencia de Inconstitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia no ha sido uniforme en cuanto a la viabilidad de las advertencias de inconstitucionalidad presentadas ante la jurisdicción electoral. En ese sentido, existen pronunciamientos de ese Tribunal que admiten tales advertencias por tratarse de un control objetivo sobre las normas legales o reglamentarias aplicables al caso y no sobre las decisiones del Tribunal Electoral, teniendo como base el numeral 1 del artículo 203

de la Constitución Política; pero también pronunciamientos del Pleno de la Corte, según los cuales dichas advertencias son inadmisibles, considerando que sólo es posible la acción autónoma de inconstitucionalidad, con fundamento en la parte final del artículo 137 de la Constitución.

A guisa de ejemplo, de la posición de la Corte Suprema de Justicia, que no admite las Advertencias de Inconstitucionalidad en los asuntos Electorales, se ha dicho:

"La decisión emitida por los Magistrados del Tribunal Electoral en la resolución antes mencionada se fundamentó, según se indica en la misma resolución, en el artículo 137 de la Constitución Política de Panamá, que regula las atribuciones del Tribunal Electoral, cuyo último párrafo señala que "las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante el mismo y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad". Señala el Tribunal que no procede admitir la advertencia de inconstitucionalidad en la jurisdicción electoral, ya que el único recurso o acción admisible en contra de la jurisdicción electoral es el recurso de inconstitucionalidad una vez fallada la controversia.

Una vez examinado el expediente contentivo del presente negocio el Pleno de la Corte estima que no se configura el delito de infracción a los deberes de servidores públicos por haber declarado no admisible la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el Lcdo. Juan Materno Vásquez en representación de la señora MAYÍN CORREA DELGADO en contra de los Magistrados del Tribunal Electoral, ya que el artículo 137 de la Constitución Política de la República de Panamá establece claramente que el recurso de inconstitucionalidad es la única acción admisible en contra de las decisiones de la jurisdicción electoral. A este respecto, no debe confundirse el recurso de inconstitucionalidad contenido en el Libro IV, Capítulo IV, artículo 2550 y siguientes del Código Judicial con la Consulta sobre constitucionalidad

reguladas en el Libro IV, Capítulo III, artículos 2548 y 2549 del Código Judicial, pues se trata de dos instituciones procesales distintas: en el primer caso el proceso constitucional se promueve a través de una acción popular y el otro a través de una excepción que se planteó en este caso ante el Tribunal Electoral. La advertencia de inconstitucionalidad, que es una excepción, puede ser promovida cuando alguna de las partes en el proceso advierte que la disposición legal o reglamentaria es inconstitucional, caso en el cual podrá hacer la advertencia respectiva a la autoridad correspondiente, quien en el término de dos (2) días, sin más trámite, elevará la consulta a la Corte Suprema de Justicia. Distinto resulta, pues, el recurso de inconstitucionalidad, que es una acción, mediante el cual, cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos de gabinete, decretos-leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad. No debe pues, confundirse la acción de inconstitucionalidad, que nuestra Constitución denomina recurso de inconstitucionalidad en el artículo 137, con la excepción de inconstitucionalidad que en nuestro sistema constitucional se designa, en el artículo 203 numeral 1o., de la Constitución como advertencia de inconstitucionalidad.

Mediante la acción (recurso de inconstitucionalidad) se ejerce un control abstracto de constitucionalidad y la misma es propia de los sistemas europeos continentales de justicia constitucional. Por el contrario, mediante la excepción (advertencia de inconstitucionalidad) se ejerce un control en concreto y es propia del modelo norteamericano de justicia constitucional en el cual solo cabe esta forma de control judicial de constitucionalidad. Quienes sostienen que la frase "recurso de inconstitucionalidad" en el artículo 137 de la Constitución incluye la advertencia, que posteriormente debe ser elevada en consulta, confunden la acción con la excepción en materia constitucional procesal.

La interpretación constitucional empieza, aunque evidentemente no se agota, con el sentido literal del texto constitucional respectivo (cfr. A. Hoyos, La interpretación constitucional, Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1993). El artículo 137 debe interpretarse en el sentido de que en los procesos electorales sólo cabe la acción (recurso) de inconstitucionalidad por dos razones:

1. El sentido literal del texto es claro en cuanto a que las decisiones del Tribunal Electoral "únicamente" son recurribles ante él mismo, excepto lo referente "al recurso de inconstitucionalidad". No se incluye aquí la "advertencia" de inconstitucionalidad prevista en el artículo 203 de la Constitución.

2. El párrafo final del artículo 137 es una norma de excepción en cuanto señala que "se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad" y, por lo tanto, esta norma excepcional no puede ser interpretada en forma extensiva como que incluye, además del recurso, la advertencia que es una institución distinta. De hecho, la jurisprudencia y la legislación vigente (artículo 2606 del Código Judicial) señalan que no cabe el amparo de garantías constitucionales en los procesos electorales, lo cual es consistente con la interpretación restrictiva que debe darse a esta norma de excepción.

Estamos conscientes de que la Corte Suprema ha resuelto con anterioridad advertencias de inconstitucionalidad que se han formulado en procesos electorales, pero en ellas no se ha resuelto expresamente el asunto central que aquí nos ocupa que es el de determinar la procedencia de aquéllas en dichos procesos. No existe sentencia final, definitiva y obligatoria de esta Corte, que recaiga sobre el último párrafo del artículo 137 de la Constitución vigente en que se señale en forma expresa y categórica un criterio contrario al aquí expresado. Pero aun si, en gracia de discusión, existiera una afirmación obiter dictum en ese sentido, nada impide que por las razones arriba expuestas la Corte Suprema entre a revisar ese criterio y establezca con toda claridad la interpretación que debe darse al párrafo final del artículo 137 de la Constitución.

En el presente negocio, dado que se trata de un proceso electoral penal, lo único procedente era, pues, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, una vez fallada la controversia."

(ACUSACIÓN PARTICULAR PRESENTADA POR EL LCDO. JUAN MATERNO VÁSQUEZ EN REPRESENTACIÓN DE LA SRA. MAYÍN CORREA DELGADO Y EN CONTRA DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL POR INFRACCIÓN DE SUS DEBERES DE SERVIDORES PÚBLICOS. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993). CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.)

Por otro lado, la posición de la Corte Suprema de Justicia, que sí admite las Advertencias de Inconstitucionalidad en los asuntos Electorales, puede observarse en el siguiente fallo:

"La advertencia de inconstitucionalidad es un mecanismo que permite a las partes en un proceso, cuestionar la constitucionalidad de una disposición legal o reglamentaria que será aplicada en dicha contienda. Su finalidad preventiva es evidente: evitar la aplicación en un caso concreto, de un texto legal que se estima contrario a la normativa constitucional.

Las reformas constitucionales de 1956, introducidas a la Constitución Política de 1946, establecieron por primera vez la advertencia de inconstitucionalidad, figura novedosa que permitiría a las partes en un proceso, señalarle al funcionario que administraba justicia, que una norma legal o reglamentaria que era aplicable al caso, era inconstitucional.

El actual Texto Constitucional prevé la advertencia de inconstitucionalidad en el artículo 203 numeral 1º, cuando establece:

"Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la

inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se le advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia" (El resaltado es nuestro)

Por su parte, el artículo 2558 del Código Judicial regula el trámite que se le debe dispensar a la Advertencia de Inconstitucionalidad, al establecer:

"Artículo 2558. Cuando alguna de las partes en el proceso, advierta que la disposición legal o reglamentaria es inconstitucional, hará la advertencia respectiva a la autoridad correspondiente, quien en el término de dos días, sin más trámite, elevará la consulta a la Corte Suprema de Justicia, para los efectos del artículo anterior". (El resaltado es nuestro).

Al examinar los textos antes transcritos, a la luz de nutridos pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia en materia del control concreto, esta Superioridad no puede dejar de enfatizar la responsabilidad legal que le compete a todo funcionario que administra justicia, de remitir al Pleno de la Corte las advertencias de inconstitucionalidad que ante él sean formuladas, salvo en las siguientes circunstancias:

". cuando ya existe pronunciamiento de la Corte en relación a la norma advertida;
 . cuando la norma advertida ha sido aplicada; o
 . cuando la norma advertida no es aplicable al proceso dentro del cual se origina la advertencia".

Así lo ha reiterado la Corte Suprema de Justicia en innumerables ocasiones, subrayando además que de acuerdo al artículo 203 de la Constitución Política, las partes sólo pueden presentar advertencias de inconstitucionalidad una vez por instancia.

Lo anterior implica, que el llamado control previo de admisibilidad que tienen los funcionarios públicos en relación a la advertencia de inconstitucionalidad, y que ha sido reconocido por la Corte en sus pronunciamientos, se encuentra limitado a la verificación de que no estén presentes las condiciones antes enunciadas, únicas que permiten al referido funcionario público, no remitir a la Corte Suprema de Justicia la incidencia de inconstitucionalidad presentada por las partes dentro de un proceso. Es en ese contexto, como bien lo señalara el Pleno de esta Máxima Corporación Judicial en sentencia de 21 de febrero de 1992, que se interpreta la frase "sin más trámites" contenida en el artículo 2558 del Código Judicial.

No escapa a la percepción de la Corte, que la ausencia de una adecuada regulación en cuanto a los recursos que le asisten a las partes afectadas por la decisión de un funcionario público, de no remitir al Pleno de la Corte Suprema de Justicia una advertencia de inconstitucionalidad que cumple con los presupuestos básicos, puede dar margen a la proliferación de abusos en perjuicio de las partes en un proceso, como esta Superioridad ha podido apreciar en diversas ocasiones.

Lo esbozado cobra notoria relevancia en el negocio sub-júdice, pues contrario a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución Política, y el artículo 2258 del Código Judicial, el Tribunal Electoral no remitió al Pleno de la Corte, dentro del término legalmente establecido de dos días, la Advertencia de Inconstitucionalidad presentada por el Legislador CARLOS AFU DECEREGA. Ninguna consideración sustentatoria fue esgrimida por el referido Tribunal, para obviar el cumplimiento de lo preceptuado en las normas antes comentadas.

Bajo este prisma, el recurso presentado por el Legislador CARLOS AFU DECEREGA debía ser acogido, pese a lo poco feliz de su denominación, en vías de permitir un conocimiento más profundo y detenido de los hechos, máxime cuando la Corte Suprema de Justicia está llamada en estos casos, a ejercitar su nivel más alto de escrutinio, con el fin de otorgar una tutela judicial efectiva a los ciudadanos.

Debemos subrayar, la importancia de que el tribunal o funcionario ante quien se presente una advertencia de inconstitucionalidad, exprese las razones que tendría para no remitir dicha incidencia constitucional al Pleno de la Corte, toda vez que, como se desprende del artículo 203 de la Constitución Política, el artículo 2558 del Código Judicial, y los pronunciamientos de la Corte Suprema en esta materia, la remisión o no, de una advertencia de inconstitucionalidad no es cuestión libremente facultativa o discrecional del Tribunal ante quien se presenta. Por el contrario, las previsiones legales antes enunciadas son enfáticas al establecer que toda advertencia debe ser remitida a la Corte, salvo los casos de excepción a los que nos referimos en párrafos anteriores.

Se observa fácilmente, que la regla general prevista en la Constitución y la Ley, es que la advertencia de inconstitucionalidad debe siempre ser remitida en el término de ley, excepto en circunstancias claramente delineadas en nuestro ordenamiento legal, y los funcionarios públicos, conforme al principio de legalidad, sólo pueden hacer aquello que la Ley les permite.

...

El Pleno considera oportuno destacar por otra parte, que el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en ninguna forma invade el terreno de competencias que correspondan a otra autoridad o tribunal. En el caso particular del Tribunal Electoral, la propia Constitución le reconoce a este la competencia para interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, no así los temas constitucionales que están confiados al Pleno de esta Corporación de conformidad con lo que establece el artículo 203 de la Constitución Nacional."

(RECURSO DE HECHO PRESENTADO POR LOS LICDS.FELIX H. ANTINORI Y ROBERTO FLORES, EN REPRESENTACIÓN DEL H.L. CARLOS AFU DECEREGA, EN VIRTUD DE QUE OPORTUNAMENTE SE INTERPUSO UNA ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD, DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL DE EXPULSIÓN DEL PARTIDO Y REVOCATORIA DE MANDATO. MAGISTRADO PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL DOS (2002).CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.)

No cabe duda que el tema de la viabilidad de las advertencias de inconstitucionalidad está sujeto a la interpretación, principalmente, de los artículos 137 y 203, numeral 1 de la Constitución Política. Por un lado, queda claro que el artículo 137 sólo permite presentar la acción autónoma de inconstitucionalidad contra las decisiones del Tribunal Electoral, pero nada dice respecto a la revisión constitucional de las normas legales o reglamentarias aplicables en los casos de esa jurisdicción. Esto se fundamenta en la necesidad de garantizar la continuidad y celeridad del proceso electoral, aspecto de primer orden en la vida política e institucional del país.

Sin embargo, el numeral 1 del artículo 203 del Texto Constitucional, norma que siendo posterior tiene preferencia (regla supra-legal artículo 14 del Código Civil), sí establece de manera general, sin excepciones, la advertencia de inconstitucionalidad como mecanismo de control objetivo de constitucionalidad de las normas legales y reglamentarias aplicables en todos los procesos en que un funcionario público administra justicia.

De lo anterior colegimos e interpretamos, que las normas constitucionales permiten la presentación de advertencias de inconstitucionalidad, inclusive, en los asuntos electorales, eso sí, siempre que la advertencia no recaiga sobre decisiones del Tribunal Electoral, sino en normas legales o reglamentarias aplicables al caso, en cuyo evento el funcionario correspondiente deberá remitirla a la Corte Suprema de Justicia en los términos del artículo 2558 del Código Judicial, respetando también las excepciones ya consolidadas por la jurisprudencia nacional en cuanto a que

la norma no haya sido aplicada, que no exista pronunciamiento de la Corte sobre su constitucionalidad, etc.

Finalmente, está claro que por la naturaleza misma de los asuntos electorales, la Corte Suprema de Justicia, debe imprimirle celeridad especial a la resolución de dichos casos y cuidar celosamente que no se abuse del mecanismo procesal denominado "Advertencia de Inconstitucionalidad", cuando el mismo se utiliza ante la jurisdicción electoral.

En todo caso, para el evento que en el caso que nos ocupa la Corte considera viable la advertencia de inconstitucionalidad presentada, esta Procuraduría pasa a expresar su concepto de fondo.

Fondo de la Advertencia de Inconstitucionalidad.

Esta Procuraduría, tampoco comparte los argumentos jurídicos de fondo planteados por el demandante, quien señala que el numeral 7, del artículo 341 del Código Electoral, viola el principio de legalidad en materia penal (*nullum crime sine lege*), al tener que ubicarse la sanción en otra disposición legal.

Es evidente que la norma impugnada califica en lo que la doctrina penal denomina "norma penal en blanco", porque remite a otra disposición de la misma Ley para conocer toda su extensión; sin embargo, convergen los elementos esenciales que configuran el hecho delictivo, describiendo el tipo penal y estableciendo la sanción correspondiente.

El Pleno de nuestra máxima Corporación de Justicia, ha señalado que uno de los elementos principales de la existencia jurídica del hecho delictivo es la tipicidad, que en su aspecto normativo aparece cuando la ley describe una conducta determinada o una omisión específica, como

merecedora de una sanción penal. La tipicidad en lo fáctico surge con la adecuación de la conducta al tipo que describe la Ley Penal. El artículo 31 de nuestra Constitución Política establece esta garantía penal cuando expresa en afortunada síntesis que "sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto impugnado".

El legislador, al momento de elaborar el texto de los tipos penales, las estructura con los elementos constantes: la acción (verbo rector), los sujetos (activo y pasivo) y el bien jurídico, y le añade otros elementos variables tales como el objeto material y las modalidades o referencias de modo, tiempo o lugar. En ese proceso de producción de la ley penal algunos de los elementos variables en un tipo pueden adquirir autonomía en otro, así la falsedad o engaño en la estafa es un elemento integrativo del tipo penal, pero es un elemento autónomo constante de todos los delitos contra la fe pública.

A través de la Sentencia de 2 de enero de 1997, los Magistrados que integraban entonces el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, manifestaron que en los casos de la Ley Penal en blanco, la norma estructurada es incompleta pero su complemento se encuentra en otra disposición de la misma Ley o Código o en otro distinto o se atribuye a una autoridad distinta la facultad para legislar y sólo en el último supuesto se cuestiona su colisión con el principio de reserva legal.

A juicio de este despacho, el numeral 7 del artículo 341 del Código Electoral, que para complementarse remite a los numerales 1,3 y 4 del artículo 2 del mismo Código, cumple con

las exigencias jurisprudenciales expuestas. Para mayor ilustración, transcribimos a continuación las últimas normas mencionadas.

"Artículo 2. Se prohíbe:

1. A las autoridades y a los empleadores la exacción, cobro o descuento de cuotas, o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos y a los trabajadores, respectivamente, aún a pretexto de que son voluntarias.
2. ...
3. Obligar, directa o indirectamente, a los ciudadanos a inscribirse o renunciar a un determinado partido político para poder optar a un cargo público o permanecer en él; y, en el caso de los empleados o trabajadores, exigirles la afiliación o renuncia de un determinado partido político para poder optar a un puesto o poder permanecer en el mismo; o apoyar cualquier candidatura.
4. Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como la filiación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos o partidos políticos en las oficinas, dependencias y edificios públicos; así como el uso de emblemas, símbolos, distintivos o imágenes de candidatos o partidos, dentro de los edificios públicos.
5. ..."

Como puede apreciarse, el artículo 341, numeral 7 del Código Electoral, no colisiona con el principio de reserva legal, al encontrarse debidamente tipificado el delito por remisión a otra disposición de la misma Ley Electoral, es decir, el acto delictivo, está previamente definido por la Ley como tal, así como la pena aplicable.

El principio de legalidad tiene su origen institucional en la Constitución y constituye una auténtica garantía de las libertades individuales, aunado que la ley debe previamente

establecer el hecho delictivo y de igual forma imponer la pena.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado a través de reiterada jurisprudencia, que el artículo 31 de nuestra Carta Fundamental, recoge el principio de legalidad en materia penal, piedra angular del sistema penal continental europeo, del que se desprenden garantías sustantivas penales y garantías procesales penales, sistema que sigue nuestro país. Ello significa que el principio de legalidad consagrado en la Constitución Política y desarrollado en la Legislación Penal (común y electoral), tiene varias vertientes, entre ellas, las del "nullum crimen sine previa lege", que establece que sólo los hechos tipificados en la ley penal como delitos pueden ser considerados como tales. En materia penal, como sostiene Herrera y Lasso, "el principio de legalidad lo integran el tipo, la tipificada y el juicio de tipificada (cf. Garantías Constitucionales en materia penal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 1979, pág. 14).

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de igual forma ha señalado, que el principio de legalidad o reserva legal, así como las garantías que surgen de éste, buscan darle certeza y seguridad a los destinatarios de las leyes penales, ya que al exigirse que los delitos y penas, se plasmen en una ley con vigencia anterior a la comisión del delito, garantiza a los asociados conocer la conducta punible y las sanciones, a que se harían acreedores si cometen el hecho tipificado en la norma.

Por su parte, los juristas Campo Elías Muñoz y Aura Emerita Guerra de Villalaz, en su obra Derecho Penal Panameño

(Parte General), al referirse al principio de legalidad, comentan lo siguiente:

"La actual Constitución de la República de Panamá, puesta en vigor de once de octubre de 1972, reafirma el principio con la siguiente fórmula (artículo 30) "Sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado", y el mismo se encuentra precisado en el artículo 1 del Código Penal, en los siguientes términos: En ningún tiempo se podrá juzgar a nadie, sino de conformidad con la ley promulgada y vigente a tiempo de ejecutarse el hecho que motiva el juicio, que defina tal hecho como punible y le señale pena".

Del artículo 1 del Código penal se desprenden las siguientes e importantes consecuencias:

- a) Un hecho no puede considerarse delito ni ser sometido a pena, si una ley no lo prevé como tal.
- b) Al hecho previsto en la ley como delito sólo pueden aplicársele las penas por ella fijadas en cada caso particular.
- c) El hecho que da lugar a la aplicación de una pena debe hallarse previsto por una ley de modo expreso y, por ello no puede deducirse analógicamente de normas relativas a hechos diversos.

El alcance práctico del principio de legalidad, consiste, por tanto, en la prohibición de que el juez extienda las normas que sancionan la aplicabilidad de penas por la vía de analogía; de imponer sanciones más allá de los casos expresamente previstos por el legislador. En consecuencia el juez carece del poder de infligir las sanciones aludidas a casos que la ley no considera taxativamente y de aplicar distintas a las contempladas en ella, aunque considere que ello sería lógico, justo y oportuno basándose en exigencias racionales o idealismos éticos o sociales(14).

No cabe duda, por tanto, que cualquier actividad tendiente a la creación de delitos por conducto distinto a la ley, constituye una evidente negación del Derecho penal y es contraria a nuestra Constitución nacional.

(Cfr. Derecho Penal Panameño (Parte General), Ediciones Panamá Viejo, 1980, pág. 113.

Es importante recordar, que la norma penal se estructura en dos partes; la parte precepto que contiene la conducta prohibida, así como la parte sanción que corresponde al infractor de la norma, debiendo describirse la conducta punible en términos claros, concretos, precisos e inequívocos, lo cual, a nuestro juicio, cumple la norma impugnada.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia en un caso semejante al que nos ocupa, ha explicado lo siguiente:

"No obstante, pueden existir normas penales en las que falta el precepto o presupuesto, y que contienen únicamente la sanción. A esta clase de disposiciones, se les conoce como "norma penal en blanco" o "ley penal en blanco", porque para poder establecer la descripción de la conducta humana cuya realización dará lugar a la imposición de la sanción penal, es necesario localizar esa descripción en otra ley o en una disposición reglamentaria (MUÑOZ R. Campo Elías, GUERRA DE VILLALAZ, Aura E.; Derecho Penal Panameño, Parte General, Ediciones Panamá Viejo, Panamá, 1977. p. 117).

Precisamente por lo anterior se ha discutido en la doctrina si las normas penales en blanco por sí mismas infringen el principio de legalidad. Sin entrar a considerar los argumentos que sustentan las posiciones encontradas, se puede afirmar que las normas penales en blanco por sí mismas no serán contrarias al principio de legalidad, siempre que sea posible determinar dos cosas: 1. encontrar con certeza la norma jurídica (legal o reglamentaria) a la que remite la norma penal en blanco para complementarse, es decir, encontrar con certeza la norma que consagre el precepto o presupuesto, que describa la conducta que la norma penal en blanco sanciona; y 2. que la descripción que se haga de la conducta punible en la norma que complementa a la norma penal en blanco cumpla con las exigencias de claridad, concreción y precisión."

(Sentencia del 18 de marzo de 1994.
Recurso de Inconstitucionalidad
interpuesto por la firma forense Vásquez
y Vásquez y por el Licenciado Eugenio
Carrillo Gomila para que se declare
inconstitucional el segundo párrafo del
artículo 310 del Código Penal)

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, reunidos en Sala Plenaria, declarar QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 7, del artículo 341 del Código Electoral.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/10/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General