

Vista N°633

30 de noviembre de 2000

Demanda de

Inconstitucionalidad.

Concepto.

Presentada por la Licda. Alma Cortés, en su propio nombre y representación, en contra del numeral 1 del artículo 2 y el numeral 7 del artículo 330, ambos del Código Electoral.

Señora Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia:

Comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia, fundamentados en lo previsto en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de emitir criterio en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de este escrito.

1. El acto acusado de inconstitucional.

La Licenciada Cortés presenta como inconstitucional el numeral 1 del artículo 2 y el numeral 7 del artículo 330, ambos del Código Electoral, normas que son del siguiente tenor literal:

¿Artículo 2: Se prohíbe:

1. A las autoridades y a los empleados 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.

...¿.

- o - o -

¿Artículo 330: Se sancionará con pena 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:

...

7. Incurran en prohibiciones contempladas en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 2 de este Código¿.

- o - o -

2. La norma constitucional que se estima infringida y los conceptos de violación expuestos por la demandante:

A juicio de la parte actora, el numeral 1 del artículo 2 y el numeral 7 del artículo 330 del Código Electoral, conculcan el artículo 130 de la Constitución Política, que dice así:

¿Artículo 130: Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohíben:

...

3. La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarios.

...¿.

- o - o -

Considera la demandante que los preceptos legales arriba transcritos violan el numeral 3 del artículo 130 de la Carta Fundamental por violación directa, pues, a su juicio, la norma constitucional debe ser considerada como una norma de ejecución referida Ley, y no como en el presente caso, reproducida por ella.

En tal sentido agrega, debe entenderse que todo lo que el orden constitucional someta a desarrollo por la Ley debe ser hecho conforme a él, ya que si se produce ese desajuste, o sea que la Ley se circunscriba a copiar el texto constitucional cuando lo que se requiere es el desarrollo del

mandato constitucional, entonces se produce una infracción del texto constitucional. Es obvio, dice, la inconveniencia de que una norma legal reproduzca, en su espíritu y letra, el contenido textual de una norma constitucional, porque se estaría violando entonces el principio de supremacía constitucional.

3. Examen de Constitucionalidad.

Este Despacho no comparte la opinión de la demandante, y considera que el hecho que una norma legal reproduzca de manera íntegra un precepto de la Carta Fundamental, no hace a la misma inconstitucional.

El principio de la supremacía de la Constitución, consiste en que todas las normas legales o actos con fuerza de ley, así como los actos individuales de la autoridad pública, deben ser conformes con la Constitución, y se fundamenta en la premisa de la existencia de un poder político limitado en el marco de la Constitución.

En virtud de lo anterior, surge el control de la constitucionalidad de la ley y de los actos de la autoridad pública. Este mecanismo, regulado en los artículos 165 y 203 de la Carta Política Panameña, tiene la finalidad de verificar la adecuación de un precepto legal o de un acto individual de la autoridad pública con normas constitucionales, y, en el evento de que dicha norma legal o acto individual inferior, viole, conculque o infrinja la norma superior de la Constitución, hacer cesar su vigencia dentro del ordenamiento jurídico.

La conformidad o no se establece mediante una confrontación entre la norma constitucional y la norma legal, y la misma puede revelar una inconstitucionalidad sustancial o material (fondo), o una inconstitucionalidad referida al procedimiento de formación de la ley o acto (forma).

En el caso en estudio, la demandante asevera que el numeral 1 del artículo 2 y, por estar relacionado, el numeral 7 del artículo 330 del Código Electoral, son inconstitucionales porque reproducen el texto del numeral 3 del artículo 130 de la Constitución, es decir, alega una presunta inconstitucionalidad de fondo.

En su explicación del concepto de la violación, la abogada cita en su libelo varios fallos del Pleno de la Corte Suprema, entre los que resalta una sentencia de 22 de mayo de 1991, bajo la ponencia del Exmagistrado César Quintero, en la que Vuestro Tribunal sostuvo que la transposición normativa aludida estaba atribuyendo la condición de ley ordinaria a una norma que a la vez tiene jerarquía constitucional, contraviene con ello la esencia del sistema constitucional, según el cual las normas constitucionales son supremas dentro del ámbito del Estado por lo que un mismo precepto jurídico no puede ser, al mismo tiempo, superior e inferior dentro del ordenamiento jurídico constitucional.

No obstante, de dicho fallo salva su voto el Magistrado Arturo Hoyos, quien al explicar las razones que lo llevaron a disentir de la opinión de la mayoría del Pleno de la Corte, indicó lo siguiente:

¿III. La norma legal que es igual a la Constitución podrá ser o no conveniente pero no es inconstitucional a priori (inexequible).

...

El vicio de inconstitucionalidad a priori (inexequibilidad) que le atribuye el pleno de la Corte Suprema a los artículos 1° y 2° del proyecto de ley mencionado es, pues, de contenido, es decir, material o sustancial. Sin embargo, una ley o un proyecto de ley son inconstitucionales por un vicio material o sustancial en la medida que su contenido es incompatible con una norma constitucional. Por ello, no alcanzo a comprender, con todo el respeto que me merecen los honorables magistrados que suscriben la sentencia, cómo una norma legal o un proyecto de ley cuyo grado de compatibilidad con la Constitución es total porque tiene idéntico contenido pueda considerarse como inconstitucional sea a priori o a posteriori. Una norma legal o un proyecto de ley cuyo texto sea igual al de una norma constitucional expresa el mayor grado de conformidad posible entre ambas normas, lo que excluye la inconstitucionalidad de la inferior ya que no se produce en este caso ninguno de los vicios que producen la inconstitucionalidad de las leyes, según lo hemos expuesto en la sección anterior de este salvamento de voto.

IV. La reproducción del contenido de una norma constitucional en una ley aumenta la protección procesal de los derechos humanos.

La razón invocada en la sentencia para sostener que los artículos 1° y 2° del proyecto de ley son inconstitucionales a priori (inexequibles) es, más bien, un argumento sobre la inconveniencia de que una norma legal reproduzca el contenido de una norma constitucional. Sin embargo, este juicio sobre la conveniencia de la transposición de la norma de la Constitución es un problema muy distinto al de la constitucionalidad de dicha transposición. Debo añadir que el juicio sobre la conveniencia de esta transposición no le compete a la Corte Suprema sino al Presidente de la República quien puede vetar una ley por considerarla inconveniente, como señala en la página siete de la sentencia, pero en este caso la objeción no es de inconveniencia sino de inconstitucionalidad a priori (inexequibilidad).

Por último, en cuanto a la conveniencia de que una norma legal reproduzca el texto de una norma constitucional tampoco estoy de acuerdo con la tesis de la Corte porque existen ciertas disposiciones constitucionales, por ejemplo aquellas que consagran derechos humanos, individuales o sociales, cuya reproducción en leyes que desarrollan estas normas es necesaria y conveniente, entre otras razones, porque adiciona a la protección constitucional la protección legal de los derechos humanos, con la cual se brinda a los ciudadanos la posibilidad de acudir no sólo al control de constitucionalidad sino a la jurisdicción contencioso administrativa cuando los gobernantes pretendan lesionar los derechos humanos de los ciudadanos...

Dicha protección adicional se lograría, por ejemplo, al reproducir en normas legales las disposiciones constitucionales que consagran la libertad de expresión, la inviolabilidad del

domicilio, la libertad de asociación y otros derechos humanos previstos en el título III de la Constitución, pero esto según el criterio de la mayoría sería inconstitucional a priori (inexequible)

Por las anteriores razones y con todo respeto salvo mi voto¿.

- o - o -

Con todo respeto a Vuestro Augusto Tribunal, contrario a lo planteado por la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema y concordando con el criterio expresado por el Doctor Hoyos en el salvamento de voto citado, en la opinión de este Despacho no puede concebirse que una norma legal devenga inconstitucional por ser una reproducción de una norma constitucional, pues la norma legal o un proyecto de ley cuyo texto sea igual al de una norma constitucional ¿expresa el mayor grado de conformidad posible entre ambas normas¿.

Consideramos que el Órgano Legislativo no ha rebasado, ni desbordado el ámbito o esfera de competencia que la Carta Fundamental le concede al expedir el precepto atacado, sino que, todo lo contrario, se ha ajustado de forma precisa a lo prescrito en ella al repetirla. Dicho de otra manera, la compatibilidad entre ambas normas es absoluta y, por tanto, no puede haber colisión entre ellas.

En este sentido, es revelador que no se dude sobre la inconstitucionalidad de una norma legal cuando ésta expresa exactamente lo contrario a lo dispuesto en una norma constitucional; luego, si la norma legal expresa exactamente lo mismo a lo dispuesto en una norma de la Constitución, la misma debe ser considerada constitucional.

Asimismo consideramos acertadas las reflexiones hechas por el Doctor Hoyos, en cuanto conceptúa conveniente y necesario que ciertas normas constitucionales que consagran derechos humanos, individuales o sociales, sean reproducidas por normas legales, entre otras razones, porque adicionan a la protección constitucional la protección legal de los derechos humanos.

Por último, esta Procuraduría estima que la identidad entre preceptos constitucionales y normas legales da concordancia y coherencia a todo el sistema jurídico, brindando mayor certeza y seguridad jurídica a los administrados.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración es del concepto que NO SON INCONSTITUCIONALES el numeral 1 del artículo 2 y el numeral 7 del artículo 330 del Código Electoral, por lo que solicitamos a los Señores Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, así lo declaren en su oportunidad.

De la Señora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General