

24 de marzo de 2003

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El **Doctor Julio Berríos**,
contra el **Artículo 12, de la
Ley N°60 de 17 de diciembre
de 2002**, que reforma el
numeral 4, del Artículo 39
del Código Electoral.

Concepto.

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

En virtud del traslado que nos ha corrido esa Augusta
Corporación de Justicia, visible a foja 11 del expediente,
nos corresponde emitir concepto en relación con la Demanda
de Inconstitucionalidad, interpuesta por el Doctor Julio
Berríos, contra el artículo N°12, de la Ley N°60 de 17 de
diciembre de 2002, que reforma el numeral 4, del artículo 39
del Código Electoral.

Nuestra intervención, la fundamentamos en el artículo
2563 del Código Judicial, en concordancia con el literal b,
del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que
aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la
Administración, regula el Procedimiento Administrativo
General y dicta disposiciones especiales.

I. El acto acusado de Inconstitucional.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de
Inconstitucionalidad se circunscribe al artículo 12, de la ley
N°60, del 17 de diciembre de 2002, que modifica el numeral 4, del
artículo 39 del Código Electoral, que es del tenor literal
siguiente:

"Artículo 12. El numeral 4 del artículo
39 del Código Electoral queda así:
Artículo 39. Son requisitos para
constituir un partido político:

...

4. Inscribir como adherentes un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, no inferior al cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidentes de la República según los datos oficiales del Tribunal Electoral."

- o - o -

II. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y los conceptos de violación.

A juicio del demandante, las normas Constitucionales que se consideran vulneradas son las siguientes:

"Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

- o - o -

"Artículo 132: Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido."

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

"Artículo 16: Libertad de Asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.

..."

- o - o -

"Artículo 23: Derechos Políticos.

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

..."

- o - o -

Las presuntas infracciones de los artículos transcritos, las expone el actor de la siguiente manera:

"El primer precepto constitucional antes transcrito resultaría violado directamente por comisión; ya que, el artículo 12, de la Ley 60, del 17 de diciembre de 2002, que modifica el numeral 4, del artículo 39 del Código Electoral, acusado de inconstitucionalidad al desconocer flagrantemente el mandato constitucional que permite constituir agrupaciones políticas, así como el derecho a que no se le discrimine por razón social. En efecto, la norma en cuestión creada de facto, un privilegio a favor de los sectores económicos fuertes, ya que la cuota de 51,134 adherentes para constituir un partido político, requiere de grandes inversiones de dinero, de propaganda y gastos de movilización, cuando en otros países, con mas habitantes y mayor cultura se requieren sumas exiguas como hemos indicado antes. (Sic)

El segundo precepto constitucional antes transcrito, resultaría violado directamente por comisión; ya que el artículo 12 de la Ley 60, de 17 de diciembre de 2002, que reformó el numeral 4, del Código Electoral, desconoce el pluralismo político, puesto que, sólo se favorecen los grupos de derecha neoliberales y las fuerzas de centro izquierda no tienen la menor posibilidad de inscribir una formación política, lo cual atesta e impide el libre juego de las ideas, doctrinas e ideologías en nuestro medio llamado 'democrático' y el cual solo se queda en lo simplemente formal, esto es, impedir una democracia participativa, social y económica." (Cf. f. 6)

En cuanto a los artículos 16 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala el demandante que el artículo 12 de la Ley N°60 in comento, desconoce el derecho de los panameños a asociarse para constituir libremente, sin trabas numéricas inalcanzables, partidos políticos, aunado que se impide a las minorías participar directamente en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes que respondan a sus intereses o convicciones políticas ideológicas.

Examen de constitucionalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de las disposiciones supuestamente infringidas con sus respectivos conceptos de infracción, el cual externamos de inmediato:

Esta Procuraduría, no comparte los argumentos jurídicos planteados por el demandante, quien considera que el artículo 12, de la Ley N°60, del 17 de diciembre, que modifica el numeral 4, del artículo 39 del Código Electoral, referente al porcentaje de adherentes necesarios para inscribir un partido político, es violatorio de los artículos 19 y 132 de la Constitución Política Nacional, así como de los artículos 16 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, el artículo 132 de la Constitución Política Nacional, en su párrafo segundo, contiene una clara reserva legal al señalar que corresponde a la Ley, **reglamentar el reconocimiento y subsistencia** de los partidos políticos, disponiendo taxativamente, que en ningún caso, puede establecerse que el número de los votos necesarios para su

subsistencia, sea superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido.

Al establecer el artículo 12 de la Ley N°60, del 17 de diciembre de 2002, entre los requisitos para constituir un partido político, el inscribir como adherentes un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, **no inferior al cuatro por ciento (4%)** del total de los votos en la última elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, según los datos oficiales del Tribunal Electoral, cumple con lo que establece la norma constitucional, que dispone que la Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos.

Se hace necesario distinguir, entre los requisitos para constituir un partido político, que requiere una inscripción de adherentes, no inferior al 4%, a que se refiere el artículo 12 in examine, y los votos necesarios para su subsistencia que no pueden ser superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos, tal y como lo consagra el artículo 132 de la Constitución Política. Sin embargo, éste último aspecto no es objeto de impugnación en el presente proceso constitucional.

El Doctor Berríos aduce que el 4% de los votos válidos emitidos en la pasada contienda electoral, representan la cantidad de 51,139 adherentes necesarios para constituir un partido político, lo cual es cierto, siendo importante destacar, que esa cifra puede variar dependiendo del porcentaje de los votos válidos emitidos en futuras elecciones, lo que significa, que puede ser inferior o

superior a la exigida en la actualidad, aunado que ese 4% permite el pluralismo político que según la Constitución deben expresar los partidos políticos, es decir, la proliferación de partidos políticos en estrecha relación con la participación ciudadana en las elecciones.

Por las razones arriba mencionadas, no compartimos el argumento esbozado por el demandante, cuando afirma que con la norma demandada se viola flagrantemente el mandato constitucional consagrado en el artículo 132 de nuestra Carta Magna, toda vez que como se ha explicado, la misma permite y garantiza el pluralismo político en relación directa con la participación electoral inmediatamente anterior.

En cuanto a las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, aducidas por el Doctor Berríos, somos de opinión, y contrario a lo expuesto por éste, que con la norma impugnada se respeta el derecho de las personas a asociarse libremente en nuestro país, permitiéndoles participar en los asuntos públicos, por tanto carecen de asidero jurídico los argumentos expuestos.

Adicionalmente, y a manera de ilustración, cabe citar la posición sentada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en torno a la jerarquía normativa de los Convenios Internacionales en Panamá. Sobre el particular, ha dicho la Corte, lo siguiente:

"Esta norma, que preceptúa que la República de Panamá acatará 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 obligante cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios

internacionales, porque estos 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 consagran 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 fin de ampliar un derecho fundamental que es esencial para el fortalecimiento del Estado de Derecho." (Pleno, fallo de 12 agosto de 1994, R. J. agosto-1994, p. 168).

El activador judicial afirma que la norma contenida en el artículo 4 resulta conculcada por existir una disposición en la Convención Americana de Derechos Humanos (a. 24) que reconoce el derecho de igualdad ante la ley y que, por estar este documento internacional ratificado por Panamá, su incumplimiento implica la transgresión del precepto constitucional.

Es menester resaltar a este respecto que los convenios y tratados internacionales tienen rango de ley y su aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa mediante ley orgánica, tal como lo señala el artículo 158, literal a., de la Constitución.

La doctrina del bloque de constitucionalidad, introducida por vía jurisprudencial a nuestro sistema jurídico, señala que sólo excepcionalmente los tratados internacionales sobre derechos humanos pueden integrar el parámetro ampliado del juicio de constitucionalidad. En esa perspectiva, las normas sobre derechos humanos conforman el sistema de fuentes del Derecho Constitucional, en el evento de que tales preceptos amplíen o

refuercen el marco tuitivo mínimo de los derechos fundamentales -derechos públicos subjetivos- consagrados en la Constitución formal o documental, o bien, que el ordenamiento supremo no los contemple y deba buscarse una solución vía integración constitucional. Se trata, pues, de abrir el compás de la tutela en casos de insuficiencias o vacíos del texto fundamental. Sin embargo, en el caso que nos ocupa no se encuentran presentes estos presupuestos, ya que el derecho de igualdad ante la ley está plenamente reconocido en nuestra Carta vigente, por lo que no necesita reconocimiento judicial.

Lo expresado revela la impertinencia de indicar como violado el artículo 24 de la Convención y, por consiguiente, el artículo 4 de la Constitución vigente. En materia de igualdad ante la ley basta remitirse al texto de nuestra Ley Fundamental (principio de suficiencia de la Constitución documental). Resulta, entonces, que el valor constitucional que se reconozca a determinados tratados internacionales no es la regla general y responde a una necesidad en materia de la integración y perfeccionamiento de la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución (sentencia de 13 de septiembre de 1996)."

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA EN REPRESENTACIÓN DE MIGUEL BUSH RÍOS, EN CONTRA DE LA FRASE FINAL DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY N° 18 DE 3 DE JUNIO DE 1997. MAGISTRADO PONENTE: FABIÁN A. ECHEVERS. PANAMÁ, TREINTA (30) DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998). CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

Regresando al tema central del actual proceso constitucional, debemos afirmar que la discusión del tema del porcentaje de adherentes necesarios para la formación de los partidos políticos, genera muchas polémicas, pero hasta tanto no se introduzca una reforma, se tiene que cumplir el mandato constitucional en cuanto al reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos y los votos necesarios para la subsistencia de los partidos políticos, por ende, el 4% que

se exige en la Ley actual para su constitución no vulnera la norma constitucional citada, máxime cuando se disminuyó dicho porcentaje que en la Ley anterior era del 5%. Recordemos que este nuevo porcentaje es el resultado del análisis y consenso de los representantes de los colectivos políticos y la sociedad civil.

En cuanto al artículo 19 de la Constitución Política Nacional, es importante resaltar que existe innumerable jurisprudencia del pleno de nuestra máxima Corporación de Justicia, en el sentido que su interpretación no debe hacerse de manera restrictiva, sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, etc., ninguna de las cuales tiene aplicabilidad en este proceso de inconstitucionalidad, por tanto, el numeral 12 de la Ley N°60 de 17 de diciembre de 2002, no vulnera el artículo 19 de nuestra Carta Magna.

Sobre este aspecto, los Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, destacan que sólo se considerará que existe un privilegio cuando la distinción recaer sobre una persona, o ente singular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones." (Ver Sentencia de 29 de diciembre de 1998)

Por todo lo expuesto, consideramos que los presupuestos contemplados en los artículos 19 y 132 de nuestra Carta Magna, quedan salvaguardados, por lo que solicito respetuosamente a los Señores Magistrados que integran el Pleno de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, que denieguen la petición contenida en la demanda de inconstitucionalidad, promovida por el Doctor Julio Berríos contra el artículo 12, de la Ley N°60 de 17 de diciembre de

2002, que reforma el numeral 4 del artículo 39 del Código Electoral.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Porcentaje de adherentes para formar un partido político.