

62-



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

**PANAMA, SEIS (06) DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO (2018).**

**VISTOS:**

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce de la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Villarreal para que se declaren inconstitucionales los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 “Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.”

Agotado el procedimiento correspondiente, procede esta Superioridad a proferir su pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o no de las normas demandadas.

**NORMAS DEMANDADAS**

Los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 “Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer”, expresan:

**Artículo 68.**

Las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro están en la obligación de permitir a hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión.

Todas las organizaciones a las que se refiere el párrafo anterior deben presentar al Ministerio de Gobierno, en un término no mayor de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, las reformas necesarias de sus estatutos que establezcan en forma clara y explícita que las mujeres pueden participar en estas en igualdad de condiciones.

Artículo 69.

El Ministerio de Gobierno rechazará las solicitudes de personería jurídica que presenten organizaciones cuyos estatutos o reglamentos no se ajusten a lo previsto en el artículo anterior, y exigirá a las existentes que den cumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo en el término establecido o procederá a cancelar su personería jurídica.

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El activador constitucional estima que los preceptos legales demandados infringen los artículos 19 y 39 de la Constitución Política, así como el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra expresan:

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

Artículo 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

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.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.



64

Respecto a la infracción del artículo 19 sostuvo, que los artículos 68 y 69 demandados contienen una discriminación de un sexo por encima de otro, es decir, que se discrimina al sexo masculino de poder mantener o crear agrupaciones cívicas con sus semejantes. Así también, se otorga una garantía hacia el sexo femenino mediante la obligación gubernamental a través del Ministerio de Gobierno, de exigir la adecuación de estatutos para aceptar a mujeres y no a hombres, en evidente desigualdad y por lo tanto se produce inexequibilidad.

En lo concerniente a la infracción del 39 manifestó, que se desconoce la libertad de asociación, al coartar el derecho de hombres y mujeres de formar asociaciones que se ajusten a sus necesidades específicas de género.

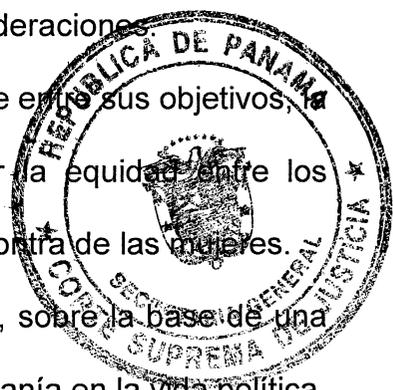
Con relación a la vulneración del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indicó, que las normas demandadas no permiten el libre derecho de asociarse sin intervención de las autoridades públicas.

**CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración, Doctor Rigoberto González Montenegro en la Vista Fiscal N° 1010 de 21 de octubre de 2015, solicitó que se declare que no son inconstitucionales los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer lugar precisó, que la Ley 82 de 2013 tiene entre sus objetivos, la adopción de medidas jurídicas que permitan garantizar la equidad entre los géneros y así, eliminar cualquier trato discriminatorio en contra de las mujeres.

De tal modo señaló, que esta ley tiene por objeto, sobre la base de una igualdad real y efectiva, la plena participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, así como la igualdad de sexos, garantizar el derecho de las mujeres de cualquier edad, a una vida libre de violencia y proteger los derechos de las mujeres víctimas de violencia en un contexto de relaciones desiguales de poder.



05

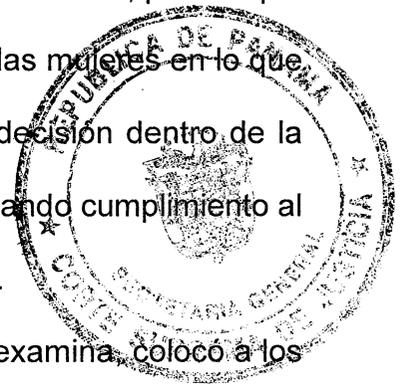
Acotó, que particularmente el artículo 17 de esta ley, dispone que la violencia en el ámbito comunitario, se refiere a actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión de grupos, asociaciones, clubes cívicos u otros colectivos.

En lo concerniente a la promoción de la igualdad y equidad en la participación de las mujeres con respecto a los hombres en el trabajo, la política y el derecho de asociación refirió, que esta ley es clara en señalar en el artículo 12, que la no discriminación implica la evaluación en igualdad de condiciones dada a los hombres, de los méritos de la mujer para ocupar un puesto, sin distinción por el solo hecho de ser mujer.

Esgrimió asimismo, que el artículo 68 acusado tiene por objeto que aquellas organizaciones mixtas, es decir, las conformadas por hombres y mujeres, le reconozcan a estas últimas en un mismo plano de igualdad de condiciones que a los hombres, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles en los cargos de dirección y decisión.

Puntualizó además, que el activador constitucional le dio una interpretación al artículo 68 que dista del espíritu de la norma, al suponer que las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones que estén conformadas solamente por varones, deberán permitirle el ingreso a las mujeres, lo que no es así, puesto que la intención de dicha norma es ofrecer un trato igualitario a las mujeres en lo que respecta a permitirles su ingreso a cargos de dirección y decisión dentro de la estructura organizacional de la asociación de que se trate, dando cumplimiento al principio de igualdad consagrado en la Constitución Política.

Sostuvo que el legislador patrio con las normas que examina, colocó a los dos géneros en un mismo plano de igualdad en cuanto al libre acceso a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión de las organizaciones clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro. Lo que da pie,



06

a que posicionados hombres y mujeres en igualdad de condiciones, puedan recibir el mismo trato legal.

Anotó, que debe tenerse presente que el principio de igualdad consiste en que ante iguales condiciones y circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato legal y ante situaciones desiguales puede ofrecerse un trato legal distinto.

Por último puntualizó, que era necesario la inclusión en la Ley 82 de 2013 la exigencia impuesta a las organizaciones en el segundo párrafo del artículo 68, relacionada con la adecuación de sus estatutos o reglamentos, además del claro mandato dispuesto en el artículo 69, de lo contrario, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en los que descansa la verdadera significación jurídica de estas normas, quedarían como una noción inútil, pues no se contaría con un mecanismo real y efectivo para hacer tales derechos.

### FASE DE ALEGATOS

De conformidad con lo que establece el artículo 2564 del Código Judicial, este Tribunal Supremo fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días con la finalidad que el accionante y toda persona interesada presentara sus argumentos por escrito.

Así vemos, que el Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Villarreal señaló que como sociedad debemos ser cautos al momento de cambiar el destino de las asociaciones cívicas, puesto que como miembro de estas organizaciones de varones su postura es que no se trata de discriminar a un ser humano, es la voluntad de un sector de la población de organizarse con ciertas reglas que permitan que afines realicen una labor comunitaria, lo cual riñe con el derecho de participación igualitaria, ya que la garantía legal que establecen los artículos que se analizan, impide que se forme una organización solo de varones o solo de mujeres. Separa entonces, a hombres y mujeres con diferentes gustos o maneras de racionalizar una organización.



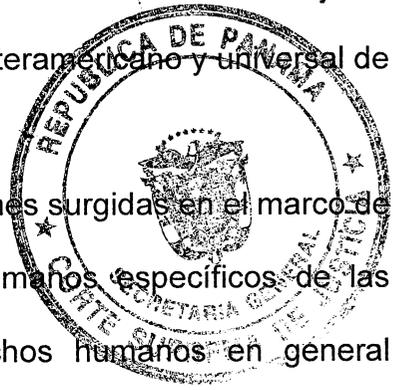
También expresó, que tradicionalmente la organización cívica panameña es voluntaria, los tres grupos más importantes en este sentido son Kiwanis, Club Activo 20-30 y Club de Leones, los que han nacido con un grupo de varones dedicados al servicio comunitario a la defensa de los valores nacionales y el cuidado de la niñez, mediante las actividades que realizan para apoyo al más necesitado.

De tal modo, estima que cambiar la tradición conllevaría un golpe a la libertad de asociación para fines lícitos que contempla el artículo 39 de la Constitución.

Señaló como último aspecto, que se pueden tener asociaciones mixtas o de un solo género y adaptarnos a los cambios, sin embargo, debe respetarse el origen de las reglas y dejar que la propia actividad se modernice sin coacciones legales innecesarias que violan principios constitucionales y legales.

Por su parte, la Directora General del Instituto de la Mujer, Licenciada Liriola Leoteau de Ávila en sus alegatos manifestó, que la Ley 82 de 2013 desarrolla principios de protección consagrados en convenciones internacionales ratificados por Panamá y se enmarca en los parámetros internacionales para la erradicación de la discriminación y las diversas formas de violencia contra las mujeres asumidas por los países que conforman el sistema interamericano y universal de los derechos humanos.

Indicó, que las observaciones y recomendaciones surgidas en el marco de interpretación de los instrumentos de derechos humanos específicos de las mujeres, así como de los instrumentos de derechos humanos en general establecen como comentario de fondo, que la situación de la mujer no mejorará mientras las causas subyacentes de la discriminación y desigualdad contra ella no se aborden de manera efectiva, surgiendo solo modificaciones legales sino aquellas que permitan una adecuada aplicación por los Estados Partes, entre las cuales persuade la difusión a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado.



Para tales efectos vemos, que el accionante sostuvo que estos preceptos legales infringen los artículos 19 y 39 de la Constitución, así como el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los cargos de inconstitucionalidad que les endilgan refieren, que estas normas discriminan al sexo masculino para mantener o crear agrupaciones cívicas con sus semejantes; se otorga una garantía al sexo femenino con la obligación de exigir la adecuación de estatutos para aceptar a mujeres y no a hombres, lo que deviene en una desigualdad; se desconoce la libertad de asociación al coartar el derecho de hombres y mujeres de formar asociaciones que se ajusten a sus necesidades específicas de género, e igualmente, no se permite el libre derecho de asociarse sin intervención de las autoridades públicas.

Sobre estas consideraciones, el Procurador de la Administración manifestó en la opinión emitida, que el accionante al interpretar las normas demandadas dista del espíritu de la ley, al suponer que las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones que estén conformadas solamente por varones, deberán permitirle el ingreso a las mujeres, lo que no resulta así, puesto que la intención de la norma es ofrecer un trato igualitario a las mujeres para permitirles su ingreso a cargos de dirección y decisión, dentro de la estructura organizacional de la asociación de que se trate, dando cumplimiento al principio de igualdad consagrado en la Constitución Política.

Al respecto, este Pleno coincide con el señor Procurador de la Administración en cuanto a que lo dispuesto en los artículos acusados, debe ser entendido en el sentido, que la finalidad de los mismos, es que las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica (e igualmente aquellas con solicitud de personería jurídica) y sin fines de lucro, integradas por mujeres y hombres, deben garantizar en sus estatutos, que ambos géneros tienen igualdad de condiciones, *para ingresar, participar y tener libre acceso a los cargos de dirección y decisión, en todos los niveles.*

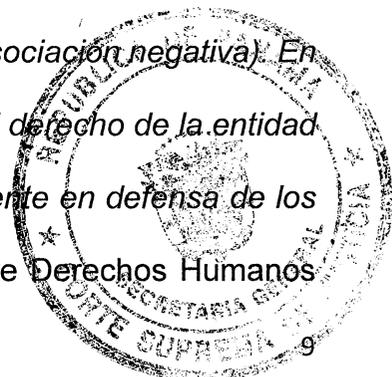


De ninguna manera debe entenderse, que aquellas organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones sin fines de lucro, con personería jurídica o aquellas en formación con solicitud de personería jurídica, cuyos integrantes sean solamente hombres o mujeres, deban modificar sus estatutos para permitir el ingreso de personas del género distinto.

Aclarado este aspecto, procede este Pleno a efectuar su análisis en el contexto precisado y determinar si atenta contra el orden constitucional, el requerimiento obligatorio establecido para que se garantice tanto a mujeres y hombres, en igualdad de condiciones, en los estatutos de las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones sin fines de lucro, con personería jurídica o aquellas en formación con solicitud de personería jurídica, el ingreso, participación y libre acceso a todos los niveles en cargos de dirección y decisión.

En primer lugar puntualizamos, que el derecho a la libertad de asociación *“es el derecho fundamental de toda persona a unirse con otras para tomar parte en la realización de un fin colectivo. Tal derecho comprende, a la vez, el derecho a constituir nuevas asociaciones y el derecho a ingresar a las ya existentes. Abarca, por lo tanto, el derecho de fundación o constitución de entidades asociativas y el derecho de afiliación a las mismas”*, según lo expuesto por el autor Mario Madrid-Malo Garizábal en su libro, *Derechos Fundamentales*, Panamericana Editorial, 3a edición, 2004, pág. 465.

En este sentido, se esgrime que *“el derecho de asociación implica un derecho y una libertad, y tiene una dimensión individual y otra colectiva. En su dimensión individual el derecho implica el reconocimiento a las personas de la libertad de formar y ser parte de una entidad asociativa, de ser parte de una ya existente (libertad de asociación positiva), así como de no ser parte de ninguna, o dejar de serlo de una de la que sea miembro (libertad de asociación negativa). En su dimensión colectiva, el derecho de asociación implica el derecho de la entidad asociativa conformada a auto organizarse y actuar libremente en defensa de los intereses de los asociados.”* (Convención Americana sobre Derechos Humanos



71

Comentario Christian Steiner y Patricia Uribe, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, Mayo 2015, pág. 378)

Por su parte el Estatuto Fundamental en el artículo 39, expresa:

“Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

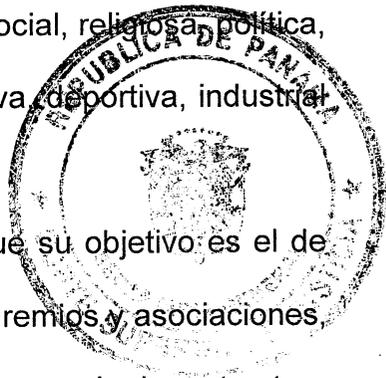
No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.”

Podemos puntualizar entonces, que este derecho fundamental está conformado tanto por el derecho que se tiene para crear nuevas asociaciones, así como el derecho que tiene toda persona para ingresar a las asociaciones preexistentes.

Al examinar el artículo 68 lex cit. en este contexto y confrontarlo con el artículo 39 de la Constitución, no advierte esta Superioridad que se lesione el derecho fundamental a la libertad de asociación.

Ello es así, porque este precepto normativo no impide que toda persona que tenga interés de crear una organización, club cívico, gremio y asociación sin fines de lucro pueda constituirlos, siempre que cumpla con las formalidades y procedimiento establecido en la ley, así como tampoco imposibilita, que todo el que está interesado en asociarse, libre y voluntariamente, con personas que compartan o tengan un fin común, ya sea de naturaleza social, religiosa, política, cultural, recreativa, deportiva, laboral, filantrópica, caritativa, deportiva, industrial o comercial, entre otros, pueda hacerlo.

De la redacción del precepto legal se constata, que su objetivo es el de garantizar que en dichas organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones sin fines de lucro, se contemple en la normativa que regula la estructura organizacional y funcional, que tanto los hombres y mujeres que las integran, dispongan en igualdad de condiciones, de la posibilidad de ser parte, participar y



72

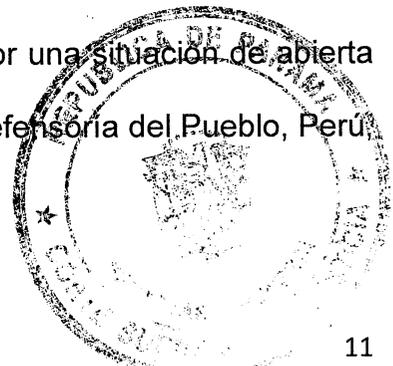
tener libre acceso a los cargos de dirección y decisión, en cualquier nivel de la organización.

Al respecto debemos puntualizar, que esta disposición obedece a que el Estado panameño al suscribir la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada mediante Ley 12 de 20 de abril de 1995, se comprometió de conformidad con lo que establece el artículo 3 a tomar “en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”

Esta convención establece que la discriminación contra la mujer, *“denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”*

En interés de cumplir con el compromiso internacional, en materia de derechos humanos de las mujeres, para adecuar la legislación nacional se promulgó la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 que expresamente indica en el artículo 1, que su objetivo es garantizar el derecho de las mujeres de cualquier edad a una vida libre de violencia y proteger los derechos de las mujeres víctimas de violencia en un contexto de relaciones desiguales de poder.

De esta manera, debe asimilarse que lo dispuesto en los artículos 68 y 69 demandados se constituyen en acciones afirmativas, entendidas como “medidas que benefician a un grupo de la población afectado por una situación de abierta desventaja” (En Defensa de las Cuotas Electorales, Defensoría del Pueblo, Perú, Junio 2003, pág. 15)

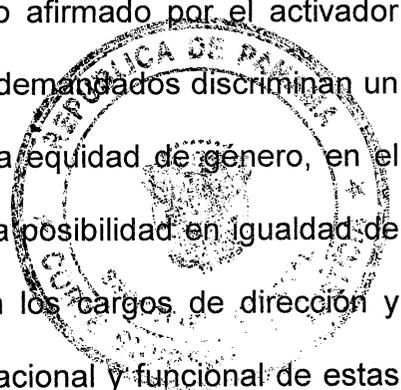


Acciones éstas que son necesarias para suprimir la distancia existente en nuestra sociedad entre la igualdad formal que se proclama y la igualdad real, así como los patrones sociales y culturales que evidencian las inequidades existentes basadas en el género, en este sentido, la adecuación de la ley está encaminada a lograr un tratamiento igualitario y equitativo entre todas las personas que se encuentran en situaciones semejantes, indistintamente de su género.

En interés entonces, de la búsqueda de la igualdad de género en la estructuras de estas asociaciones sin fines de lucro, es que se establece una regulación para salvaguardar el pleno ejercicio del derecho y la libertad de las mujeres para poder aspirar, ingresar, participar y tener libre acceso a los cargos directivos, que conllevan responsabilidad en la toma de decisiones, nótese que también se garantiza a los hombres, toda vez que no es cuestión de género, sino que se requiere que ello sea contemplado de forma expresa, clara y diáfana, frente a la realidad con la que se encuentran las mujeres que imposibilitan el acceso a esos cargos de mando y decisión dentro de la estructura jerárquica.

Esas limitaciones o barreras invisibles que afrontan las mujeres y que representan obstáculos para que puedan tener acceso a cargos de mayor responsabilidad, se conoce en los estudios de género como *techo de cristal*, en el ámbito profesional, no obstante, estimamos, que el concepto igualmente resulta aplicable a la situación que examinamos.

Este Pleno es del criterio, que contrario a lo afirmado por el activador constitucional en cuanto a que los artículos 68 y 69 demandados discriminan un género frente a otro, lo que pretende es alcanzar la equidad de género, en el sentido, que tanto hombres como mujeres, tengan la posibilidad en igualdad de condiciones y oportunidades, para ser incluidos en los cargos de dirección y decisión, en cualquier nivel de la estructura organizacional y funcional de estas asociaciones, de manera tal, que sea visible la presencia y representación, con una participación efectiva, en las responsabilidades que conlleva el actuar en interés del colectivo al que pertenecen con un fin común, siempre que el aspecto



a considerar sea el potencial de cada persona sin distinción alguna por razones de sexo.

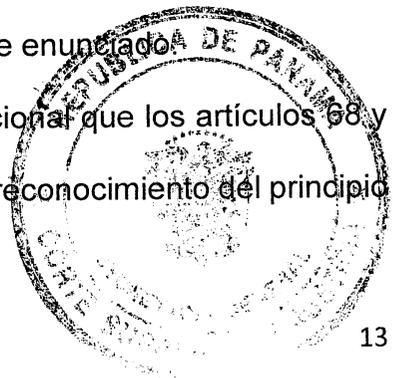
Para lograr la plena integración de las mujeres en cualquier nivel, a los cargos de mando y decisión, es necesario que la cultura "organizacional" de estas asociaciones, armonicen las oportunidades y posibilidades con un trato y participación igualitario para ambos géneros.

Plasmadas estas consideraciones, no encontramos que las normas estudiadas contemplen un trato diferenciado, que lesione el derecho fundamental a no ser discriminado, dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Política y entendido como el que tiene *"toda persona a no ser víctima de injustos tratamientos diferenciales que vulneren...los principios de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades constitucionalmente aceptados."* (Mario Madrid-Malo Garizábal, obra citada, pág. 150)

No constata esta Superioridad que los preceptos legales estudiados dispongan un tratamiento arbitrario e injustificado en perjuicio del género masculino, por el contrario, el artículo 68 tiene como norte alcanzar la paridad de género en la ocupación de cargos directivos y de toma de decisiones y con ello evitar desequilibrios y desigualdades existentes en este contexto, dentro de las estructuras de las asociaciones descritas en la norma, por razones de género.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 68 y el artículo 69 se constituyen en el instrumento o medio exigible y a través del cual se garantizará que efectivamente, el género femenino frente al género masculino, disponga de igualdad de oportunidades y condiciones para poder ejercer participativamente, sin restricción, limitación u obstáculo que le dificulten o impidan tener acceso a los cargos de dirección y decisión; de no haberse contemplado, lo establecido en el primer párrafo del artículo 68 quedaría como un simple enunciado.

Así las cosas, concluye este Tribunal Constitucional que los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 derivan del reconocimiento del principio



75-

de igualdad que debe imperar en toda la legislación nacional, por consiguiente, se procede a declarar que no son inconstitucionales.

**PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013.

Notifíquese y publíquese.

WILFREDO SAENZ FERNÁNDEZ

JOSÉ E. AYLL PRADO CANALS

CECILIO CEDALISE RIQUELME

HERNÁN DE LEÓN BATISTA

HARRY A. DÍAZ

EFRÉN C. TELLO CUBILLA

JERÓNIMO MEJÍA E.

  
VOTO RAZONADO  
OYDÉN ORTEGA DURÁN

YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 7 días del mes de diciembre  
de 2018 a las 2:50 de la tarde  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Panamá, 2 de enero de 2019.  
  
Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Firma del Notificado



NCIA

Entrada No. 978-15. Magistrado Ponente Wilfredo Sáenz.

### VOTO RAZONADO



Con el debido respeto, si bien comparto la decisión adoptada por la mayoría en el sentido de que no son inconstitucionales los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 2013, fono distancia de lo afirmado en el primer párrafo de la página 9 del fallo.

En dicho párrafo se señala que “De ninguna manera debe entenderse, que aquellas organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones sin fines de lucro, con personería jurídica o aquellas en formación con solicitud de personería jurídica, cuyos integrantes sean solamente hombres o mujeres, deban modificar sus estatutos para permitir el ingreso de personas del género distinto”.

Lo dicho en el párrafo transcrito no me parece una interpretación que se ajuste o pueda derivarse del tenor del artículo 39 en relación con los artículos 19 y 20 de la Constitución, esto es, respecto al derecho a la libre asociación en igualdad de condiciones y sin discriminación.

En efecto, el artículo 39 resguarda una libertad que es la libre asociación, bajo cuyo amparo “[e]s permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones”.

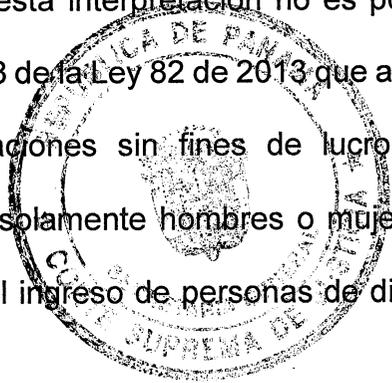
El ejercicio de esta libertad, de acuerdo con la Constitución se encuentra limitado, de ahí que si bien sea permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones, lo cierto es que la Constitución no acepta que se trate de asociaciones “contrarias a la moral o al orden legal”, como tampoco puede decirse que admite –al leer dicha norma en el contexto del sistema constitucional al que pertenece– que tales asociaciones a lo interno de su organización o formas de gobierno, puedan plantear o aceptarse algún tipo de fuero o discriminación (art. 19) que amanece, lesione o reduzca las posibilidades o condiciones de igualdad de las personas que la conforman (art. 20).

Desde este punto de vista, es constitucionalmente válido el establecimiento de asociaciones cuya conformación solo admita algún tipo de personas, sean sólo mujeres o sólo

hombres, como sean solo jubilados o sólo jóvenes, sólo empleados de la empresa privada o sólo servidores públicos, por ejemplo.

En un Estado Constitucional y Democrático de derecho la libre asociación es parte fundamental de su concepción liberal. De ahí que el ciudadano libre tenga la posibilidad de elegir asociarse o no, como también tenga la libertad de elegir de acuerdo a las finalidades que persiga entre una u otra asociación que guarde relación con sus intereses o puntos en común. Este es el mayor baluarte de la libertad: poder elegir sin que el Estado o terceros restrinjan o delimiten la posibilidad de elegir.

Lo que quiero resaltar aquí, es que de acuerdo con esta interpretación no es posible entender bajo amparo constitucional una lectura del artículo 68 de la Ley 82 de 2013 que admita que las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones sin fines de lucro, con personería jurídica o en formación, cuyos integrantes sean solamente hombres o mujeres a partir de ahora deban modificar sus estatutos para permitir el ingreso de personas de distinto género en sus filas.



Bajo la lógica de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho no resultan admisibles intervenciones injustificadas como esta, en donde se estaría aceptando una forma de intervención o injerencia el ejercicio de la libertad de asociación y en consecuencia en el ejercicio de la libertad de que gozan quienes han decidido agruparse en una determinada forma, de establecer en las posiciones directivas de la agrupación a personas que forman parte de esa agrupación por cumplir con los requisitos y propósitos de la misma. En otras palabras, si se trata de una organización conformada por mujeres resulta de suyo que las posiciones directivas o de gobierno de la misma sean ocupadas por las mujeres que hacen parte de dicha organización, así como si se trata de una asociación de jubilados, las posiciones directivas o de gobierno de la misma sean ocupadas por las personas que allí militan y no otras que no son parte del tipo de asociación u organización de que se trate.

Bajo este razonamiento es que considero que los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 2013 no son inconstitucionales, pues al establecerse que las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro están en la obligación de permitir a

70

hombres y mujeres , en igualdad de condiciones, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión, no se hace más que cumplir con el canon constitucional que reconoce la libre asociación en condiciones de igualdad y sin discriminación. Es decir, que si una asociación cuya conformación no distingue entre hombres y mujeres como miembros, lo cierto que en cumplimiento del mandato constitucional podrán tanto hombres y mujeres de aquella conformación ingresar, participar y tener libre acceso a los cargos de dirección y decisión de la misma, esto es, en igualdad de condiciones y sin que se discrimine en razón de la condición de mujer o hombre. Otra cosa es que aquellas conformaciones que agrupen a sólo mujeres o sólo hombres tengan que admitir el ingreso, participación y libre acceso a cargos de dirección y decisión a personas no relacionadas con las condiciones de su conformación o asociación. Como digo, este último supuesto no lo cubre la Constitución, ya que tiene injerencia en la esfera de decisión de los criterios de conformación de la agrupación elegida en ejercicio de la libertad de asociación.

Por lo anterior, reitero mi conformidad con lo decidido y con el resto de consideraciones del fallo, sin embargo, en lo que respecta al planteamiento señalado en el párrafo mencionado, respetuosamente suscribo este voto.

*[Handwritten Signature]*  
**JERÓNIMO MEJÍA E.**  
 Magistrado

*[Handwritten Signature]*  
**YANIXSA YUEN**  
 Secretaria General



**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
 DE SU ORIGINAL**

Panamá, *12* de *marzo* de *2019*  
*[Handwritten Signature]*  
 Secretario General de la  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ENTRADA N°978-15

Magistrado Ponente: WILFREDO SAENZ F. (por Magistrada Angela Russo)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO CARLOS EUGENIO CARRILLO VILLARREAL PARA QUE SE DECLAREN INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 68 Y 69 DE LA LEY 82 DE 24 DE OCTUBRE DE 2013 "QUE ADOPTA MEDIDAS DE PREVENCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA EN LAS MUJERES Y REFORMA EL CÓDIGO PENAL PARA TIPIFICAR EL FEMICIDIO Y SANCIONAR LOS HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER."

### VOTO RAZONADO

#### MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el respeto acostumbrado deseo manifestar que, si bien comparto la decisión adoptada por la mayoría al declarar QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 2013, considero necesario reforzar un elemento del derecho de asociación, que evidentemente no implica un trato diferenciado que lesione el derecho fundamental a no ser discriminado, como lo es **la libertad de autoorganización**.

Sobre el derecho de asociación, Miguel Carbonell sostiene "el derecho de asociación, consiste en la libertad de todos los habitantes para conformar, por sí mismos o con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes," el cual se fundamenta en el principio de autonomía de la voluntad, donde son los particulares quienes toman la decisión, de acuerdo a su voluntad, si participan o no en dicha asociación.

Esa voluntad de ingreso, puede tenerla el sujeto en principio, pero estará supeditada a la condición de aceptación por parte de quienes conforman dicha asociación.

Por tanto, el derecho de asociación implicaría en primer lugar, la libertad que tiene la persona para constituir las asociaciones, lo cual envuelve la posibilidad de pertenecer libremente a aquellas ya constituidas; en segundo lugar, el derecho a no asociarse y por último, la facultad que la asociación se dote de su propia organización, es decir, **la facultad de autoorganización**, que

80-

comprende desde la aprobación de sus estatutos hasta la expulsión de los asociados, de manera que quienes ingresan a dicha organización entiendan, conozcan y acepten en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos.

Sobre éste último punto, es pertinente destacar que los instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 87 de la OIT, reconocen el derecho de autoorganizarse a los sindicatos, por ejemplo.

Asimismo, El derecho de asociarse libremente, o libertad de asociación, aparece en el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo texto es el siguiente:



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

2. **El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.**

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Por tanto, se desprende de la lectura del artículo 16 ut supra, que el ejercicio de tal derecho, puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, siendo este presupuesto cónsono con el tercer párrafo del artículo 39 de la Constitución Política, al señalar que **"la capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña."**

De allí entonces que, el desarrollo de la potestad de autoorganización que prevé la Constitución, la cual debe ser determinada por Ley, como hemos indicando previamente, se traduce en que dichas organizaciones elaboren sus estatutos, los cuales constituyen normas, que aunque son emitidas por

81-

particulares, que deben de estar vinculadas a los derechos fundamentales y no ser contrarios a éstos, por lo tanto, deben cumplir con el principio de legalidad adecuándose a la Constitución y la Ley.

En consecuencia, la libertad de asociación no es absoluta y en determinados supuestos se acepta la imposición de límites, siempre y cuando estos tengan por objeto la protección de otros derechos reconocidos en las convenciones internacionales y el derecho interno.

Dicho esto, los artículos 68 y 69 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, no constituyen una infracción a los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, toda vez que el derecho de la asociación, implica la posibilidad de tener distintas categorías de asociados, así como utilizar criterios o requisitos de afiliación así como para conformar sus juntas directivas, los cuales coinciden con la libertad individual de los ciudadanos, para asociarse y organizarse. Así tenemos asociaciones de maestros, asociación de periodistas, asociación de arquitectos e ingenieros, asociaciones de médicos, asociaciones de juezas y magistradas, federaciones deportivas (boxeo, futbol, béisbol, basquetball), por mencionar algunas, quienes prevén restricciones legales a través de sus estatutos donde se establecen los objetivos y fines de la asociación.

Como quiera que estos aspectos no fueron considerados en el fallo, es por lo que presento este **VOTO RAZONADO**.

**Fecha ut supra.**

*Abel Zamorano*  
**Magistrado ABEL AUGUSTO ZAMORANO**



**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

Panamá, 2 de mayo de 2019 **YANIXSA YUEN**  
Secretaria General

*Yanixsa Yuen*  
Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA