

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por JOSE A. CARRASCO contra art. 2º de la Ley Nº 10 de 1982 reformatorio del art. 20 de la Ley 81 de 5 de oct. de 1978.- (Magistrado Ponente: ENRIQUE B. PEREZ A.).-

- Contenido Jurídico -

Recurso de Inconstitucionalidad.-
Ley 10 de 1982, art. 2º.- (Ref. Ley 81 de 1978, art. 20).-
Partidos políticos.- Inscripción.- Tiempo de renuncia.- Reducción.-
CON SALVAMENTO DE VOTO del Magdo. Rodrigo Molina A.-

La Corte considera que el vicio de inconstitucionalidad acusado, con fundamento en los arts. 119, 122 y 124, se produce en cuanto a las frases: "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial". La inconstitucionalidad, en el primero de los casos, es evidente por cuanto limita a los ciudadanos en su libertad de inscribirse en partidos políticos, mientras que en el segundo también reduce en el tiempo dicho ejercicio libre y constituye condición indispensable para que la renuncia a un partido político pueda admitirse, por lo que, de igual manera, representa una disminución al principio constitucional de la libertad de sufragio y sus proyecciones en el derecho del libre ingreso, permanencia o salida de los partidos políticos, actividades que se cobijan bajo el amparo absoluto de la Ley Fundamental.

El Pleno DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES la frase "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial" del artículo 2º de la Ley de 2º de la Ley 10 de 2 de abril de 1982.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMA, dieciocho de febrero de mil novecientos ochenta y tres.-

VISTOS:

El Lic. José A. Carrasco demandó ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley Nº 10 de 2 de abril de 1982, reformatorio del artículo 20 de la Ley Nº 81 de 5 de octubre de 1978. Alega que el mencionado artículo "viola y restringe el derecho de sufragio, la libertad de formación de partidos políticos, al tiempo que

establece un privilegio en favor de los partidos políticos ya inscritos".

Señala el recurrente que impugna las disposiciones siguientes del artículo 2º de la Ley 10 de 1982.

"1.- La parte que a continuación subrayo del primer párrafo del citado artículo que dice: "Todo ciudadano es libre de inscribirse en el partido de su preferencia, pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial".

2.- Las partes que subraye del segundo párrafo del referido artículo, párrafo que dice: "Para inscribirse comparecerá personalmente ante el Registrador Electoral respectivo, quien se ubicará en una oficina pública o lugares públicos que reúnan las condiciones para tal fin, los cuales serán habilitados por el Tribunal Electoral y en ningún momento podrán efectuarse en residencias particulares."

El interesado presentará su cédula de identidad personal y dará los detalles necesarios para su inscripción, la cual que dará perfeccionada con su firma y la del Registrador. Las inscripciones se efectuarán durante el día".

3.- Todo el tercer párrafo del susodicho artículo 2º de la Ley 10 de 1982 (artículo 20 de la Ley 81 de 1978), párrafo que dice: "La renuncia debe ser expresada por escrito ante el Tribunal Electoral, el que sólo lo admitirá después de transcurrido el período presidencial; comunicándolo por escrito al Partido respectivo".

4.- Todo el párrafo cuarto del mencionado artículo 2º de la Ley 10 de 1982 (artículo 20 de la Ley 81 de 1978) párrafo que dice:

"La renuncia no puede ser tácita en ningún tiempo. En caso de que la persona se hubiese inscrito en dos o más partidos, sólo se tomará en cuenta la afiliación realizada en primer término".

Por otra parte, en el epígrafe de las disposiciones legales que considera infringidas hace indicación de lo siguiente:

"La primera parte del primer párrafo del citado artículo 2º al establecer que: "Todo ciudadano es libre de inscribirse en el partido de su preferencia"... sienta una saludable norma que es fiel reflejo y corolario indiscutible del principio

de la libertad del sufragio consagrado por el artículo 122 de la Constitución Nacional. Más en el mismo renglón agrega "...pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial".

No obstante la notoria deficiencia técnica de la expresión "durante el período presidencial", puede acaso inferirse que el Legislador con estos vagos e imprecisos términos quiso significar el período para el cual es elegido, según la Constitución, el Presidente de la República. Y de ser ello así, semejante condición viola la libertad de todo ciudadano de inscribirse en el Partido que prefiera, libertad que, como ya se ha indicado, es consecuencia lógica de la libertad y autenticidad del sufragio que consagra la Constitución.

Como es sabido, el actual período constitucional del Presidente de la República es de seis (6) años. De ahí que si un ciudadano deja de ser miembro de un Partido (por renuncia expresa o por extinción del propio Partido) en el primer año, por ejemplo, del período regular de un Presidente de la República, ese ciudadano no puede inscribirse en otro Partido hasta que haya expirado el respectivo período de seis (6) años y haya pasado, por tanto, el proceso electoral necesario para elegir el próximo Presidente de la República y con él a los próximos representantes y legisladores.

Es cuestionable, así, que el referido ciudadano no podrá ejercer plenamente sus derechos políticos en el correspondiente período electoral y no podrá, por tanto, ejercer con entera libertad el inalienable derecho de sufragio consagrado por la Constitución Nacional.

Ello es así porque, como han sostenido y sostienen los más ilustres autores de Derecho Público de todas las latitudes y épocas, el sufragio es la esencia de la democracia y los Partidos Políticos son indispensables para el auténtico ejercicio del sufragio. Es así que Kelsen afirma que: "Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin Partidos Políticos" (Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 37).

Por consiguiente, si se priva a un ciudadano por un apreciable número de años de

dejar o de ingresar a cualquier partido que desee, se le está a la vez privando de ejercer libremente al sufragio."

Plantea además el impugnado lo que califica de anómala condición "prevista en el último párrafo del artículo 2º citado y que hace consistir en el hecho de que al disponerse en la citada Ley que en el caso de que la persona se hubiese inscrito en dos o más Partidos Políticos, sólo se tomará en cuenta la afiliación realizada en primer término", dicha disposición viola el artículo 122 de la Constitución Nacional por cuanto que el ciudadano, en tales circunstancias, no es libre "de pertenecer al Partido de su preferencia y, por tanto, de dejar de pertenecer a otro Partido".

Considera además que el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 es violatorio del artículo 38 de la Carta Magna que trata de la libertad de asociación. Añade que el segundo párrafo del artículo 2º citado al establecer que "en ningún momento podrán efectuarse (las inscripciones) en residencias particulares contraviene la práctica seguida por todos los Partidos que hasta este año se han inscrito", lo que, según el recurrente, constituye violación de los artículos 19 y 20 de la Ley Fundamental.

El Sr. Procurador General de la Nación contestó el traslado que se le corrió de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. José A. Carrasco, con la Vista Nº 1, fechada 1º del pasado mes, que en su parte pertinente dice así:

"Luego del estudio de la norma impugnada, de los preceptos constitucionales todos y de los argumentos del recurrente, conceptúa esta Procuraduría que la frase "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial", contenidas en el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 son inconstitucionales. Y a esta conclusión se llega en base a las siguientes consideraciones.

Partimos de la base de que nuestra Constitución Nacional instituye ampliamente el ejercicio de los derechos políticos en favor de todos los ciudadanos panameños. Tale es el sentido del artículo 119 de la Carta que le atribuye los derechos políticos a los ciudadanos panameños. Uno de estos derechos ciudadanos, y quizás el de mayor trascendencia en la realidad política de este país actualmente, es de poder intervenir libremente en la formación y militancia de Partidos Políticos: libertad ésta garantizada por el artículo 124 de la Carta para cuyo desarrollo se dictaron las leyes 81 de 1978 y 10 de

1980, y bajo las cuales un Partido Político es una asociación de ciudadanos u organismos funcionales de la Nación que luchan por la participación de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y la participación de las diversas tendencias ideológicas y democráticas; por el fortalecimiento de la forma republicana y representativa de gobierno. Es decir, en esencia, los partidos políticos constituyen una "asociación de ciudadanos en goce de los derechos políticos al objeto de ejercer el sufragio popular" y "cooperar mediante la discusión pública a la solución de los problemas nacionales".

En estos precisos momentos, parecen reducir entonces las opiniones de juristas como CESAR QUINTERO, CARLOS SANCHEZ VIALMONTE, HANS KELSEN, FRANK NEWMAN y otros, quienes sostienen la indispensabilidad de los Partidos Políticos dentro de las modernas democracias. Y ciertamente, hoy la mayoría de los ciudadanos desean ejercer su derecho a elegir y ser elegido para los puestos públicos de elección popular, a través de Partidos Políticos aunque exista la libre postulación.

Bajo este esquema se plantea entonces la amplia libertad que deben tener todos los ciudadanos de participar en la formación de Partidos Políticos, como principio rector consagrado en el espíritu de los artículos 119 y 124 de la Constitución Nacional, interpretados bajo la realidad latente del momento.

Cierto es que la Constitución Nacional le reserva al Consejo Nacional de Legislación la potestad reglamentaria (artículo 148), pero se prohíbe simultáneamente todo exceso legislativo en menoscabo de ese derecho político, cual es la libertad del ciudadano de participar en la formación y militancia del Partido Político de su predilección.

Me parece bien que el artículo impugnado expresamente instituye que "Todo ciudadano es libre de inscribirse en el Partido Político de su preferencia"; pero es un exceso, y por lo tanto, una violación constitucional, que ese derecho quede restringido a "una vez durante el período presidencial", puesto que con ello se carcena el derecho político de todo ciudadano de inscribirse en otro Partido de su predilección después

dejar o de ingresar a cualquier partido que desee, se le está a la vez privando de ejercer libremente al sufragio."

Plantea además el impugnado lo que califica de anómala condición "prevista en el último párrafo del artículo 2º citado y que hace consistir en el hecho de que al disponerse en la citada Ley que en el caso de que la persona se hubiese inscrito en dos o más Partidos Políticos, sólo se tomará en cuenta la afiliación realizada en primer término", dicha disposición viola el artículo 122 de la Constitución Nacional por cuanto que el ciudadano; en tales circunstancias, no es libre "de pertenecer al Partido de su preferencia y, por tanto, de dejar de pertenecer a otro Partido".

Considera además que el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 es violatorio del artículo 38 de la Carta Magna que trata de la libertad de asociación. Añade que el segundo párrafo del artículo 2º citado al establecer que "en ningún momento podrán efectuarse (las inscripciones) en residencias particulares contraviene la práctica seguida por todos los Partidos que hasta este año se han inscrito", lo que, según el recurrente, constituye violación de los artículos 19 y 20 de la Ley Fundamental.

El Sr. Procurador General de la Nación contestó el traslado que se le corrió de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. José A. Carrasco, con la Vista Nº 1, fechada 18 del pasado mes, que en su parte pertinente dice así:

"Luego del estudio de la norma impugnada, de los preceptos constitucionales todos y de los argumentos del recurrente, conceptúa esta Procuraduría que la frase "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial", contenidas en el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 son inconstitucionales. Y a esta conclusión se llega en base a las siguientes consideraciones.

Partimos de la base de que nuestra Constitución Nacional instituye ampliamente el ejercicio de los derechos políticos en favor de todos los ciudadanos panameños. Tale es el sentido del artículo 119 de la Carta que le atribuye los derechos políticos a los ciudadanos panameños. Uno de estos derechos ciudadanos, y quizás el de mayor trascendencia en la realidad política de este país actualmente, es de poder intervenir libremente en la formación y militancia de Partidos Políticos: libertad ésta garantizada por el artículo 124 de la Carta para cuyo desarrollo se dictaron las leyes 81 de 1978 y 10 de

1980, y bajo las cuales un Partido Político es una asociación de ciudadanos u organismos funcionales de la Nación que luchan por la participación de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y la participación de las diversas tendencias ideológicas y democráticas; por el fortalecimiento de la forma republicana y representativa de gobierno. Es decir, en esencia, los partidos políticos constituyen una "asociación de ciudadanos en goce de los derechos políticos al objeto de ejercer el sufragio popular" y "cooperar mediante la discusión pública a la solución de los problemas nacionales".

En estos precisos momentos, parecen relucir entonces las opiniones de juristas como CESAR QUINTERO, CARLOS SANCHEZ VIALMONTE, HANS KELSEN, FRANK NEWMAN y otros, quienes sostienen la indispensabilidad de los Partidos Políticos dentro de las modernas democracias. Y ciertamente, hoy la mayoría de los ciudadanos desean ejercer su derecho a elegir y ser elegido para los puestos públicos de elección popular, a través de Partidos Políticos aunque exista la libre postulación.

Bajo este esquema se plantea entonces la amplia libertad que deben tener todos los ciudadanos de participar en la formación de Partidos Políticos, como principio rector consagrado en el espíritu de los artículos 119 y 124 de la Constitución Nacional, interpretados bajo la realidad latente del momento.

Cierto es que la Constitución Nacional le reserva al Consejo Nacional de Legislación la potestad reglamentaria (artículo 148), pero se prohíbe simultáneamente todo exceso legislativo en menoscaba de ese derecho político, cual es la libertad del ciudadano de participar en la formación y militancia del Partido Político de su predilección.

Me parece bien que el artículo impugnado expresamente instituye que "Todo ciudadano es libre de inscribirse en el Partido Político de su preferencia"; pero es un exceso, y por lo tanto, una violación constitucional, que ese derecho quede restringido a "una vez durante el período presidencial", puesto que con ello se carcena el derecho político de todo ciudadano de inscribirse en otro Partido de su predilección después

dejar o de ingresar a cualquier partido que desee, se le está a la vez privando de ejercer libremente al sufragio."

Plantea además el impugnado lo que califica de anómala condición "prevista en el último párrafo del artículo 2º citado y que hace consistir en el hecho de que al disponerse en la citada Ley que en el caso de que la persona se hubiese inscrito en dos o más Partidos Políticos, sólo se tomará en cuenta la afiliación realizada en primer término", dicha disposición viola el artículo 122 de la Constitución Nacional por cuanto que el ciudadano, en tales circunstancias, no es libre "de pertenecer al Partido de su preferencia y, por tanto, de dejar de pertenecer a otro Partido".

Considera además que el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 es violatorio del artículo 38 de la Carta Magna que trata de la libertad de asociación. Añade que el segundo párrafo del artículo 2º citado al establecer que "en ningún momento podrán efectuarse (las inscripciones) en residencias particulares contraviene la práctica seguida por todos los Partidos que hasta este año se han inscrito", lo que, según el recurrente, constituye violación de los artículos 19 y 20 de la Ley Fundamental.

El Sr. Procurador General de la Nación contestó el traslado que se le corrió de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. José A. Carrasco, con la Vista Nº 1, fechada 18 del pasado mes, que en su parte pertinente dice así:

"Luego del estudio de la norma impugnada, de los preceptos constitucionales todos y de los argumentos del recurrente, conceptúa esta Procuraduría que la frase "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial", contenidas en el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 son inconstitucionales. Y a esta conclusión se llega en base a las siguientes consideraciones.

Partimos de la base de que nuestra Constitución Nacional instituye ampliamente el ejercicio de los derechos políticos en favor de todos los ciudadanos panameños. Tale es el sentido del artículo 119 de la Carta que le atribuye los derechos políticos a los ciudadanos panameños. Uno de estos derechos ciudadanos, y quizás el de mayor trascendencia en la realidad política de este país actualmente, es de poder intervenir libremente en la formación y militancia de Partidos Políticos: libertad ésta garantizada por el artículo 124 de la Carta para cuyo desarrollo se dictaron las leyes 81 de 1978 y 10 de

1980, y bajo las cuales un Partido Político es una asociación de ciudadanos u organismos funcionales de la Nación que luchan por la participación de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y la participación de las diversas tendencias ideológicas y democráticas; por el fortalecimiento de la forma republicana y representativa de gobierno. Es decir, en esencia, los partidos políticos constituyen una "asociación de ciudadanos en goce de los derechos políticos al objeto de ejercer el sufragio popular" y "cooperar mediante la discusión pública a la solución de los problemas nacionales".

En estos precisos momentos, parecen relucir entonces las opiniones de juristas como CESAR QUINTERO, CARLOS SANCHEZ VIALMONTE, HANS KELSEN, FRANK NEWMAN y otros, quienes sostienen la indispensabilidad de los Partidos Políticos dentro de las modernas democracias. Y ciertamente, hoy la mayoría de los ciudadanos desean ejercer su derecho a elegir y ser elegido para los puestos públicos de elección popular, a través de Partidos Políticos aunque exista la libre postulación.

Bajo este esquema se plantea entonces la amplia libertad que deben tener todos los ciudadanos de participar en la formación de Partidos Políticos, como principio rector consagrado en el espíritu de los artículos 119 y 124 de la Constitución Nacional, interpretados bajo la realidad latente del momento.

Cierto es que la Constitución Nacional le reserva al Consejo Nacional de Legislación la potestad reglamentaria (artículo 148), pero se prohíbe simultáneamente todo exceso legislativo en menoscaba de ese derecho político, cual es la libertad del ciudadano de participar en la formación y militancia del Partido Político de su predilección.

Me parece bien que el artículo impugnado expresamente instituye que "Todo ciudadano es libre de inscribirse en el Partido Político de su preferencia"; pero es un exceso, y por lo tanto, una violación constitucional, que ese derecho quede restringido a "una vez durante el período presidencial", puesto que con ello se cárcel el derecho político de todo ciudadano de inscribirse en otro Partido de su predilección después

dejar o de ingresar a cualquier partido que desee, se le está a la vez privando de ejercer libremente al sufragio."

Plantea además el impugnado lo que califica de anómala condición "prevista en el último párrafo del artículo 2º citado y que hace consistir en el hecho de que al disponerse en la citada Ley que en el caso de que la persona se hubiese inscrito en dos o más Partidos Políticos, sólo se tomará en cuenta la afiliación realizada en primer término", dicha disposición viola el artículo 122 de la Constitución Nacional por cuanto que el ciudadano, en tales circunstancias, no es libre "de pertenecer al Partido de su preferencia y, por tanto, de dejar de pertenecer a otro Partido".

Considera además que el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 es violatorio del artículo 38 de la Carta Magna que trata de la libertad de asociación. Añade que el segundo párrafo del artículo 2º citado al establecer que "en ningún momento podrán efectuarse (las inscripciones) en residencias particulares contraviene la práctica seguida por todos los Partidos que hasta este año se han inscrito", lo que, según el recurrente, constituye violación de los artículos 19 y 20 de la Ley Fundamental.

El Sr. Procurador General de la Nación contestó el traslado que se le corrió de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. José A. Carrasco, con la Vista Nº 1, fechada 18 del pasado mes, que en su parte pertinente dice así:

"Luego del estudio de la norma impugnada, de los preceptos constitucionales todos y de los argumentos del recurrente, conceptúa esta Procuraduría que la frase "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial", contenidas en el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 son inconstitucionales. Y a esta conclusión se llega en base a las siguientes consideraciones.

Partimos de la base de que nuestra Constitución Nacional instituye ampliamente el ejercicio de los derechos políticos en favor de todos los ciudadanos panameños. Tale es el sentido del artículo 119 de la Carta que le atribuye los derechos políticos a los ciudadanos panameños. Uno de estos derechos ciudadanos, y quizás el de mayor trascendencia en la realidad política de este país actualmente, es de poder intervenir libremente en la formación y militancia de Partidos Políticos: libertad ésta garantizada por el artículo 124 de la Carta para cuyo desarrollo se dictaron las leyes 81 de 1978 y 10 de

1980, y bajo las cuales un Partido Político es una asociación de ciudadanos u organismos funcionales de la Nación que luchan por la participación de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y la participación de las diversas tendencias ideológicas y democráticas; por el fortalecimiento de la forma republicana y representativa de gobierno. Es decir, en esencia, los partidos políticos constituyen una "asociación de ciudadanos en goce de los derechos políticos al objeto de ejercer el sufragio popular" y "cooperar mediante la discusión pública a la solución de los problemas nacionales".

En estos precisos momentos, parecen relucir entonces las opiniones de juristas como CESAR QUINTERO, CARLOS SANCHEZ VIAMONTE, HANS KELSEN, FRANK NEWMAN y otros, quienes sostienen la indispensabilidad de los Partidos Políticos dentro de las modernas democracias. Y ciertamente, hoy la mayoría de los ciudadanos desean ejercer su derecho a elegir y ser elegido para los puestos públicos de elección popular, a través de Partidos Políticos aunque exista la libre postulación.

Bajo este esquema se plantea entonces la amplia libertad que deben tener todos los ciudadanos de participar en la formación de Partidos Políticos, como principio rector consagrado en el espíritu de los artículos 119 y 124 de la Constitución Nacional, interpretados bajo la realidad latente del momento.

Cierto es que la Constitución Nacional le reserva al Consejo Nacional de Legislación la potestad reglamentaria (artículo 148), pero se prohíbe simultáneamente todo exceso legislativo en menoscaba de ese derecho político, cual es la libertad del ciudadano de participar en la formación y militancia del Partido Político de su predilección.

Me parece bien que el artículo impugnado expresamente instituye que "Todo ciudadano es libre de inscribirse en el Partido Político de su preferencia"; pero es un exceso, y por lo tanto, una violación constitucional, que ese derecho quede restringido a "una vez durante el período presidencial", puesto que con ello se carcena el derecho político de todo ciudadano de inscribirse en otro Partido de su predilección después

de renunciar del que ya no es de su simpatía. Y por la misma razón la admitirá después de transcurrido el período presidencial", que se refiere a la renuncia de un Partido. Y estimo con el recurrente que tales limitaciones legales violan también el artículo 122 de la Constitución Nacional que erige el sufragio, como un derecho de todos los ciudadanos panameños, desde que los Partidos Políticos constituyen actualmente una de las vías constitucionales para la conformación de la voluntad popular y uno de los medios para el ejercicio de los derechos políticos, como el sufragio.

En lo que respecta a los cargos de inconstitucionalidad contra el resto del artículo 2º de la Ley 10 de 1982, estimo que los inconvenientes o la deficiente reglamentación de la Ley no es un problema de inconstitucionalidad sino de técnica legislativa.

En conclusión, considera la Procuraduría que la frase "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial", contenidas en el artículo 2º de la Ley 10 de 1982 son inconstitucionales por ser violatorias de los artículos 119, 122 y 124 de la Constitución Nacional."

De conformidad con el artículo 70 de la Ley 46 de 1956 se fijó el expediente en lista por cinco días y en ese espacio de tiempo con relación a la acción de inconstitucionalidad propuesta por el Dr. José A. Carrasco alegó el Dr. César Antonio Pereira Burgos, con un extenso escrito que parcialmente dice así:

"CIUDADANIA, SUFRAGIO Y CAPACIDAD ELECTORAL ACTIVA Y PASIVA.

Los derechos políticos de los ciudadanos y fundamentalmente, la capacidad de elegir y ser elegidos a los puestos públicos de elección popular, se reservan a los ciudadanos panameños según dispone el artículo 119 de la Constitución Nacional, mientras el artículo 118 de nuestra Ley Fundamental define como ciudadano a todos los panameños mayores de 18 años.

No es ni requisito ni condición de la ciudadanía, la afiliación a un Partido Político porque nuestro sistema jurídico no contempla la obligatoriedad de la afiliación a un Partido Político como previa

condición para el ejercicio de los derechos políticos, así como no existe en otros campos del derecho público ni la sindicalización obligatoria de los trabajadores ni la asociación compulsiva de los patrones.

Vivimos en un régimen jurídico que contempla y defiende el ejercicio individual de los derechos públicos, al tiempo que permite a los ciudadanos que lo desearan, asociarse en las organizaciones partidistas prevista por la Ley, pero no para ejercer sus derechos políticos consagrados por la Constitución Nacional sino para darle una organización a la acción y nunca un marco colectivista al derecho personalísimo del sufragio.

Corolario elemental y lógico de lo anterior es que tan ciudadano es quien pertenece a un Partido Político cuanto quien no se afilia y que el sufragio, derecho político individual por excelencia no depende ni está subordinado a los Partidos Políticos.

Nuestros Constituyentes no han tenido nunca la confusión entre los conceptos de ciudadanía, sufragio y afiliación a un Partido Político que aparece en los escritos del recurrente y del Procurador General de la Nación.

PARTIDOS POLITICOS, AFILIACION Y ORGANIZACION PARTIDISTA.

No existe en nuestra Constitución ninguna norma que defina a los Partidos Políticos como ORGANOS FUNCIONALES del Estado, ni como instrumentos únicos de la acción política de los ciudadanos; Esa sería una concepción corporativa del Estado contraria a la democracia política como se entiende en la filosofía política occidental.

El artículo 124 de la Constitución Nacional prohíbe la formación de partidos políticos racistas, los que tengan por base el sexo o la religión de sus afiliados y aquellos que persiguieren la destrucción de las estructuras democráticas en la República.

Esta norma constituye la garantía a los ciudadanos contra la creación de discriminación y privilegios en materia partidista y por las solas razones que el mis-

mo artículo menciona se limita a dichos casos la protección constitucional.

La cita que del artículo 19 hace el recurrente ignora lo estatuido por el artículo 124 en materia taxativamente reservada a este último, con exclusión de la norma del artículo 19 respectivo e inaplicable si se sigue a la teoría del recurrente.

Por el contrario, el artículo 125 de vital importancia para la desición de este recurso, ha sido voluntariamente olvidado por el recurrente y el Procurador General de la Nación.

Este artículo establece la novísima institución del financiamiento parcial por parte del Estado de las erogaciones de Partidos Políticos y de las personas naturales que participen en los procesos electorales porque en nuestro sistema jurídico NO SE RESTRINGE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL ACTIVA (SER CANDIDATO) NI LA PASIVA A QUIENES ESTUVIEREN INSCRITOS EN UN PARTIDO POLÍTICO.

Bastaría la norma contenida en el artículo 125 de la Constitución para rechazar la peregrina teoría que constituye un impedimento al ejercicio del derecho individual del sufragio ni de ningún derecho político constitucional al dar al ordenamiento interno de los Partidos Políticos la seriedad y la protección que el desarrollo de un sistema democrático fundamentado en el voto con ciente requiere".

Pues bien, dentro del ordenamiento jurídico que forma la estructura del Estado, la Constitución establece instituciones cuya reglamentación se hace en la ley con base precisamente a los mandatos de la propia Carta Fundamental.

Por tal efecto, las leyes ordinarias como instrumentos mediante los cuales se logra la aplicación de dichos preceptos de la Carta Política no deben propender al desconocimiento de los derechos inherentes del individuo. En ese sentido, para evitar excesos legislativos y en salvaguarda de la Constitución, actúa la Corte como medio de racionalización de los poderes del Estado, lo que en el derecho público representa la necesidad de que "las autoridades deben conformar sus actos a las prescripciones legales para que la comunidad viva dentro de un régimen de respeto y de seguridad jurídica".

La libertad del sufragio de que habla la Constitución Nacional significa que su organización y regulación no puede restringir su libre ejercicio democrático. Y así pues, de la confra-

tación de rigor con el artículo 2º de la Ley 10 de 1982, acusado por invonstitucionalidad, salta a la vista, como bien lo observa el Señor Procurador, la sostenida violación al principio constitucional.

Por ese motivo la Corte considera que el vicio de inconstitucionalidad acusado, con fundamento en los artículos 119, 122 y 124, precisamente por las razones expuestas por el máximo representante del Ministerio Público, se produce en cuanto a la frase: "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial". La inconstitucionalidad en el primer caso es evidente por cuanto limita a los ciudadanos en su libertad de inscribirse en partidos políticos, mientras que la segunda también reduce en el tiempo dicho ejercicio libre y constituye condición indispensable para que la renuncia a un Partido Político pueda admitirse, por lo que, de igual manera, representa una disminución al principio constitucional de la libertad de sufragio y sus proyecciones en el derecho del libre ingreso, permanencia o salida de los partidos políticos, actividades que se cobijan bajo el amparo absoluto de la Ley fundamental.

Por añadidura considera El Pleno, como lo advierte el accionante, que al limitarse en la ley citada las oportunidades de inscripción y renuncia de los Partidos a sólo una vez durante el término de seis años del período presidencial, se infringe de ese modo el artículo 38 de la Constitución Nacional, por tratarse en este caso específico, de una forma de restricción que limita la garantía de formar y mantener asociaciones que persigan un fin lícito, o sea, "que no sean contrarias a la moral o al orden legal", que incluye a las personas jurídicas de derecho público mencionadas.

De manera pues que si la Constitución establece que el "sufragio es un deber y un derecho de todos los ciudadanos en ejercicio" y que las autoridades están obligadas a garantizar su libertad, el artículo 2º impugnado, en las frases dichas, por limitar precisamente dicha garantía concedida como derecho político a los ciudadanos de la República, adolece del aludido vicio de inconstitucionalidad.

Con relación a las demás violaciones a disposiciones constitucionales que el impugnante atribuye al citado artículo 2º de la Ley 10 de 2 de abril de 1982. El Pleno expresa lo siguiente: Que en el caso del último párrafo del artículo 2º de la Ley 10 de 1982 se trata de una forma de valorización del principio de la inscripción del ciudadano en partidos políticos que no constriñe el principio de la libertad del sufragio y si en cambio, en el plano de la creación legislativa, representa expresión del querer del constituyente de que se garantice la pureza y honradez del sufragio.

Alega además el recurrente que prohibir a los ciudadanos que a partir de la vigencia del artículo 2º, "no podrán efectuarse (las inscripciones) en residencias particulares", varía el procedimiento y práctica seguida con anterioridad con relación a partidos políticos ya inscritos y es discriminación violatoria del principio de la igualdad ante la ley consagrada por los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional". Es propicia la ocasión para que la Corte reitera su opinión de que la violación del artículo constitucional que habla de que "no habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por raza, nacimiento, clase social, sexo,

mo artículo menciona se limita a dichos casos la protección constitucional.

La cita que del artículo 19 hace el recurrente ignora lo estatuido por el artículo 124 en materia taxativamente reservada a este último, con exclusión de la norma del artículo 19 respectivo e inaplicable si se sigue a la teoría del recurrente.

Por el contrario, el artículo 125 de vital importancia para la decisión de este recurso, ha sido voluntariamente olvidado por el recurrente y el Procurador General de la Nación.

Este artículo establece la novísima institución del financiamiento parcial por parte del Estado de las erogaciones de Partidos Políticos y de las personas naturales que participen en los procesos electorales porque en nuestro sistema jurídico NO SE RESTRINGE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL ACTIVA (SER CANDIDATO) NI LA PASIVA A QUIENES ESTUVIEREN INSCRITOS EN UN PARTIDO POLITICO.

Bastaría la norma contenida en el artículo 125 de la Constitución para rechazar la peregrina teoría que constituye un impedimento al ejercicio del derecho individual del sufragio ni de ningún derecho político constitucional al dar al ordenamiento interno de los Partidos Políticos la seriedad y la protección que el desarrollo de un sistema democrático fundamentado en el voto consciente requiere".

Pues bien, dentro del ordenamiento jurídico que forma la estructura del Estado, la Constitución establece instituciones cuya reglamentación se hace en la ley con base precisamente a los mandatos de la propia Carta Fundamental.

Por tal efecto, las leyes ordinarias como instrumentos mediante los cuales se logra la aplicación de dichos preceptos de la Carta Política no deben propender al desconocimiento de los derechos inherentes del individuo. En ese sentido, para evitar excesos legislativos y en salvaguarda de la Constitución, actúa la Corte como medio de racionalización de los poderes del Estado, lo que en el derecho público representa la necesidad de que "las autoridades deben conformar sus actos a las prescripciones legales para que la comunidad viva dentro de un régimen de respeto y de seguridad jurídica".

La libertad del sufragio de que habla la Constitución Nacional significa que su organización y regulación no puede restringir su libre ejercicio democrático. Y así pues, de la confron-

tación de rigor con el artículo 2º de la Ley 10 de 1982, acusado por invonstitucionalidad, salta a la vista, como bien lo observa el Señor Procurador, la sostenida violación al principio constitucional.

Por ese motivo la Corte considera que el vicio de inconstitucionalidad acusado, con fundamento en los artículos 119, 122 y 124, precisamente por las razones expuestas por el máximo representante del Ministerio Público, se produce en cuanto a la frase: "Pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial". La inconstitucionalidad en el primer caso es evidente por cuanto limita a los ciudadanos en su libertad de inscribirse en partidos políticos, mientras que la segunda también reduce en el tiempo dicho ejercicio libre y constituye condición indispensable para que la renuncia a un Partido Político pueda admitirse, por lo que, de igual manera, representa una disminución al principio constitucional de la libertad de sufragio y sus proyecciones en el derecho del libre ingreso, permanencia o salida de los partidos políticos, actividades que se cobijan bajo el amparo absoluto de la Ley fundamental.

Por añadidura considera El Pleno, como lo advierte el accionante, que al limitarse en la ley citada las oportunidades de inscripción y renuncia de los Partidos a sólo una vez durante el término de seis años del período presidencial, se infringe de ese modo el artículo 38 de la Constitución Nacional, por tratarse en este caso específico, de una forma de restricción que limita la garantía de formar y mantener asociaciones que persigan un fin lícito, o sea, "que no sean contrarias a la moral o al orden legal", que incluye a las personas jurídicas de derecho público mencionadas.

De manera pues que si la Constitución establece que el "sufragio es un deber y un derecho de todos los ciudadanos en ejercicio" y que las autoridades están obligadas a garantizar su libertad, el artículo 2º impugnado, en las frases dichas, por limitar precisamente dicha garantía concedida como derecho político a los ciudadanos de la República, adolece del aludido vicio de inconstitucionalidad.

Con relación a las demás violaciones a disposiciones constitucionales que el impugnante atribuye al citado artículo 2º de la Ley 10 de 2 de abril de 1982. El Pleno expresa lo siguiente: Que en el caso del último párrafo del artículo 2º de la Ley 10 de 1982 se trata de una forma de valorización del principio de la inscripción del ciudadano en partidos políticos que no constriñe el principio de la libertad del sufragio y sí en cambio, en el plano de la creación legislativa, representa expresión del querer del constituyente de que se garantice la pureza y honradez del sufragio.

Alega además el recurrente que prohibir a los ciudadanos que a partir de la vigencia del artículo 2º, "no podrán efectuarse (las inscripciones) en residencias particulares", varía el procedimiento y práctica seguida con anterioridad con relación a partidos políticos ya inscritos y es discriminación violatoria del principio de la igualdad ante la ley consagrada por los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional". Es propicia la ocasión para que la Corte reitera su opinión de que la violación del artículo constitucional que habla de que "no habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por raza, nacimiento, clase social, sexo,

religión o ideas políticas", sólo se produce cuando como consecuencia de alguna de las circunstancias previstas en la disposición se crea algún poder o prerrogativa a favor de determinada persona con lo cual se rompe la igualdad ante la ley de los integrantes de la comunidad nacional. La norma prohibitiva que se examina no establece ninguna excepción ni privilegio que excluya a unos en relación a otros, sino que establece un principio de aplicación general, que además constituye una forma loable de reglamentar la formación de partidos políticos y de estricta observancia y acatamiento el aludido precepto constitucional.

No comparte El Pleno el criterio de que "el ejercicio del derecho al sufragio ni depende ni está subordinado a la afiliación del ciudadano a un partido político", porque sabido es que la calidad de ciudadano confiere derechos políticos activos y pasivo, es decir, capacidad para ser ciudadano elector y para obtener cargos de elección popular. Que dentro de esa concepción el sufragio como institución democrática de derecho público que concede la facultad de elegir a sus gobernantes, en lo que concierne a su ejercicio libre no sólo comprende el acto electoral mediante el cual un individuo deposita su voto a favor del partido de su simpatía, sino que además por su naturaleza se extiende a todos los actos anteriores al torneo electoral, incluyendo la inscripción de ciudadanos en partidos políticos de su preferencia.

Por otra parte, cabe señalar que la renuncia a la nacionalidad siempre concierne a la de origen del solicitante o a la de cualquiera otra adquirida por él y tiene como fin evitar casos de doble nacionalidad, amén de los conflictos de lealtad que se derivan de esta circunstancia y que generalmente repercuten en el estatuto jurídico del interesado, y que tratándose de Partidos Políticos opina la Corte lo que en la doctrina constitucional explica en forma indiscutida e indiscutible que, un ciudadano puede renunciar tácitamente a su nacionalidad, hace en ese mismo orden de cosas recomendable la misma práctica cuando se trata de renuncia a partidos políticos.

Finalmente, con relación a los cargos de inconstitucionalidad contra el resto del artículo 2º de la Ley 10 de 1982, la Corte está de acuerdo con el Señor Procurador General de la Nación de que se trata de deficiencias en la reglamentación de la ley que en lo medular no lesionan normas constitucionales, ni menos aún ponen en duda su efectividad.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema, Pleno, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que SON INCONSTITUCIONALES la frase "pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y la frase "el que sólo la admitirá después de transcurrido el período presidencial" del artículo 2º de la Ley 10 de 2 de abril de 1982.

Cópiese, notifíquese y publíquese.

(FDO.) ENRIQUE BERNABE PEREZ A. (FDO.) CAMILO O. PEREZ (FDO.) AMERICO RIVERA L. (FDO.) MARISOL M. REYES DE VASQUEZ (FDO.) JUAN S. ALVARADO (FDO.) JORGE CHEN FERNANDEZ (FDO.) RAFAEL A. DOMINGUEZ (FDO.) RODRIGO MOLINA A. (FDO.) SANTANDER CASIS, SE CRETARIO GENERAL.-

~~~~~

La mayoría de los Honorables Magistrados del Pleno de la Corte Suprema, en el recurso de inconstitucionalidad propuesto por el abogado José Carrasco, sostienen el criterio que las frases: "pero sólo podrá hacerlo una vez durante el período presidencial" y "el que sólo admitirá después de transcurrido el período", las cuales aparecen en el 2.º de la Ley 10 de 2 de abril de 1982, reformatorio del artículo 20 de la Ley 81 de 5 de octubre de 1978, son inconstitucionales. En ese sentido, lamento no compartir el criterio de la mayoría, por las razones que paso a exponer:

En la demanda de inconstitucionalidad se sostiene, y así parece también aceptarlo la mayoría del Pleno, que las frases antes transcritas del artículo 2.º de las precitadas leyes viola los artículos 122, 19 y 20 de la Constitución Política de la República, porque a juicio del recurrente se "viola y restringe el derecho de sufragio, la libertad de formación de los partidos políticos, al tiempo que establece privilegio en favor de los partidos políticos inscritos".

Un somero examen sobre el contenido y alcance de la primera de las normas constitucionales antes citadas, es lo que realmente nos obliga a disentir del criterio de la mayoría del Pleno, porque se trata de la norma que consagra en nuestro derecho constitucional la institución del sufragio, tema de palpitante y fundamental importancia para todos los ciudadanos y en particular para la Corte como Órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

Veamos:

El artículo 122 del Capítulo 2.º, Título IV, de la Constitución, expresamente dispone:

"El sufragio es un deber y un derecho de todos los ciudadanos en ejercicio, la Ley lo reglamentará sobre la base que es libre y universal, directo e indirecto y de que el voto es igual y secreto. Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio".

El transcrito precepto, tal como aparece en la Constitución vigente, se refiere expresamente a la naturaleza del sufragio, sobre cuyo concepto jurídico sabido es que se han elaborado muchas teorías, entre ellas, la que postula la tesis del sufragio como "una función pública". El artículo, por lo demás, acentúa en nuestro derecho constitucional y positivo la tendencia del sufragio como un deber, sin negar que es también un derecho, reservado a los ciudadanos en ejercicio, es decir: los ciudadanos titulares de derechos políticos y los cuales los ejercen votando. Es la función de votar o el ejercicio de tal función la materia específica que, en nuestra opinión, por disposición expresa de la norma constitucional que comentamos, el legislador debe reglamentar sobre las bases que ella además de termina, o sean: que el sufragio "es libre y universal, directo o indirecto y de que el voto es igual y secreto".

La materia referente a la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos, aún cuando aparece también bajo el epígrafe "El Sufragio" en la Constitución, lo cierto es que, por tratarse de materias conceptual y jurídicamente distintas, los redactores de nuestro Estatuto Fundamental quisieron incluirlas en artículos separados.

Así, todo lo concerniente a los partidos políticos se encuentra plasmado en los artículos 123, 124 y 125 del Capítulo 2., Título IV, de la Constitución; y de esos, interesa hacer especial referencia al primero, por su directa relación con el recurso de inconstitucionalidad y el criterio que dejamos expuesto sobre el sufragio.

El artículo 123 de la Constitución, que pasamos a comentar brevemente, expresa:

"La Ley establecerá las prohibiciones a los servidores públicos en materia electoral, tipificará los delitos electorales, señalará las sanciones respectivas y regulará la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos".  
(subrayado es nuestro)

La norma constitucional transcrita está redactada en términos tan amplios, que se limita a ordenar al legislador que regule la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que ello signifique, claro está, que el legislador está facultado para rebasar los límites de la delegación discrecional que la confiere la Constitución. En cambio, fácil resulta captar que, tratándose de la institución del sufragio, el artículo 122 también transcrito en líneas anteriores y que el recurrente invoca como infringido, sí determina, impone y establece bases o condiciones al legislador; porque en éste se expresa clara y terminantemente que la L y reglamentará el sufragio "sobre la base de que es libre y universal, directo o indirecto y de que el voto es igual y secreto"; y es dentro de ese marco de condiciones, previamente establecido por la norma suprema, que debe desenvolverse la acción legislativa en lo que al sufragio respecta, más no así en lo que a los partidos políticos se refiere el artículo 123 de la Constitución, porque éste ni impone ni establece esas bases o condiciones.

Por lo tanto, en nuestra opinión y salvo mejor criterio, conceptuamos que el artículo 20 de la Ley 81 de 5 de octubre de 1978, tal como quedó reformado por la Ley 10 de 2 de abril de 1982, en las dos frases impugnadas de inconstitucionales ni viola ni restringe el derecho de sufragio, ni la libertad de formación de los partidos políticos y menos aún establece privilegios en favor de los partidos políticos inscritos.

Esa norma legal representa una medida de moral política sana; se adecúa perfectamente a la letra y espíritu del antes citado y analizado brevemente artículo 123 de la Constitución, el cual ordena al legislador reglamentar la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos, y, por último, garantiza, en la llamada "democracia de partidos", la seguridad jurídica en la formación de los partidos políticos.

La eliminación de la vida jurídica de las dos frases, por el contrario, deja la norma legal huérfana de sentido práctico y divorciada de la realidad, porque en vez de elevar la conciencia política del ciudadano, induce a éste a ejercer prácti-

cas nocivas que tiendan a desnaturalizar la esencia de los partidos políticos, y a su vez, dificulta el desenvolvimiento ordenado del proceso electoral, en su relación con la autenticidad de afiliados a los partidos políticos.  
Por las razones que dejamos expuestas, salvamos el VOTO.

Panamá, 18 de Febrero de 1983.

(FDO.) RODRIGO MOLINA A. (FDO.) SANTANDER CASIS, SECRETARIO GENERAL.-

~~~~~