

Igualmente debe resaltarse que, por disposición constitucional, la interpretación y aplicación de la ley electoral corresponde privativamente al Tribunal Electoral.

Siendo ello así, el Tribunal Constitucional no admite la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA contra la resolución de 7 de agosto de 2002 y sus actos confirmatorios, emitida por el Tribunal Electoral.

PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley NO ADMITE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA en representación de la señora LIBERTAD BRENDA DE ICAZA.

Notifíquese,

GRACIELA J. DIXON C.

ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LCDO. JULIO R. RAMÍREZ R., EN REPRESENTACIÓN DE JOAQUÍN FRANCO MORALES, CONTRA EL ARTÍCULO 54 DEL CÓDIGO ELECTORAL

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
 Sala: Pleno
 Ponente: Rogelio A. Fábrega Zarak
 Fecha: 26 de Marzo de 2003
 Materia: Inconstitucionalidad
 Expediente: Acción de inconstitucionalidad
 DI-390-2002

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia interpusieron los licenciados JULIO R. RAMÍREZ R. y LUIS RAMÓN FÁBREGA, en nombre y representación de JOAQUÍN FERNANDO FRANCO MORALES, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 del Texto Único del Código Electoral por ser violatorio de los artículos 17, 19, 20 y 132 de la Constitución Política de la República de Panamá.

NORMA LEGAL ACUSADA

La norma acusada de inconstitucional es el artículo 54 del Texto Único del Código Electoral, publicada en la Gaceta Oficial N°23,347 de 13 de diciembre de 1997, modificado por la Ley 22 de 14 de julio de 1997, que es del tenor literal siguiente:

“Artículo 54: La inscripción de adherentes para la formación de los partidos políticos, se hará durante once meses del año, así:

1. Durante los cuatro meses del año que el Tribunal Electoral determine, las inscripciones se harán en las oficinas del Tribunal Electoral, de lunes a viernes en su horario regular de trabajo, y en los puestos estacionarios fuera de las oficinas del Tribunal Electoral, los días jueves, viernes, sábado y domingo, previa programación del partido con el Tribunal Electoral.
2. Durante los siete meses restantes del año, las inscripciones se harán únicamente en las oficinas del Tribunal Electoral, de lunes a viernes en su horario regular de trabajo. En el mes de enero no habrá inscripciones.”

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Los demandantes estiman como violado los artículos 20, 19, 132 y 17 de la Constitución Política, que transcribimos a continuación:

“Artículo 20: Los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, así mismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

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

“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 la 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 favorable al partido.”

“Artículo 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

Al explicar el concepto de la infracción, los recurrentes argumentan que se ha violado de manera directa por comisión el artículo 20 constitucional citado, referente al principio constitucional de igualdad ante la Ley, ya que la norma acusada limita el período de inscripción de adherentes en los partidos en formación a once (11) meses del año y dentro de estos once (11) meses, establece que únicamente durante cuatro (4) meses de los once (11) antes señalados, se pueden realizar inscripciones con libros estacionarios fuera de las oficinas del Tribunal Electoral, los días jueves, viernes, sábado y domingo. Esta norma, según los recurrentes, está estableciendo una diferencia entre los partidos políticos constituidos y los partidos políticos en formación

En cuanto al concepto de la infracción del artículo 19 constitucional, la cual establece que “No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”, los demandantes fundamentan que la disposición legal impugnada de inconstitucional viola el aludido artículo 19 constitucional, de manera directa por comisión, ya que al establecerse las diferencias en los períodos de inscripción de adherentes en los partidos políticos constituidos y en formación, antes señaladas, también establece fueros y privilegios a favor de los adherentes de los partidos políticos establecidos y discrimina por razón de ideas políticas a los adherentes de los partidos políticos en formación. El fuero o privilegio es poder inscribir adherentes en el partido político constituido en libros estacionarios fuera de las oficinas del Tribunal Electoral los trescientos sesenta y cinco (365) días del año, contra la posibilidad de inscribir adherentes en los partidos en formación de la misma manera sólo en un máximo de sesenta y cuatro (64) días del año. Igualmente existe fuero o privilegio a favor de los partidos políticos constituidos al permitírsele inscribir adherentes durante los doce (12) meses del año, cuando a los partidos políticos en formación sólo se le permite inscribir adherentes durante once (11) meses del año.

El accionante señala que se viola de manera directa por omisión el artículo 132 constitucional, el cual dispone, entre varias consideraciones, que 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, ya que la disposición legal impugnada al establecer las diferencias en los períodos de inscripción de adherentes para los partidos políticos constituidos y en formación y pone los obstáculos señalados en perjuicio de los adherentes para los partidos políticos en formación, impide el cumplimiento del aludido artículo 132 constitucional, por el hecho de que impide que se exprese ese pluralismo político, así como se dé la formación y manifestación de la voluntad popular y la participación política.

Finalmente, se invoca como norma constitucional violada, en forma directa por comisión, el artículo 17, la cual hace referencia al deber de las autoridades de la República, ya que según los demandantes, la participación política es un derecho que tienen los ciudadanos panameños conforme al artículo 132 constitucional; así mismo la inexistencia de fueros o privilegios y la no discriminación por razón de ideas políticas e igualdad ante la Ley son parte de sus garantías fundamentales según lo establece los artículos 19 y 20 de dicha exenta legal. Así, cuando el artículo 54 del Código Electoral, impugnado de inconstitucional, establece las diferencias comentadas a favor de los partidos políticos constituidos en detrimento de los partidos políticos en formación, impide que las autoridades de la República le aseguren la efectividad de los derechos individuales a todos los ciudadanos de la República, por lo que se viola el artículo 17 constitucional.

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado de la misma al señor Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, quien solicita a esta Corte se sirva declarar inconstitucional el artículo 54 del Texto Único del Código Electoral.

Al respecto, manifiesta el señor Procurador:

“...

V. OPINIÓN DE ESTA PROCURADURÍA.

Para mejor comprensión, debemos retrotraernos a la génesis del problema de las limitaciones y dificultades en contra de la inscripción de adherentes en los nuevos Partidos en Formación. Esta predisposición data desde el año de 1972, cuando por Decreto de Gabinete se creó el Tribunal Electoral para organizar la elección de los Representantes de Corregimientos y luego con la Reforma Constitucional de 1978, para la elección parcial de Legisladores Provinciales, en las elecciones de 1980. Desde ese momento surgió la idea del bipartidismo, impulsado por el partido mayoritario del gobierno. No obstante, el sistema del bipartidismo no tuvo acogida. Por esa razón, con la reforma constitucional de abril de 1983, se fijó la cuota máxima del 5%

de las votaciones en las elecciones generales para la subsistencia de los partidos políticos. Así, desde las reformas al Código Electoral de 1987, que regularon los comicios generales para mayo de 1989, se creó el llamado "Consejo Nacional de Partidos Políticos" (artículo 103 del Código Electoral), como organismo consultivo y/o asesor del Tribunal Electoral.

...

En consecuencia, tanto el Tribunal como los Partidos Políticos Constituidos han desarrollado la estrategia de dificultar la creación o constitución de nuevos partidos políticos para evitar la proliferación o atomización de los grupos políticos y manteniendo así su hegemonía como Partidos Constituidos.

De esta actitud y acuerdo entre el Tribunal y los Partidos Constituidos nace la disposición impugnada, como el artículo 54 del Código Electoral, que al igual que el artículo 62 del mismo Código, tiende a evitar y eliminar o, por lo menos, disminuir y postergar la inscripción de los Partidos en Formación.

En vista de los antecedentes históricos-políticos de la norma impugnada y teniendo en cuenta los razonamientos contenidos en los conceptos de la violación del demandante, sobre las diferencias en las normas y consideraciones invocadas, me parece que le asiste la razón al demandante, toda vez que es evidente que a los Partidos en Formación se les ha impuesto injustificadas limitaciones, dificultades y obstáculos para la inscripción de adherentes y se les exige llenar la cuota mínima anual, hasta llenar la requerida para su reconocimiento y constitución como partido político....

Haciendo un análisis más detallado de las situaciones y hechos planteados por el demandante, considero que no se justifica la diferencia de facilidades concedidas a los Partidos Constituidos para la inscripción de adherentes, mediante "libros estacionarios" que legalmente no necesitan para subsistir como Partido Constituido, aunque su membresía haya disminuido por debajo de la cuota establecida, pues sólo se requiere que alcancen dicha cuota mínima de subsistencia (5%) en las próximas elecciones generales. En cambio, a los Partidos en Formación se les limita el tiempo de inscripción a 11 meses, y no se les concede todo el año (365 días). Sólo se les permite la inscripción con "libros estacionarios" fuera de las oficinas del Tribunal durante cuatro (4) fines de semana dentro de los 4 meses autorizados o señalados por el Tribunal, QUE SÓLAMENTE SUMAN SESENTA Y CUATRO (64) DÍAS AL AÑO, en tanto que a los Partidos Constituidos pueden hacer uso de ese beneficio de inscripción por "libros estacionarios" todos los días del año (365días), sin sujeción a los horarios oficiales del Tribunal Electoral, de lunes a viernes.

Todos estos obstáculos y limitaciones para la inscripción de los Partidos en Formación son violatorios en los artículos 17, 19, 20 y 132 de la Carta Magna, tales como los principios de la igualdad ante la ley, la no existencia de privilegios, la de defensa de los derechos individuales y sociales cuya eficiencia deben garantizar las autoridades, así como la violación a la libre participación ciudadana y el pluralismo ideológico-político, establecida para proteger la hegemonía de los Partidos Constituidos en detrimento de los Partidos en Formación, con una actitud contraria a todo principio y filosofía de los sistemas democráticos y participativos, so pretexto de "evitar la proliferación de los Partidos Políticos, coartando el derecho ciudadano de escoger e inscribirse libremente" en EL PARTIDO IDEOLÓGICO DE SU PREFERENCIA."

DECISIÓN DE LA CORTE

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial, se abrió un término de diez (10) días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso presentaran argumentos por escrito, presentándose sólo la del licenciado GERARDO SOLÍS DÍAZ, en su condición de Fiscal Electoral y tercero interesado, quien manifestó lo siguiente:

“...

Sostienen los accionantes, que el artículo 54 del Código Electoral viola el artículo 20 de nuestra Excerta Fundamental, ya que dicha norma establece diferencias entre los aspirantes a adherentes de los partidos políticos constituidos y los partidos políticos en formación....

A este respecto, nos parece interesante señalar que el concepto de igualdad, tiene que ver con la equivalencia de condiciones en que se deben encontrar los sujetos que se encuentran en una determinada situación; es decir, que todas las personas que pertenezcan a una determinada condición particular deben tener la posibilidad de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones.

.....

queremos señalar que los partidos políticos constituidos deben encontrarse en la misma posición o categoría que los partidos en formación en cuanto a las posibilidades de recibir adherentes que escogen libremente entre los partidos que existen y los que se están formando. Tanto los partidos políticos constituidos como los partidos en formación, son postulantes de ideologías o plataformas políticas las cuales se enmarcan dentro de los parámetros que el régimen constitucional les permite. Todo ciudadano que se identifica con cualquiera de estas ideas tiene derecho a expresarlo así, inscribiéndose en el partido político de su elección. Por lo antes expuesto queda claro que no es dable que se impongan reglas diferentes para los partidos constituidos y los partidos en formación en relación a algo tan básico y fundamental como lo es la captación de miembros, ya que de ser así se le estaría imponiendo a la ciudadanía, condiciones gravosas para inscribirse en partidos que están en el proceso de ser legalmente reconocidos y por lo tanto se le estaría limitando el ejercicio de sus derechos políticos.

Y es que la ley no sólo se limita a prohibirle a los partidos políticos en formación, la inscripción de adherentes durante el mes de enero, sino que también establece limitantes al uso de los libros estacionarios, facilidad ésta que es herramienta fundamental para lograr la inscripción de los ciudadanos en los partidos políticos

.....

A juicio de los demandantes, se da una discriminación por ideas políticas a favor de los partidos políticos constituidos, en detrimento de los que pretenden formar un partido político nuevo y se otorgan fueros o privilegios a favor de los primeros. Argumentan que la norma acusada de inconstitucionalidad le pone obstáculos a los formadores y adherentes de los partidos políticos en formación, para su constitución y expresar sus ideas políticas, impidiendo la participación ciudadana.

Nos adherimos a lo argumentado por los demandantes en este sentido ya que somos del criterio de que la norma acusada de inconstitucional establece un trato desfavorable para los partidos políticos en formación. Añadimos a lo anterior nuestra apreciación de que el artículo 54 del Código Electoral no está en armonía con el Estado Partidocrático, sistema este en que nuestro sistema constitucional y legal está inspirado

.....

Respecto a la transgresión del artículo 132 de la Constitución Nacional, se afirma que el concepto de la violación consiste en que se limita el pluralismo político, la formación y manifestación de la voluntad popular y la participación política, principios estos consagrados en la norma constitucional citada.

El mismo artículo 132 en su segundo párrafo establece que la ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos. De lo expuesto en el primer párrafo de este artículo se entiende que dicha reglamentación estará siempre inspirada en el espíritu de permitir el pluralismo político de manera que se considera al partido político en su calidad de medio a través del cual se materializa la participación política y la voluntad popular.

Entendemos entonces la razón por la cual el constituyente integró el artículo 132 de la forma en que está plasmado. Delegó en la ley la facultad de regular la formación y subsistencia de los partidos políticos, pero sometió esta regulación a los derechos que tienen los ciudadanos de participar políticamente a través del partido político de su preferencia, es decir, que dicha regulación tiene que darse dentro de un marco que es delimitado por el propio artículo de la Constitución que se considera violado

.....

El artículo 17 de la Constitución Nacional es objeto de una violación directa por comisión ya que el artículo demandado implica la conculcación de una serie de derechos que tienen todos los ciudadanos, como lo es claramente el inscribirse en el partido político de su preferencia cualquier día del año así como también aspirar a formar una agrupación política. Al aplicarse el artículo 54 del Código Electoral, se está violentando pues una serie de derechos individuales que posee la ciudadanía. De este modo tenemos pues que el artículo 17 de nuestra Excerta Fundamental está siendo violado ya que se le está impidiendo a las autoridades cumplir con los deberes establecidos en esta norma constitucional.

.....

Por las razones expuestas, pedimos a este Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare que el artículo 54 del Código Electoral, ES INCONSTITUCIONAL, por no estar conforme a la Constitución Política de la República, en sus artículos 17, 19, 20 y 132."

Consta en el expediente que mediante oficio de 20 de diciembre de 2002, se solicitó informe al TRIBUNAL ELECTORAL sobre los antecedentes del origen de la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda, informe éste que fue rendido el 22 de enero de 2003, con sus anexos. El informe es del siguiente tenor:

"...

En atención a su nota fechada 20 de diciembre de 2002, me permito informarle lo siguiente:

1. Antecedentes de la norma:

La limitación del período de inscripción de adherentes a los partidos políticos en formación a 4 meses, se inicia con la Ley 81 de 5 de octubre de 1978, que se expide para reglamentar los partidos políticos luego de que fuesen extinguidos en 1969 mediante decreto de gabinete 58 de 3 de marzo de ese año. El artículo 22 de la referida ley, estableció que la inscripción de miembros para la formación de los partidos políticos se haría durante cuatro meses del primer semestre de cada año y que en los casos de los partidos debidamente reconocidos conforme a dicha Ley, la inscripción se haría durante todo el año en las oficinas que en cada distrito el Tribunal Electoral destinara para tal efecto. Asimismo, la ley 81 estableció que el primer período de inscripción de los partidos sería del primero de enero al 30 de junio de 1979.

Luego, con la adopción del Código Electoral mediante Ley 11 de 10 de agosto de 1983, se recoge esa misma limitación y se señala (en su entonces artículo 60) que los partidos políticos en formación solamente podrán inscribir adherentes durante cuatro meses del primer semestre del año que, en su oportunidad, determine el Tribunal Electoral, mientras que el artículo 78 (ahora 70)

señala que los partidos legalmente reconocidos podrán, una vez logrado su reconocimiento, inscribir miembros durante todo el año en las oficinas y lugares que el Tribunal Electoral designara para tal efecto.

Mediante Ley 3 de 15 de mayo de 1992, se modificó esa norma para eliminar la referencia al primer semestre, de forma tal que el Tribunal Electoral podría escoger los 4 meses de inscripción según los eventos electorales que tuviese que organizar en un año determinado. En 1992, el Tribunal Electoral tuvo que organizar un referéndum constitucional y tomó la iniciativa de proponer una reforma al Código en tal sentido con el fin de tener la flexibilidad ya indicada. También se logró con la medida, eliminar la restricción de que las inscripciones solamente se podían hacer en el primer semestre de cada año.

Con la reforma electoral aprobada mediante Ley 22 de 14 de julio de 1997, se amplía ese período de 4 meses a 11 meses pero se divide según el lugar donde se pueden llevar a cabo las inscripciones. En aquellos 4 meses que el Tribunal Electoral determine, las inscripciones se podrán hacer tanto en las oficinas del Tribunal (de lunes a viernes en el horario regular) como en puestos estacionarios fuera de las oficinas de la institución, los días jueves, viernes, sábados y domingo, previa programación con el partido. En los 7 meses restantes, las inscripciones se deben llevar a cabo en las oficinas del Tribunal Electoral de lunes a viernes y en su horario regular. En la ley 22 se añade que en el mes de enero no habrá inscripciones para los partidos en formación. Con esta reforma, se amplían nuevamente las facilidades a los partidos políticos en formación.

La limitación más importante para atender inscripción de adherentes de partidos políticos en formación, ha consistido en disponer de los recursos presupuestarios y de ahí la limitación inicial a los 4 meses y luego para sacar libros del Tribunal, ya que esta actividad requiere de la contratación de personal eventual fuera de la institución y en todo el país, ya que la inscripción se lleva a cabo a nivel nacional. Para dar servicio en las oficinas del Tribunal Electoral, las cuales cubren casi todos los distritos del país, la ley ha otorgado 11 meses al año. La diferencia con los partidos constituidos consiste, fundamentalmente, entonces, en el derecho de sacar libros de la institución, el cual, en el caso de los partidos en formación está restringido a 4 meses, mientras que los partidos constituidos tienen todo el año, y la razón ha sido estrictamente presupuestaria.

Recientemente mediante Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, se vuelve a modificar la norma en cuestión, que para esa fecha era el artículo 54 del Código Electoral, y se elimina la referencia a los días laborales normales de la semana (lunes a viernes) tanto en el período de 4 meses como en el de 7 meses, toda vez que el Tribunal Electoral ha abierto oficinas en lugares como el Centro Comercial El Dorado donde se abre de martes a sábado de 10 A.M. a 6P.M., es decir, en días y horarios que no son los regulares de la institución. Con esta nueva reforma, se siguen ampliando las facilidades de inscripción de adherentes a los partidos en formación.

En la última reforma, también se estableció mediante la adición de un párrafo al artículo 54, que en los años en que deban celebrarse elecciones generales o consultas populares y en los meses previos a éstas, el Tribunal Electoral podrá suspender las inscripciones de adherentes o miembros en los libros de los partidos políticos en formación y en los legalmente reconocidos. Esta enmienda es consistente con la reforma del 92.

2. Decretos reglamentarios sobre la inscripción de adherentes.

Sobre la materia de inscripción de adherentes, el Tribunal Electoral tiene vigente el Decreto 19 de 27 de agosto de 1997, recientemente modificado por el Decreto 2 de 6 de enero de 2003, los cuales remitimos para su consideración.

Para cualquier aclaración adicional, quedamos a su disposición.

(Fdo.)

Eduardo Valdés Escoffery

Magistrado Presidente*

De la lectura del informe en cuestión se desprende que la razón de dicha norma fue a consecuencia de requerimientos administrativos burocráticos, y que no tenían relación alguna con la restricción que denuncian los demandantes, por lo que dicho tratamiento dispar encuentre adecuada explicación en los principios de racionalidad y de proporcionalidad, a los que antes se ha referido este Pleno.

Una vez cumplido este trámite, el Pleno de la Corte entra a resolver la causa constitucional planteada.

La parte actora considera que el artículo 54 del Texto Único del Código Electoral, publicada en la Gaceta Oficial N°23,347 de 13 de diciembre de 1997, es violatorio de los artículos 17, 19, 20 y 132 de la Constitución Política. Las normas constitucionales antes mencionadas se refieren al deber de las autoridades de la República de proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren, así como el cumplimiento de la Constitución y la Ley; al principio de no discriminación; el principio constitucional de igualdad; y, el principio de reconocimiento de los partidos políticos, respectivamente.

Inmediatamente analizaremos las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas en el orden planteado por el demandante.

La primera disposición es el artículo 20 de la Constitución Nacional que a la letra preceptúa:

“Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias,

tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

El Pleno de esta Corporación debe analizar si se vulnera la disposición constitucional transcrita confrontada con las situaciones que han señalado los accionantes, es decir, que se establece una desigualdad jurídica en perjuicio de los partidos políticos en formación, infringiendo el principio constitucional de la igualdad ante la ley contenido en la norma constitucional que se analiza, toda vez que de la lectura del artículo impugnado de inconstitucional, se limita el período y la forma o modo de realizar la inscripción de adherentes de los Partidos en Formación a once (11) meses, y de los cuales cuatro (4) meses se pueden utilizar para realizar inscripciones mediante el sistema de “libros estacionarios”, es decir, libros de inscripciones para adherentes que habilita el Tribunal Electoral fuera de sus instalaciones y fuera del horario regular de labores, como serían los días sábados y domingos, de manera desigual con los Partidos Políticos ya constituidos porque éstos pueden realizar inscripciones con los denominados “libros estacionarios”, durante los doce (12) meses del año, estableciéndose así en un privilegio a favor de los Partidos Políticos constituidos.

Sin embargo, el Pleno advierte que el principio constitucional de la igualdad ante la Ley (igualdad de los derechos de ambos, ya sea de los partidos políticos constituidos y los partidos políticos en formación ante la Ley), debe entenderse en un sentido real y razonable, de que todas las personas que se encuentren en igualdad de circunstancia jurídica debe recibir el mismo tratamiento jurídico.

Es decir: para medir el tratamiento dispar desde el punto de vista de la proporcionalidad, de la razonabilidad, si se viola el principio de interdicción de la exclusividad es menester advertir que ambas organizaciones políticas se encuentran en idénticas posiciones, y es evidente que no lo están, por cuanto los adherentes para los partidos en formación tienen utilidad para determinar el reconocimiento de ellos como organizaciones políticas y, que, como tales ejerzan la vida corporativa que la ley les reserva y se constituyan, en efecto, en “órganos funcionales de la Nación”. Esto último no ocurre con respecto a los partidos políticos reconocidos, que ya tienen personalidad jurídica y ejercen a cabalidad las funciones que el ordenamiento jurídico les tiene reservados.

En este sentido, la sentencia de 13 de octubre de 1997, se refirió al aspecto del principio de igualdad ante la Ley en los siguientes términos:

“El artículo 20 de la Constitución Política ha sido objeto de copiosa jurisprudencia constitucional, y su contenido esencial consiste en que ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato, derivado de la consideración de que el principio de la igualdad ante la ley no es interpretada como una igualdad numérica o matemática sino en relación con la igualdad de circunstancias que es regulada por un acto normativo. Así, por ejemplo, el fallo de 10 de diciembre de 1993 no ordena que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas, sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias a hechos que, en principio, sean iguales o parecidos. Sobre el particular, puede consultarse también las sentencias de 27 de junio de 1996, de 18 de marzo de 1994 y de 29 de abril de 1994. En la sentencia de 18 de marzo de 1993, el Pleno prohíbó la diferenciación del principio de igualdad del principio de proporcionalidad, como este ha venido a ser entendido por el jurisconsulto alemán Karl Larenz, quien afirma:

“Este (el principio de igualdad) dice, en cuanto principio de toda comunidad jurídica, que los miembros de la misma tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones en sus relaciones entre sí y en sus relaciones con la comunidad. No obstante, puede haber motivos incardinados en la estructura de la comunidad en cuestión o atinente a la distribución de funciones dentro de la comunidad, que pueden justificar o hacer necesaria una parcial desigualación. Cuando estos motivos existen, el principio de igualdad queda sustituido por el de proporcionalidad. Según este último principio, la desigualdad no puede ir más allá de lo que la causa objetiva justifique. La diferenciación sólo puede realizarse en lo que concierne a esta causa y sólo de manera que no sobrepase la medida exigida por ella. De este modo, en el puesto de igualdad estricta se coloca una igualdad relativizada por la proporcionalidad...

Donde se introducen diferencias, el principio de proporcionalidad exige que la diferenciación de las consecuencias jurídicas se produzca en correspondencia con las diferencias que consideradas objetivamente son significativas en relación con los hechos regulados.”

(Karl Larenz, “DERECHO JUSTO”, pág. 138 y ss., Editorial Civitas, Madrid, 1985)

Esta concepción de la jurisprudencia constitucional de este Pleno es consistente con los señalamientos de otros Tribunales Constitucionales. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España, ha señalado:

“ Reiteradamente hemos manifestado que el principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE consiste en que ante supuestos de hechos iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan han de ser también iguales, y que han de considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo de otro que se encuentre carente de fundamento racional y sea por tanto arbitraria, porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de los bienes y derechos buscada por el legislador (STC 68/1990 (STC 114/1992, FJ 6º).”

(FRANCISCO RUBIO LLORENTE, “Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales”, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1995, f.111).

(Lo subrayado es del Pleno)

En este sentido, el Pleno estima que no se ha infringido el presente artículo 20 constitucional.

Por otro lado, los accionantes estiman como disposición inconstitucional violada, el 19 de la Constitución Política, que es del siguiente tenor:

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

Como es sabido, el artículo 19 de la Constitución Política establece la prohibición de realizar discriminaciones en razón de la condición personal de las personas, lo que ciertamente no se ofrece en la coyuntura demandada en este proceso constitucional, por cuanto no se desprende el tratamiento diferenciado a una persona o grupo de personas por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, atributos éstos que no son predicables de las personas jurídicas.

Sin embargo, para entender cabalmente el problema constitucional planteado es necesario considerar que la prohibición de fúeros o privilegios personales que consagra el citado artículo 19 de la Constitución es consecuencia o derivación lógica del principio de igualdad ante la ley que recoge el ya examinado artículo 20 de la Carta Magna.

Así, debe entenderse como “fúeros y privilegios personales” aquellos que se otorgan tanto a personas naturales como a las jurídicas, es decir, esta norma se aplica en los casos en que un acto de la autoridad desmejora la condición de una persona natural, grupo de personas, o de una agrupación con personalidad jurídica, frente a otra que se encuentra en las mismas condiciones objetivas.

Siendo así, la Corte es del criterio que no es fundado el cargo que se endilga al artículo 54 del Texto Único del Código Electoral de infringir supuestamente el artículo 19 constitucional, ya que, como se analizó en la norma constitucional anterior, los partidos políticos en formación no se encuentran en una igualdad de circunstancia jurídica frente a los partidos políticos ya constituidos, por lo que al existir una desigualdad de circunstancias puede ofrecerse una desigualdad de trato. Por ello el principio de igualdad ante la ley, en su acepción objetiva, condiciona todo nuestro ordenamiento e implica una aplicación uniforme de la ley ante supuestos fácticos iguales o semejantes. Desde la óptica subjetiva se traduce en la prohibición de los tratos desfavorables, fúeros y privilegios odiosos que fueran entronizados en el pasado.

Los demandantes expresan que el artículo 132 de la Constitución Política ha sido violado por la norma impugnada de inconstitucional. Dicho artículo de la Constitución dispone:

“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 la 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 favorable al partido.”

Es de notarse la superlativa importancia que por virtud de la norma anterior, se le concede a los partidos políticos, hasta el punto de establecer, a tan alto rango, que “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política”, ella misma estatuye, por sus precisos términos, el espíritu de permitir el pluralismo político de manera que se considera al partido político en su calidad de medio a través del cual se materializa la participación política y la voluntad popular.

Sin embargo, cuando el impugnado artículo 54 del Código Electoral, impone limitaciones de un período de tiempo para la utilización de los denominados “libros estacionarios” a los partidos políticos en formación, no obstaculiza de ningún modo la constitución de nuevos partidos políticos, atentando supuestamente al principio de pluralismo político, sino más bien, está regulando en circunstancias iguales para todos las agrupaciones políticas que se encuentran en esta situación (partidos políticos en formación), el sistema de inscripción de adherentes, a fin de que no existan fraudes en su conformación, sistema por el que también tuvieron que pasar los partidos políticos ya constituidos.

Finalmente, el Pleno al considerar que no se ha violado los artículos 19, 20 y 132 de la Constitución Política, por ende, no se viola el artículo 17 constitucional que viene señalando los accionantes, el cual reza así:

“Artículo 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 54 del Texto Único del Código Electoral, promulgado en la Gaceta Oficial N°23,437 de 13 de diciembre de 1997, de conformidad con lo ordenado por la Ley 22 de 14 de julio de 1997, publicada en la Gaceta Oficial N°23,332 de 16 de julio de 1997 que modificó el Código Electoral.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.