

El licenciado Evans Alberto Loo Ríos ha presentado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad contra una frase contenida en el numeral 4 del artículo 1 de la Ley No.1 de 2 de enero de 1998, publicada en la Gaceta Oficial No.23,452 de 3 de enero de 1998.

Corresponde entonces analizar el libelo de demanda interpuesto, a fin de determinar si cumple con los requisitos necesarios para su admisibilidad, luego de lo cual podrá examinarse el fondo de la pretensión si es de mérito.

En relación a los hechos de la demanda, el accionante transcribe el contenido del artículo 292 de la Constitución Política, cuando existe una sección destinada a ese propósito en la que le corresponde al demandante citar la o las normas constitucionales que estima vulneradas seguidas de su concepto de infracción y de la explicación que sustente la supuesta violación.

Aunado a lo anterior, el activador constitucional solamente se limita en señalar que es al Estado a quien le compete o quien tiene la potestad de explotar los juegos de suerte y azar, razón por la cual de la manera en que se han redactado los hechos de la demanda permite concluir a esta Superioridad que los mismos no contienen cargos de injuricidad constitucional.

En igual error incurre el activador constitucional al tratar de sustentar la alegada violación del artículo 292 constitucional, toda vez que es al Estado quien le corresponde disponer de los juegos de suerte y azar en la República de Panamá. Así, en vista de las deficiencias anotadas esta Corporación de Justicia estima conveniente no admitir la presente incidencia constitucional.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la demanda de inconstitucionalidad promovida contra una frase contenida en el numeral 4 del artículo 1 de la Ley No.1 de 2 de enero de 1998, publicada en la Gaceta Oficial No.23,452 de 3 de enero de 1998.

Notifíquese y Archívese.

WINSTON SPADAFORA FRANCO

JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- VIRGILIO TRUJILLO L -- GRACIELA J. DIXON C. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES  
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

---

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DOCTOR JULIO BERRIOS, CONTRA EL ARTÍCULO 12, DE LA LEY 60 DE 17 DE DICIEMBRE DE 2002, QUE MODIFICA EL NUMERAL 4, DEL ARTÍCULO 39 DEL CÓDIGO ELECTORAL Y ADOPTA OTRAS DISPOSICIONES. PONENTE: CÉSAR PEREIRA BURGOS. PANAMA, TREINTA (30) DE MARZO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	César Pereira Burgos
Fecha:	30 de marzo de 2004
Materia:	Inconstitucionalidad Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	094-03

VISTOS:

Ha ingresado a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia acción de inconstitucionalidad presentada por el doctor Julio Berrios contra el artículo 12 de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, que modifica el numeral 4, del artículo 39, del Código Electoral y adopta otras disposiciones por considerarla violatoria de los artículos 19 y 132 de la Norma Fundamental y del numeral 1 del artículo 16 y numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

#### NORMA VIOLADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCION

La norma acusada de inconstitucional se encuentra contenida en el artículo 12 de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, mediante el cual se modifica el numeral 4 del artículo 39 del Código Electoral, cuyo texto responde al siguiente tenor:

Artículo 39. Son requisitos para constituir un partido político:

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

El doctor Berrios, quien demanda la inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 39 del Código Electoral, expresa en el libelo de demanda que la disposición en mención, es violatoria de los artículos 19 y 132 de la Constitución Política Nacional, y de los artículos 16 numeral 1 y 23 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 23 de noviembre de 1969, cuyo texto es el que sigue:

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

Sostiene el demandante que la norma comentada se viola directamente por omisión, toda vez que el numeral 4 del artículo 39 del Código Electoral desconoce flagrantemente el mandato constitucional que permite constituir agrupaciones políticas, así como el derecho a que no se le discrimine por razón social. Considera el demandante que la norma crea privilegios a favor de la clase fuerte, porque la cuota de 51, 134 adherentes para constituir un partido político requiere de grandes inversiones de dinero, de propaganda y gastos de movilización, cuando en otros países con más habitantes y mayor cultura se requieren sumas exiguas para constituir una agrupación política (f. 6).

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

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

De acuerdo al demandante este precepto constitucional resulta violado directamente por comisión, toda vez que el artículo 12 de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, mediante la cual reformó el numeral 4 del Código Electoral desconoce el pluralismo político, ya que sólo se favorecen los grupos de derecho neoliberales y las fuerzas del centro izquierda no tienen la menor posibilidad de inscribir una formación política, lo cual atesta e impide el libre juego de las ideas, doctrinas e ideologías en nuestro medio llamado democrático y lo cual sólo se queda en lo simplemente formal impedir una democracia participativa, social y económica (f. 6).

Artículo 16 de la Convención de derechos humanos

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

Señala el demandante que la norma comentada resulta violada por comisión, toda vez que desconoce el derecho de los panameños a asociarse para constituirse libremente, sin trabas numéricas inalcanzables por lo costoso y complicado de los partidos políticos; máxime cuando estos respondan a una ideología doctrinal filosófica política universal y reconocida en todo el planeta (f. 6).

Artículo 23, literal a.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos..."

Expresa el demandante que la norma resulta violada directamente por comisión, toda vez que impide a las minorías participar directamente en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes que respondan a sus intereses o convicciones políticas ideológicas. Agrega que, esta norma atacada impide el pluralismo político, esto es la constitución de nuevas fuerzas políticas, máximas cuando estas no tienen un dueño que financia la constitución del colectivo partidista. (f. 7)

#### OPINION DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

En cumplimiento del procedimiento establecido, correspondió correr consulta en traslado a la Procuradora de la Administración, quien opina que no es inconstitucional el artículo 12 de la Ley No. 60 de 17 de diciembre de 2002, que reforma el numeral 4 del artículo 39 del Código Electoral.

Expresa la funcionaria que el artículo 132 de la Constitución Política, en su párrafo segundo contiene una clara reserva legal al señalar que corresponde a la Ley reglamentar el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, disponiendo taxativamente, que en ningún caso, pueda establecerse, que el número de los votos necesarios para su subsistencia, sea superior al 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de corregimientos según la votación más favorable al partido (f. 16)

Estima además que al establecer el artículo 12 de la Ley No. 60 del 17 de diciembre de 2002, entre los requisitos para constituir un partido político, el inscribir como adherentes un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, no inferior al 4% del total de los votos válidos en la última elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, según los datos oficiales del Tribunal Electoral, cumple con lo que establece la norma constitucional, que dispone que la Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos (f. 16).

De igual manera, expresa que este nuevo porcentaje de 4% necesario para la inscripción de los partidos políticos es el resultado del análisis y consenso de los colectivos políticos y la sociedad civil (f. 20).

De otra parte, considera que la artículo 19 constitucional tampoco resulta vulnerado porque tal como ha señalado la Corte Suprema de Justicia su interpretación no debe hacerse de manera restrictiva, toda vez que la norma sólo prohíbe los fueros o privilegios personales (f. 21).

#### FASE DE ALEGATOS

Luego de recibido el dictamen del Ministerio Público, se fijó en lista el negocio para que una vez realizadas las publicaciones correspondientes, tanto los demandantes como los interesados presentaran por escrito, dentro del término de diez días sus argumentos a favor y en contra de la inconstitucionalidad solicitada.

Esta oportunidad fue aprovechada por el abogado Julio Berrios.

Entre sus argumentos presentados, en defensa de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley 60, del 17 de diciembre de 2002, que reforma el numeral 4, del artículo 39 del Código Electoral, alega que la norma cuestionada de inconstitucional coloca al país en la vía de un bipartidismo entre el Partido Revolucionario Democrático y el Arnulfismo, ya que el 4 % para constituir un nuevo partido político aumentará en el próximo torneo electoral y para la subsistencia de los mismos se requiere una cifra no mayor del 5% de los votantes en la forma antes mencionada.

Agrega el demandante que la Procuradora de la administración confunde la subsistencia de los partidos políticos, que es lo que reglamenta el artículo 132 de la Constitución Nacional, con la cuota mínima de adherentes que debe tener un partido al momento de inscribirse, que es otra cosa y que debe estar abierta a todas las corrientes de pensamiento existentes en el país sin la traba exorbitante incluida en la norma cuestionada (f. 30)

#### DECISION DE LA CORTE

Por cumplidos entonces los trámites procesales, pasa la Corte a conocer el fondo de esta causa constitucional.

Es necesario, señalar que en la Gaceta Oficial No. 24,748 de 22 de febrero de 2003, aparece publicado el contenido del Texto Unico del Código Electoral, conforme fue ordenado por la Asamblea Legislativa, y comprende la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983 por la cual se adopta el Código Electoral; la Ley 4 de 14 de febrero de 1984, la Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, la Ley 3 de 15 de mayo de 1992, la Ley 17 de 30 de junio de 1993 y la Ley 22 de 14 de julio de 1997, por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral y las reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, lo que trae como consecuencia, que cambie la enumeración de las normas del referido Código Electoral.

Como queda establecido al hacer referencia a la disposición impugnada y el concepto de la infracción, se discute si el numeral 4 del artículo 12 de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, mediante el cual se modifica el artículo 41 del Código Electoral, vulnera el derecho a la formación de los partidos políticos, toda vez que dicho párrafo exige inscribir como adherentes un número de ciudadanos de pleno goce de sus derechos políticos, no inferior al 4% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidentes de la República según los datos oficiales del Tribunal Electoral.

Los partidos políticos son instrumentos de poder mediante los cuales los ciudadanos son representados en un Estado libre y democrático, ellos permiten que los gobernantes sean fiscalizados por sus actuaciones, mediante los mecanismos de consultas y opiniones, siendo los partidos políticos un ejemplo claro de una real democracia en un país.

En tal sentido, la doctrina ha definido los partidos políticos como:

“las agrupaciones de personas, que, con distintas ideas unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado. Los Partidos políticos son esenciales dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causa de representar a la mayoría o la mayor minoría del país, sino también porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes. Es precisamente ésa la razón de que todos los regímenes autocráticos, dictatoriales, tiránicos y totalitarios manifiesten su aversión a los partidos políticos y los supriman tan pronto alcanzan el poder, obligándolos a su disolución o, lo que es más frecuente, a actuar en la clandestinidad” (OSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Argentina pág. 724.

Nuestra Constitución Nacional expresa que los partidos políticos son la manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política. De tal manera, que el artículo 41 del Código Electoral en su numeral 4 establezca como requisito para constituir un partido político la inscripción de un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos no inferior al 4% del total de los votos válidos emitidos en la última elección, lo que a juicio del Pleno no pugna con el artículo 132 de la Constitución Nacional, toda vez que la Carta Política exige para la subsistencia de los Partidos Políticos haber obtenido un número de votos que no sea superior al 5% de los votos válidos para Presidente y Vicepresidentes. Es decir, que para crear un partido político los ciudadanos que así lo desean deben inscribir un porcentaje del 4% de los votos válidos obtenidos en la pasada elección, tal requisito es cónsono con la realidad toda vez que de no existir un mecanismo que busque la representatividad de los ciudadanos estaríamos con una proliferación de partidos políticos que representan un número minúsculo de personas con lo que se perdería la naturaleza y objetivo de lo que en realidad se busca, es decir la expresión y voluntad popular. De ahí que los partidos políticos cuenten con estatutos que permitan la representatividad dentro de su colectivo y con ello se procura que la dirección del partido no esté a cargo de la mayoría de ese colectivo.

Así mismo, se desestima la infracción del artículo 19 de la Constitución Nacional por considerar que esta Superioridad ha señalado en diversas ocasiones que la disposición en comento, si bien prohíbe la creación de privilegios entre personas naturales o grupos de personas que se encuentren en iguales condiciones o circunstancias, no expresa una regla rígida que excluya la posibilidad

de diferenciación (Cfr. Sentencia de 21 de marzo de 1997 y 11 de febrero de 2000).

De igual manera, la Corte desestima la infracción de los artículos 16 literal a y 23 literal a de la Convención Americana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 1969, por considerar que como se expuso anteriormente el numeral 4 del artículo 41 del Código Electoral no prohíbe bajo ninguna circunstancia el derecho que tiene todo ciudadano a asociarse o a formar parte de un partido político, es decir no restringe la participación de ningún ciudadano, lo que contiene es un requisito para la formación de un partido político.

Por las consideraciones anteriores la CORTE SUPREMA PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 4 del artículo 41 del Código Electoral porque no viola los artículos 19 y 132, así como ningún otro de la Norma Fundamental.

Notifíquese, Cúmplase y Públiquese en la Gaceta Oficial.

CÉSAR PEREIRA BURGOS

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

---

### Advertencia

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO FÉLIX HUMBERTO ANTINORI, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LUIS ROLANDO SANJUR DORATI, CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO N°204 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1997, POR EL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL. PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE MARZO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Arturo Hoyos
Fecha:	19 de marzo de 2004
Materia:	Inconstitucionalidad Advertencia
Expediente:	175-04

#### VISTOS:

El licenciado Félix Humberto Antinori, actuando en nombre y representación de LUIS ROLANDO SANJUR DORATI, ha interpuesto advertencia de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N°204 del 3 de septiembre de 1997, "por el cual se expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional".

En este momento le corresponde a la Corte pronunciarse sobre la admisibilidad de la advertencia, es decir, si cumple con los parámetros establecidos por los artículos 2560 y 2561 del Código Judicial.

Del examen de la advertencia se colige que la misma no puede ser admitida, por las razones que se expresan a continuación:

En primer lugar, se trata de una advertencia de inconstitucionalidad promovida por la totalidad de un Decreto, pese a que esta máxima Corporación de Justicia ha señalado reiteradamente que la advertencia de inconstitucionalidad no deben enderezarse contra la totalidad de un cuerpo legal o reglamentario, sino contra normas o disposiciones específicas, que hayan de ser aplicadas para resolver una controversia. Cabe destacar que la Sala se ha pronunciado en el mismo sentido en las resoluciones de 11 de marzo de 2002 y 16 de marzo de 2001.

En segundo lugar, el Pleno observa que la advertencia no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 2560 del Código Judicial que establece que además de los requisitos comunes a toda demanda, señalados en el artículo 665 del Código Judicial, la demanda de inconstitucionalidad debe contener la transcripción literal de la disposición, norma o actos acusados de inconstitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción. Esto es así, pues la parte actora, en el apartado del concepto de la infracción el demandante no expresa las modalidades en que se produce dicha infracción, las cuales pueden ser por violación directa, interpretación errónea o indebida aplicación.

En tercer lugar, tampoco acompaña con su demanda copia autenticada del acto acusado, ni cita el número y fecha de la respectiva Gaceta Oficial, tal como lo exige el artículo 2561 del Código Judicial.

En consecuencia, EL PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Félix Humberto Antinori, actuando en nombre y