

P L E N O

Magistrado Ponente: Aníbal Pereira D.

Guillermo Elías Quijano demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase "... y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos..." contenida en el artículo 15 de la Ley 25 de 30 de enero de 1958.-

=

La Corte (Pleno) DECLARA INCONSTITUCIONAL la última parte del artículo 15 de la Ley 25 de 30 de enero de 1958 (Código Electoral) que a la letra dice:

"... y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos".

=

PARTIDOS POLITICOS.- MOTIVOS DE EXTINCION.- Cuando la norma constitucional (art. 105) dispone que sea la ley la que establezca LOS REQUISITOS PARA LA FORMACION, RECONOCIMIENTO JURIDICO Y SUBSISTENCIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS, EL NUMERO DE AFILIADOS y EL DE VOTOS VALIDOS QUE DEBE REUNIR --al hacer tal cosa la Constitución está expresamente facultando al legislador para que legisle sobre la materia. Estamos, como se ve, ante lo que se ha dado en llamar la reserva legal. Pero si bien es cierto que el penúltimo inciso del artículo 105, en su primera parte, faculta a la ley para que regule, entre otros aspectos, el relativo a la subsistencia de los partidos políticos, a renglón seguido restringe o limita esta facultad cuando, a manera de excepción, estipula que "No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviera en una elección un total de votos inferiores al de los adherentes exigidos para su reconocimiento". Si la facultad que se le otorga al legislador va más allá de lo que la propia Carta delimita, resulta obvio el quebranto de ésta. Es lo que ocurre en el presente caso, cuando la norma menor invade el terreno que se reservó la de mayor jerarquía. La parte final del penúltimo inciso del artículo 105 en forma inequívoca preceptúa que ningún partido o agrupación política puede subsistir si en una elección obtuviera un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento. Al excluirse en la ley esa forma de extinción de los partidos, resulta evidente la colisión entre la Ley y la Constitución. Aquella, dicho en otras palabras, quebranta la disposición constitucional aludida cuando dispone que "sólo se extinguirán los partidos políticos por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos", pues dejó de incluir entre los motivos de extinción de los partidos políticos la circunstancia de no obtener en una elección un número de adherentes no inferior al número de afiliados necesarios para su reconocimiento.

=

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, veintisiete de noviembre de mil novecientos sesenta y siete.-

V I S T O S:-

Ejercitando la acción pública que consagra el artículo 167 de la Constitución Nacional, el ciudadano Guillermo Elías Quijano, varón, panameño, mayor de edad, casado y portador de la Cédula de Identidad Personal No 9AV-3-681, demanda mediante apoderado la inconstitucionalidad de la frase que contiene el artículo 15 de la Ley 25 de 30 de enero de 1958 "... y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos" por considerar dicha frase está en pugna con el artículo 105 de la Carta.

Del modo que sigue expone el libelista el concepto de infracción:

"DISPOSICION CONSTITUCIONAL INFRINGIDA
Y CONCEPTO DE LA INFRACCION:

"Estimamos que el artículo 15 de la Ley 25 de 1958 infringe el penúltimo inciso del artículo 105 de la Constitución Nacional, que es del siguiente tenor:

'La Ley establecerá los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos menor al de los adherentes exigidos para su reconocimiento'.

"El texto original del artículo 15, mencionado, era el siguiente:

'Artículo 15.- Los partidos políticos existentes y legalmente reconocidos a la vigencia de esta ley se regirán, para los efectos de su personalidad jurídica, por la ley vigente al momento de su fundación, y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos o cuando en una elección resulten en los sufragios de sus adherentes en número inferior a la cifra que esta ley exige para la inscripción de los partidos'.

"En los términos de esta redacción, la disolución de los partidos políticos podía ocurrir de tres distintos modos: a) por disolución voluntaria; b) por fusión con otros partidos, y c) por haber obtenido en una elección sufragio en número inferior al exigido por esa misma ley para la inscripción de los partidos. Este último modo de extinción pretendía recoger en el texto legal la previsión constitucional que sobre la

extinción de los partidos políticos trae la última frase del penúltimo inciso del artículo 105 de nuestra Carta Magna, ya transcrito. En tal entendimiento, y con inadecuada consideración del texto constitucional, el artículo 15 de la Ley 25 de 1958, en su forma original, se propuso agotar el señalamiento de los modos de disolución de los partidos, mediante el procedimiento de 'numerus clausus' ('... y sólo se extinguirán...').

"Por medio de sentencia de 9 de Noviembre de 1962, el Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia de el aró inconstitucional la frase del artículo 15 del Código Electoral que dice: '... cuando en una elección resulten los sufragios de sus adherentes en número inferior a la cifra que esta Ley exige para la inscripción de los partidos políticos...', por considerar que se apartaba de la letra y el espíritu del artículo 105, penúltimo inciso, de la Constitución Nacional. A partir de dicha declaración, y con base en la amputación sufrida, el artículo 15 del Código Electoral sólo prevé como modo de disolución de los partidos políticos la sobrevenida voluntariamente, y la que resulta de la fusión con otros partidos. De allí que en su forma actual, la redacción de carácter limitativo que trae el referido artículo sea contraria al texto y a la doctrina constitucionales, toda vez que, al mencionar las únicas causas de extinción de los partidos políticos, omite indicar la forma que señala el artículo 105 de la Constitución Nacional, cual es la de que también se extinguen cuando obtienen en una elección un total de votos menor al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

"La norma constitucional infringida no se ocupa de la extinción de los partidos o agrupaciones políticas. El texto tantas veces mencionada señala exigencia directa para la subsistencia de estas organizaciones. El Código Electoral, por su parte, al indicar el modo de extinción de los partidos, lo hace en desarrollo de los principios constitucionales. La consagración legal de los dos primeros modos originales de extinción (la disolución voluntaria y la fusión), que son los que ahora subsisten, no entraña en sí violación de dichos principios ni de prerrogativas, individuales o sociales, originados en la Constitución Nacional. Es en virtud del mantenimiento del mencionado procedimiento de 'numerus clausus' en su redacción, de la indicación limitativa y por lo tanto excluyente, de los modos de extinción, como invade el texto legal, en su forma actual, el ámbito de la inconstitucionalidad. En la sentencia de 9 de Noviembre de 1962, ese Alto Tribunal se expresó, en relación con el artículo 105 de la Constitución de la República, de la siguiente manera: '... la única condición que dicha norma exige para la subsistencia de los partidos y agrupaciones políticas es la de que en las elecciones obtengan 'un total de votos no inferiores (sic) al de los adherentes exigidos para su reconocimiento'. Al cambiarse el tenor y el alcance

de la frase entre comillas, por la que ha sido denunciada como inconstitucional surgió una evidente contradicción entre la norma de mayor y la menor jerarquía.' Por razón de la declaratoria de inconstitucionalidad comentada, limitadas a dos las formas de extinción y pretermitido el requisito constitucional para la subsistencia de los partidos políticos, surge nuevamente la contradicción, señalada por ese Alto Tribunal, entre las normas de mayor y de menor jerarquía. Procede, entonces, mediante la nueva declaratoria de inconstitucionalidad que ahora se pide, resolver esa contradicción, eliminando del texto legal la parte que infringe la norma constitucional".

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley 46 de 1956, modificado por el artículo 36 de la Ley 1ª de 1959, se corrió traslado de la demanda al señor Procurador Auxiliar de la Nación y este funcionario al conceptuar lo hace así:

"En acatamiento a lo ordenado en el proveído del trece de enero del año que decurre, dentro del término legal, vengo a emitir concepto en el presente recurso de inconstitucionalidad contra la parte del artículo 15 de la Ley 25, de 30 de enero de 1958, que dice: 'y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos'. El recurrente afirma que el aparte transcrito atrás, 'infiere el penúltimo inciso del artículo 105 de la Constitución Nacional', que a la letra dice:

'La Ley establecerá entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento'.

"Dentro de las consideraciones que pueden guiar al Pleno para pronunciarse sobre el fondo de la demanda, resalta la aseveración del recurrente que 'la redacción de carácter limitativo' que se contrae el artículo 15 de la Ley 25 de 1958, en cuanto a la extinción de los partidos, ya sea por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos, es 'contraria al texto y a la doctrina constitucionales'.

"Muy sugestiva, interesante y digna de estudio la tesis del distinguido apoderado del actor, pero sin incurrir en el yerro de negar que, consultado el espíritu de la Constitución, se pueden desestimar las limitaciones que sus principios básicos encierran, es obvio, que no debe interpretarse este postulado en el sentido de que se disponga algo contrario a la fun

ción que le corresponde al legislador, por cuanto la misma Constitución (artículo 105) quiere que sea la Ley la que establezca '... los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos...'

"El precepto constitucional, tal como está concebido en su texto y de acuerdo con el espíritu que animó a los gestores de la reforma constitucional indica que la regla general, en ambas situaciones opera en idéntico sentido, tanto para la subsistencia como para la extinción de los partidos políticos. Es un hecho cierto que los partidos políticos tienen vida y están sometidos a los principios biológicos que regulan la existencia de todos los demás seres dotados de vida; en los organismos políticos comienza con la elíptica que se abre con su constitución, se proyecta en su desenvolvimiento y se cierra con la inexistencia. Es por ello, que 'la norma constitucional infringida (sic) no se ocupa de la extinción de los partidos o agrupación políticas'.

"El penúltimo inciso (primera parte) del artículo 105 de la Carta, no determina la forma de extinción de los partidos políticos, como tampoco supedita su subsistencia a ninguna condición, de lo que se colige que si el inciso precitado consagra que es la Ley la llamada a establecer los requisitos para la subsistencia de los partidos políticos, de la misma manera, corresponde a una norma de igual jerarquía fijar las formalidades para su extinción.

"Por otro lado, el hecho de que la norma parcialmente impugnada establezca que los partidos existentes y legalmente reconocidos a la vigencia del Código Electoral, 'sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos', no quiere significar, en manera alguna, que dichas causales sean las únicas formas en que pueden estos extinguirse; es decir, que sólo con la prevalencia de estas formas voluntarias es que puedan dejar de existir dichas agrupaciones. La misma Ley 25 de 1958 en su artículo (48), incluido en el capítulo que titula 'Extinción y disolución de partidos', establece que 'quedarán extinguidos los partidos políticos que obtuviesen en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento'.

"Estimamos que una disposición legal que se limita a prescribir el acatamiento de un principio de la Constitución, no es ni puede ser violatoria de la última. La violación está o puede estar en la existencia de disposiciones legales opuestas a los mandatos de la Constitución o en pugna con ellos, pero de ninguna manera en el encarecimiento de interpretaciones armónicas con el texto y con el pensamiento del Constituyente.

"Relacionadas con las ideas anteriores conceptua-

mos que del contexto de la primera parte del penúltimo inciso del artículo 105 de la Constitución Nacional, se infiere que éste quiere que sea la Ley la que determine las condiciones de subsistencia de los partidos políticos y lógicamente, la manera como deben extinguirse; ya la Honorable Corte Suprema de Justicia, en reiterados pronunciamientos, ha expresado que 'cuando la Constitución hace en cualquier caso la reserva legal para determinada materia, ésta sólo puede ser reglamentada por medio de una ley formal'.

"Por lo expuesto atrás, conceptúo que no hay lugar a la declaratoria impetrada".

Como se ha cumplido la etapa procesal pasa al Pleno a dictar sentencia para lo cual se adelantan las siguientes consideraciones:

El artículo 15 de la Ley 25 de 30 de enero de 1958 es del tenor que sigue:

"Los partidos políticos existentes y legalmente reconocidos a la vigencia de esta Ley se regirán para los efectos de su personalidad jurídica, por la ley vigente al momento de su fundación, y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos".

El penúltimo inciso del artículo 105 de la Constitución que se considera violado por la disposición legal preinserta dice así:

"La Ley establecerá entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento".

En razón de su propósito, expone el recurrente, como argumento de fuerza, que tal como aparece el artículo 15 de la Ley 25 de 1958, después de haber sido declarada por sentencia de 9 de noviembre de 1962 la inconstitucionalidad de la última parte en que originalmente constaba que decía "... o cuando en una elección resulten los sufragios de sus adherentes en número inferior a la cifra que esta ley exige para la inscripción de los partidos" y en particular la frase que contiene la expresada disposición "... y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos" reduce las formas de disolución de los partidos políticos únicamente a la fusión con otros partidos o a la disolución voluntaria, advirtiendo en ello contradicción con la parte final del penúltimo inciso del artículo 105 de la Carta que contempla un modo más de extinción, cual es, que en una elección obtengan los partidos políticos "un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento".

En otras palabras, el recurrente sostiene que la infracción de la norma constitucional se produce cuando la ley limita a dos las formas de disolución de los partidos políticos, ignorando la tercera que aquélla contempla.

Por su parte el señor Procurador Auxiliar de la Nación para mos trarse partidario de que no se acceda a la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada, como se puede ver de la transcripción que se hace en líneas anteriores de su Vista, considera que cuando la ley dice "sólo se extinguirán --los partidos-- por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos" no indica que éstas sean las únicas formas en que puedan extinguirse, porque la Ley 25 en su artículo 48 también contempla la posibilidad de que se extingan cuando no obtuvieren "en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento" y concluye que "Una disposición legal que se limita a prescribir el acatamiento de un principio de la Constitución, no es ni puede ser violatoria de ésta última.

Planteada en estos términos la situación a dilucidar, se dirá que cuando la norma constitucional dispone que sea la ley la que establezca "los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir" la está expresamente facultando para que sea ella la que reglamente la materia. Es lo que se ha dado en llamar la reserva legal, que se tipifica cuando la propia Carta delega en la ley la facultad reglamentaria.

Así, pues, si la ley por mandato de la propia Constitución reglamenta esa materia, no podría objetársele a aquélla que infringe a ésta al darle cumplimiento por la delegación de que fue objeto.

Empero, acontece que si bien es cierto que el penúltimo inciso del artículo 105 en su primera parte, faculta a la ley para que regule, entre otras provisiones, lo relativo a la subsistencia de los partidos políticos, a renglón seguido, en su última parte restringe o limita esta facultad cuando a manera de excepción estipula que "No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento". Luego, si la facultad que se le otorga a la ley deviene por declinación de la Constitución, esta facultad no puede ir más allá del ámbito que la Carta le está confiriendo. Y en este sentido, si la ley es establecida que sólo se pueden extinguir los partidos por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos, se está desconociendo la otra forma de disolución que la propia Constitución tiene establecida, consistente en que un partido político no puede subsistir si en una elección el número de votos válidos a su favor es inferior al número de adherentes exigidos para su reconocimiento.

Cosa distinta sería si la Constitución confiriera a la ley en forma irrestricta la potestad de proveer, porque entonces sí se podría afirmar, como lo hace el señor Procurador Auxiliar de la Nación, que no es propio que una disposición legal que se contrae a cumplir con el mandato constitucional pueda ser violatoria

de la Carta. Pero, como lo que en verdad ocurre es que la norma de menor jerarquía ignora la limitación contenida en la de mayor, es evidente que la infracción se produce al ser ésta desconocida

Por las razones expuestas, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que es inconstitucional la última parte del artículo 15 de la Ley 25 de 30 de enero de 1958 que a la letra dice "... y sólo se extinguirán por disolución voluntaria o por fusión con otros partidos".

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(Fdo) Aníbal Pereira D.

(fdo) Demetrio A. Porras.

(fdo) César A. Quintero M.

(fdo) J. M. Anguizola.

(fdo) Eduardo A. Chiari.

(fdo) Víctor A. de León S.

(fdo) M. A. Díaz E.

(fdo) Germán López.

(fdo) Luis Morales Herrera

(fdo) Francisco Vásquez Gallardo,
Secretario General.