

51

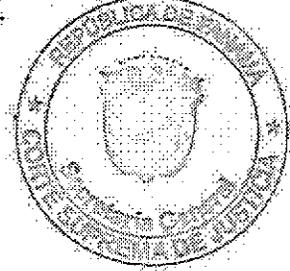
465-18

PONENTE: MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EVANS A. LOO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE EDGAR DE ARLES GONZÁLEZ SEGUNDO, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LOS NUMERALES 1, 2, 3, Y 4 DEL ARTÍCULO 47 DEL CÓDIGO ELECTORAL.



REPUBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO



Panamá, veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Evans A. Loo, actuando en nombre y representación de Edgar De Arles González, para que se declare inconstitucional los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral.

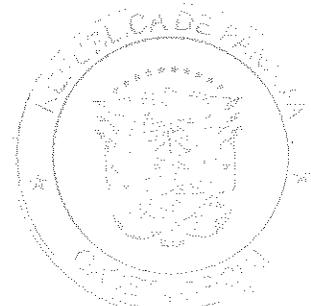
Una vez admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuradora General de la Nación y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de alegatos.

I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

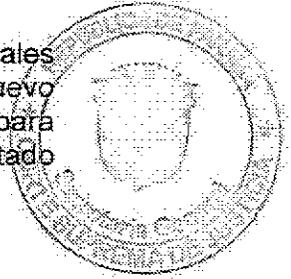
La demanda de inconstitucionalidad incoada busca que se declare inconstitucional los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral, de cuyo tenor se da cuenta a continuación:

"Artículo 47. Son requisitos para constituir un partido político:

1. Presentar solicitud de autorización para la formación del partido suscrita, por lo menos, por quinientos ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, al menos, veinticinco deben residir en cada provincia y diez en cada comarca.
2. Inscribir un número no menor de siete adherentes en el 40%, por lo menos, de los distritos en que se divide el territorio nacional.
3. Inscribir un número no menor de diez adherentes en cada provincia y cinco en cada comarca, que podrán ser las personas a que se refiere el numeral 1 de este artículo.
4. Inscribir como adherentes un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos no inferior al 2% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para presidente y vicepresidente de la República según los datos oficiales del Tribunal Electoral.



Los partidos políticos en formación reconocidos como tales antes de la vigencia de esta norma se acogerán al nuevo porcentaje de formas que se establece en este artículo para ser reconocido como partido político constituido" (El resaltado es del Pleno).



II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

Señala el promotor constitucional que la norma denunciada plantea ciertas exigencias para la formación y reconocimiento de un partido político, como son una serie de porcentajes de adherentes, lo que considera es una grave limitante a su existencia y formación, además, imposible de lograr.

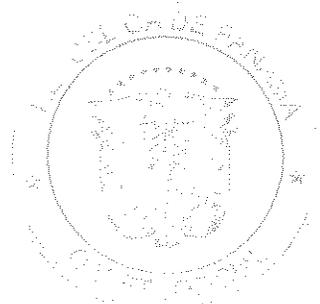
Refiere que la Constitución no faculta a la Asamblea Nacional a aprobar reglamentación alguna para la formación de un partido político, sino para su reconocimiento y subsistencia.

Advierte que la restricción, limitación e impedimento impuesto al ejercicio del derecho de libre asociación política por la norma demandada, violenta tanto el artículo 39 de la Carta Magna como los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos Facultativos, los cuales tienen plena vigencia y obligan al Estado panameño en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Constitucional.

III. DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES ALEGADAS:

El demandante aduce como normas violadas los artículos 4, 39 y 138 de la Constitución Política.

En cuanto al primer cargo, plantea que los requisitos establecidos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 condicionan la formación de la asociación política al hecho de captar un número de adherentes que es extremadamente irregular e imposible de lograr. Señala que tal condición es espuria y va más allá del alcance de la libertad de asociación, que es lo mismo que decir que para la existencia de sociedades se precisa de un número determinado de socios o en el caso de congregaciones religiosas, que se precisa de un número de sacerdotes o pastores.



En relación a la violación del artículo 4 de la Constitución, considera que esta se surte en conexión a la infracción del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como normas que hacen parte de la Constitución en atención al Bloque de Constitucionalidad y, que por tanto, obligan al país en el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos.

Según el accionante, el requisito que alude a la captación de adherentes no puede admitirse de manera lógica y razonable para la formación de un partido político, ya que no es un motivo de necesidad en interés de la seguridad nacional, de la seguridad u orden público o para proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de las personas.

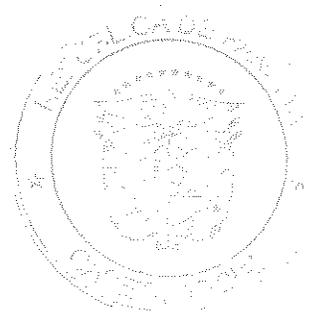
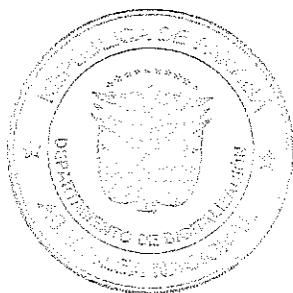
Afirma que la libertad política en una democracia representativa no puede tener vigencia sin el indispensable complemento del mayor número de factores políticos dentro del sistema, en el cual juegan un papel importante tanto el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos en general, quienes pueden participar en los procesos de elecciones, de forma directa a través de la libre postulación o bien por intermedio de los partidos políticos.

Con relación al cargo de violación del artículo 138 constitucional, alega que ésta disposición no autoriza a la Asamblea Nacional a establecer alguna reglamentación concerniente a la constitución y/o autorización de los partidos políticos en Panamá, sino sólo en cuanto al reconocimiento y subsistencia de tales partidos.

Refiere que una asociación existe solo cuando sus miembros deciden exponer y manifestar su voluntad de constituirla y el reconocimiento de estas como tales es solo un acto que la ratifica frente a terceros; o bien, desde el punto de vista etimológico "reconocimiento" es la acción de distinguir a una cosa, una persona o una institución entre las demás como consecuencia de sus características y rasgos.

Sigue señalando, que, como es de lógica para que un partido político pueda ser reconocido tiene que existir antes, lo cual no puede ser limitado por la ley, pues la norma constitucional solo autoriza a la Asamblea Nacional para que reglamente lo relativo al reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos y no a la formación, constitución y nacimiento a la vida jurídica de estos.

Por otro lado, el demandante alega que el artículo 163 de la Constitución establece una prohibición expresa a la Asamblea Nacional, en el sentido de que no



le es permitido expedir leyes que contraríen la letra o espíritu de la Constitución, como es el caso, de leyes que cercenen el derecho de asociarse con fines políticos. Sostiene que este es un derecho reconocido en la Constitución y en múltiples convenios y tratados internacionales celebrados por la República, el cual debe ser protegido conforme al principio de igualdad ante la ley y no discriminación y teniendo en cuenta las obligaciones que dimanen del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

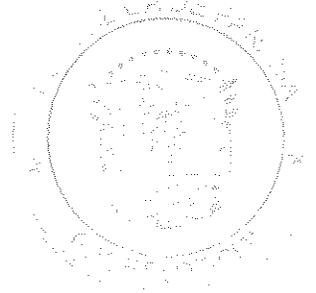
De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuradora General de la Nación por medio de la Vista No. 17 de 4 de junio de 2018 (fs. 19-33) emitió concepto con relación a la presente demanda de inconstitucionalidad en cuestión.

Al respecto, la representante del Ministerio Público solicita al Pleno se sirva declarar que los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Texto Fundamental no son inconstitucionales.

Empieza señalando la Procuradora, "que el uso de los derechos políticos se concreta con la emisión del voto que efectúa el ciudadano en las elecciones convocadas para elegir a sus gobernantes, así como también en la oportunidad que tiene ese mismo ciudadano para postularse y eventualmente candidatizarse a un puesto de elección popular".

Refiere que el ejercicio de los derechos políticos permite concretizar el ejercicio de participación ciudadana como parte de aquellos, entendiendo por participación ciudadana el ejercicio del voto y teniendo acceso a los puestos de elección popular. Esto dentro del marco de un Estado como el consagrado en nuestra Constitución, regido por una democracia participativa o representativa, respetuosa de los derechos humanos y libertades fundamentales, en donde los ciudadanos pueden escoger libremente a los conciudadanos que se postulan como candidatos a cargos de elección popular.

Con respecto a los cargos de violación, advierte que las normas de derecho internacional invocadas si bien se reconoce que forman parte del Bloque de Constitucionalidad y por ende sirven para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y otros actos, lo cierto es que estas hacen referencia a un derecho de



5

55



asociación relacionado con la mera asociación de individuos o sindicalización y no aluden a la partidocracia como forma de asociación de personas respecto de un derecho político.

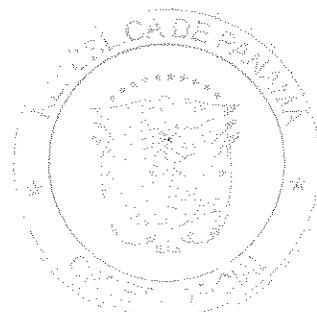
En su opinión, en el artículo 39 de la Constitución se desarrolla de forma concreta la protección de la libertad de asociación como un derecho que comprende la posibilidad de las personas de participar libremente en una asociación, lo que según la Procuradora parece confundir el demandante al aludir indistintamente a las normas convencionales y constitucionales.

Por otra parte, con relación al cargo de violación del artículo 138 del Estatuto Fundamental, señala que esta norma ordena a la ley reglamentar el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, por lo que en principio al ser el Código Electoral un cuerpo normativo de carácter legal, el mismo tiene toda la potestad de reglamentar la materia.

Afirma que contrario a lo sostenido por el demandante, las facultades legales al reglamentar las materias señaladas en el artículo 139 no son ilimitadas, pues la propia norma constitucional ha establecido que en ningún caso puede ser el número de votos necesarios para la subsistencia de un partido político, superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Diputado, Alcalde o Representante de Corregimiento, según la votación más favorable al partido.

Sostiene que los numerales del artículo 47 demandado, se refieren a los partidos políticos en provincias y comarcas con condiciones mínimas para su conformación y subsistencia, atendiendo de forma efectiva el contenido y limitante impuesto en la Constitución.

Por último, menciona la colaboradora de instancia que el sistema electoral panameño se ha caracterizado por la promoción de los partidos políticos como mecanismo para acceder a las estructuras de poder mediante el voto popular. Sin embargo, ese no es el único canal para transitar en la política, puesto que siguiendo lo señalado en fallo 11 de agosto de 2015, también existe la alternativa de la libre postulación para acceder a este derecho político consagrado a nivel convencional y constitucional. Siendo solo a los partidos políticos, a los que se les exige un mínimo porcentaje para acceder a través del apoyo de un cuerpo político.



V. ALEGATOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL COMO INTERESADO:

Por su parte, el licenciado Ian Bayless en su calidad de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral presentó oportunamente alegatos en nombre de la institución interesada (fs. 41-47).

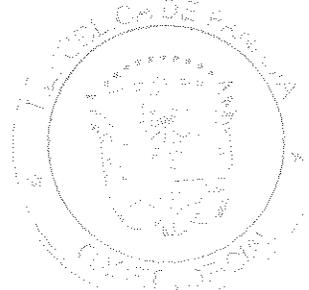
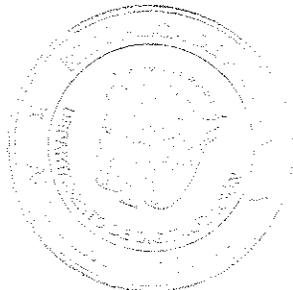
En tal sentido, alega que los partidos políticos son organizaciones de interés público, con personalidad jurídica reconocida por el Tribunal Electoral, constituidos por ciudadanos en goce de sus derechos políticos en torno a una declaración de principios, sin fines de lucro, cuyos recursos se administran con transparencia y se rigen en cumplimiento de la Constitución y la Ley; su objetivo permanente es participar en la política nacional como expresión de pluralismo político y sin menoscabo del derecho a la libre postulación.

Señala que el principio de libertad de asociación contenido en los artículos 16 y 22 de la Constitución, se centra en la concepción de asociación libre que no se enmarca exclusivamente al derecho de formación de partidos políticos, sino a las diversas agrupaciones a las que un individuo puede pertenecer para fines diferentes.

En cuanto al cargo de violación del artículo 39 de la Constitución, advierte que el demandante no realiza ningún desarrollo jurídico ni indica en donde están las infracciones que la ley electoral comete en detrimento de esta disposición.

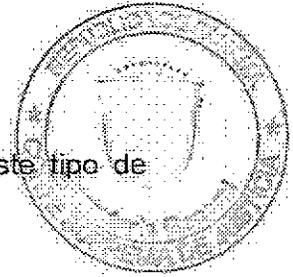
En tanto que con relación al cargo de violación del artículo 138 constitucional, observa que contrario al argumento del accionante, la norma ordena la reglamentación por ley del reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, siendo el Tribunal Electoral el que tiene la función privativa de reglamentar la ley electoral, interpretarla, aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación.

Finalmente, pone de manifiesto que concuerda con el criterio de la Procuradora General de la Nación en lo que se refiere a los porcentajes como condición mínima para la conformación y subsistencia de partidos en provincias y comarcas.



VI. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo.



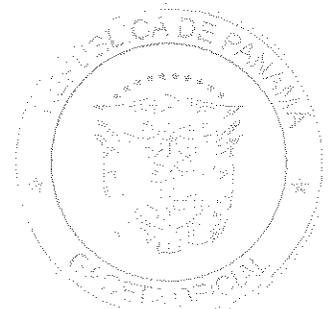
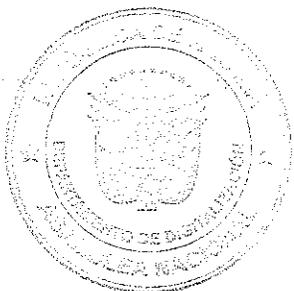
Como se ha visto, el demandante plantea que los cuatro numerales del artículo 47 del Código Electoral son inconstitucionales. A su juicio, lo dispuesto en estos numerales infringe los artículos 4, 39 y 138 de la Constitución Política.

De acuerdo con el demandante los requisitos para la formación de partidos políticos, según lo previsto en los numerales señalados, condiciona la formación de nuevos partidos bajo criterios que son imposibles de lograr. Según plantea, el requisito sobre la captación de adherentes carece de lógica y razonabilidad, al no estar sustentados en alguna necesidad o interés como son la seguridad nacional, el orden público, la necesidad de proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de las personas. Asimismo, cuestiona el accionante que la norma establezca unos requisitos para la constitución de partidos políticos, cuando el artículo 138 de la Constitución no autoriza a la Asamblea Nacional para que reglamente la formación, constitución y nacimiento a la vida jurídica de los partidos políticos, como tampoco está autorizada para expedir leyes que contraríen la Constitución y, menos aún, derechos constitucionales como a asociarse con fines políticos.

La Procuradora General de la Nación, en cambio, es de la opinión que los numerales demandados no contradicen el Texto Constitucional, lo mismo que el representante del Tribunal Electoral que concurrió al proceso como interesado. Ambos solicitan se desestimen los cargos de inconstitucionalidad.

Conocido los argumentos de las partes, procede el Pleno a dilucidar la controversia constitucional planteada, la cual busca se determine si la norma legal está capacitada constitucionalmente para establecer requisitos para la constitución de partidos políticos, como en efecto se establece en el artículo 47 del Código Electoral, en los cuatro numerales demandados.

A este respecto, conviene recordar que los "partidos políticos" de acuerdo con el artículo 138 del Texto Constitucional "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 esta Constitución y la Ley".



El mismo artículo 138 en su segundo párrafo contempla una reserva de ley, cuyo tenor dice:

"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, Diputados, Alcaldes o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido" (Resaltado es del Pleno).

Bajo esta reserva, vemos que la Constitución delega en la ley para que esta reglamente el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos.

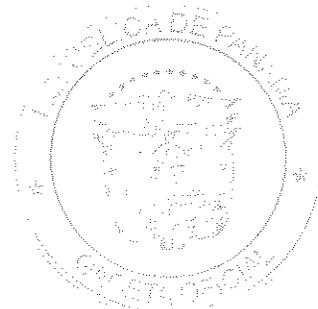
En particular, dado el hecho que la demanda de inconstitucionalidad en cuestión, en concreto, cuestiona son los requisitos legales para la constitución de partidos políticos, interesa examinar a continuación solo lo que concierne al reconocimiento de los partidos políticos y no sobre su subsistencia.

Así, conforme a la reserva descrita en el artículo 138 del Texto Fundamental, corresponde a la ley desarrollar lo concerniente a la admisión o aceptación de los partidos políticos como tales, o lo que es lo mismo, reglamentar sobre su reconocimiento, lo cual implica regular todo el proceso tendiente a ese reconocimiento, desde la etapa de constitución, conformación del partido e inscripción de adherentes (arts. 52-61, Código Electoral), hasta el reconocimiento como partido político con personería jurídica y capacidad legal (arts. 66-69, Código Electoral).

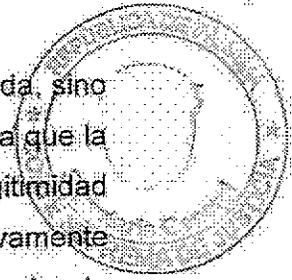
Ahora bien, como ha dicho esta Corte:

"Conforme al principio de supremacía de la Constitución, es imperativo destacar que la facultad de desarrollar o regular el Estatuto Fundamental que tiene la ley, por delegación que hace la propia Constitución en base al mandato contenido en la cláusula de reserva, no es incondicional o ilimitada. Así, la potestad que encuentra origen en la reserva legal no puede ser ejercida más allá de los límites impuestos por el espíritu y el tenor literal del texto constitucional" (Fallo de 25 de enero de 1994).

En efecto, para poder determinar si los requisitos establecidos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral se ajustan o no a lo dispuesto en la Constitución, es fundamental reconocer que la reserva legal que



recoge el artículo 138 del Texto Constitucional no es incondicional o ilimitada, sino que está sometida a los parámetros que la Constitución consagra. Así, para que la regulación en torno al reconocimiento de los partidos políticos goce de legitimidad constitucional es primordial que la misma esté inspirada y garantice efectivamente la constitución de partidos políticos como forma de manifestación del derecho de asociación.



El derecho de asociación de forma amplia se encuentra recogido en el artículo 39 del Texto Constitucional, cuyo tenor dice:

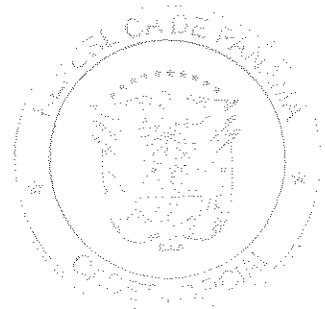
"Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas"
(Resaltado es del Pleno).

La lectura de esta disposición en concordancia con el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que expresamente señala: "Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier índole", permite advertir que el derecho de asociación entre sus variantes cubre la asociación política de ciudadanos, y más todavía, pues estas normas al ser interpretadas de manera conjunta con el artículo 138 de la Carta Política, hacen posible entender que el derecho de asociación política alcanza a los partidos políticos, al permitir la creación libre de estos.

Cabe señalar que esta vertiente del derecho de asociación comporta ciertas obligaciones que inciden en la regulación que se adopte en cumplimiento de la reserva legal dispuesta en el referido artículo 138 de la Constitución.

Por un lado, el derecho de asociación política obliga que la regulación relacionada con el reconocimiento de los partidos políticos, tienda a asegurar la constitución libre de estas organizaciones como primer presupuesto para su reconocimiento como partido.

El derecho de asociación también compromete la regulación en referencia con las restricciones generales y específicas que la propia Constitución señala al ejercicio de este derecho fundamental, como son: no otorgar reconocimiento a asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico o que justifiquen o promuevan la discriminación racial (art. 39 segundo párrafo, Constitución). Este tipo de asociación política en



Panamá, es ilícita de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Constitución, según el cual "No es lícita la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma de democracia de Gobierno".

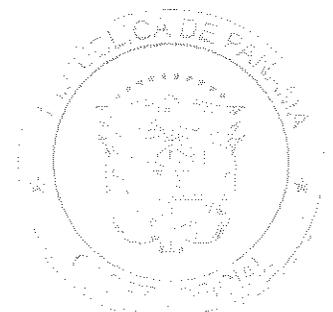
A las restricciones mencionadas, hay que añadir la establecida el numeral 2 del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que está dispense que el ejercicio del derecho de asociación sólo puede ser restringido en la ley "en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

Teniendo en cuenta el tratamiento específico que el Texto Fundamental dispensa al derecho de asociación como parámetro constitucional mediante el cual ha de estar sujeta la regulación que la ley haga sobre el reconocimiento de los partidos políticos, veamos entonces si los requisitos previstos en el artículo 47 del Código Electoral para la constitución de partidos políticos encuadran o no al marco de comprensión y de restricciones que caben al derecho de asociación.

De acuerdo con el artículo 47 del Código Electoral para que se constituya un partido político, estos deben cumplir los requisitos siguientes:

1. Presentar solicitud de autorización para la formación del partido suscrita, por lo menos, por quinientos ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, al menos, veinticinco deben residir en cada provincia y diez en cada comarca.
2. Inscribir un número no menor de siete adherentes en el 40%, por lo menos, de los distritos en que se divide el territorio nacional.
3. Inscribir un número no menor de diez adherentes en cada provincia y cinco en cada comarca, que podrán ser las personas a que se refiere el numeral 1 de este artículo.
4. Inscribir como adherentes un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos no inferior al 2% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para presidente y vicepresidente de la República según los datos oficiales del Tribunal Electoral.

Como observa el Pleno, el primer requisito es la solicitud de autorización para la formación del partido, solicitud que de acuerdo con este numeral debe ser suscrita "por lo menos, por quinientos ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, al menos, veinticinco deben residir en cada provincia y diez en cada comarca".



Al respecto, no se observa que este requisito sea contrario a la Constitución o que represente un obstáculo o límite al ejercicio del derecho de asociación o algún otro derecho o mandato constitucional, como tampoco que desatienda las restricciones que la Constitución admite con respecto al derecho de asociación política.

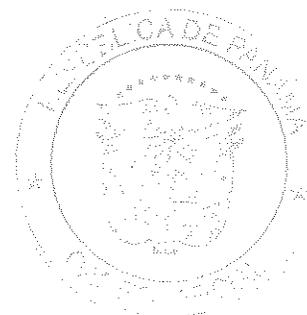


Se trata, pues, de un requisito consustancial al trámite que se pretende realizar con el fin de alcanzar reconocimiento legal, para lo cual es necesario la manifestación de voluntad que se hace a través de la solicitud de quienes tienen interés en la creación formal del nuevo partido político.

Del mismo modo, debe descartarse que dicho numeral sea contrario a la Constitución por el hecho de establecer que la referida solicitud tiene que ser "suscrita, por lo menos, por quinientos ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, al menos, veinticinco deben residir en cada provincia y diez en cada comarca". Es evidente que el mínimo a exigir a quienes concurren a la constitución de un partido político, es que estén en pleno goce de sus derechos políticos, es decir, que se trate de personas físicas, mayores de edad y en capacidad de ejercer el derecho de elegir y ser elegidos. Una consideración distinta, daría lugar a la constitución de partidos cuyos miembros no estarían en la posibilidad de elegir y ser elegidos, condición que es fundamental para poder cumplir con una de las funciones esenciales de los partidos políticos, cual es "concurr(ir) a la formación y manifestación de la voluntad popular" (art. 138). Téngase en cuenta que esta es la primera característica que distingue a los partidos políticos de cualquier otro tipo de asociación que si bien puede tener participación en el debate político, no es un partido político por cuanto su razón, reconocimiento, estructura legal y responsabilidades son diferentes.

Con relación a la cantidad de firmas por provincias y comarcas que se exigen en el referido numeral 1, cabe señalar que previo a la aprobación en 2017 del texto actual del Código Electoral, se establecía como requisito que la solicitud de autorización para la formación de un partido, que la misma tenía que ser suscrita "por lo menos mil ciudadanos, en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, por lo menos cincuenta, deben residir en cada provincia y veinte en cada comarca".

La reforma al Código Electoral del año 2017, sin embargo, ha reducido a la mitad el número de firmas que se exige para la solicitud de autorización —la ley



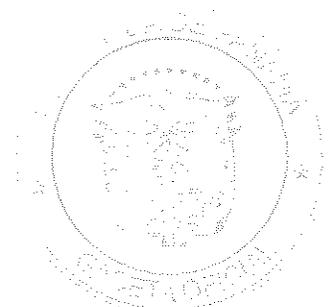
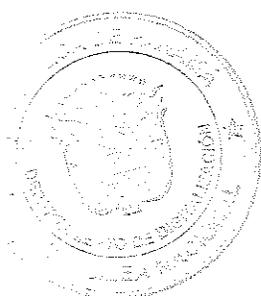
anterior requería por lo menos mil firmas, mientras que el Código actual quinientas firmas— y lo mismo hace con respecto a las requeridas con relación al origen de tales firmas —la ley anterior exigía la firma de por lo menos cincuenta personas de cada provincia y veinte de cada comarca. Actualmente, la norma electoral exige veinticinco de cada provincia y diez de cada comarca.

Lo anterior denota que la ley vigente mejora el acceso a la constitución de partidos políticos y no que produzca alguna restricción ilegítima en detrimento de la creación de nuevos partidos.

Así pues, al no suponer este requisito un obstáculo a la conformación de nuevas asociaciones partidarias, sino más bien una condición razonable para el inicio de un trámite tendiente al reconocimiento de un partido político, debe entonces reconocerse su conformidad con la Constitución y, en consecuencia, desestimar los cargos de violación aducidos en torno al numeral 1 del artículo 47 del Código Electoral.

En cuanto a los numerales 2, 3 y 4 del artículo 47 de la Ley Electoral, vemos que en estos se requiere para la constitución de un partido político, de la inscripción de "...un número no menor de siete adherentes en el 40%, por lo menos, de los distritos en que se divide el territorio nacional"; la inscripción de "...un número no menor de diez adherentes en cada provincia y cinco en cada comarca, que podrán ser las personas a que se refiere el numeral 1 de este artículo; y la inscripción "...como adherentes un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos no inferior al 2% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para presidente y vicepresidente de la República según los datos oficiales del Tribunal Electoral".

En la norma anterior a la reforma electoral de 2017 (art. 43 numerales 2, 3 y 4), en cambio, requería para la constitución de partidos políticos, la inscripción "de un número no menor de quince adherentes en el cuarenta por ciento, por lo menos, de los distritos en que se divide el territorio nacional"; la inscripción de "un número no menor de veinte adherentes en cada Provincia y diez en cada Comarca, que podrán ser las personas a que se refiere el numeral 1 de este artículo; e "Inscribir como adherentes, un número de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, no inferior al cuatro por ciento (4 %) del total de los votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidente de la República, según los datos oficiales del Tribunal Electoral".



Como se observa, los requisitos señalados en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código vigente, reducen sustancialmente el número de adherentes que se exige sean inscritos a nivel distrital, provincial y comarcal para la constitución de partidos políticos, así como también reduce el porcentaje de adherentes requeridos en relación a los votos válidos emitidos en la última elección para presidente y vicepresidente de la República.

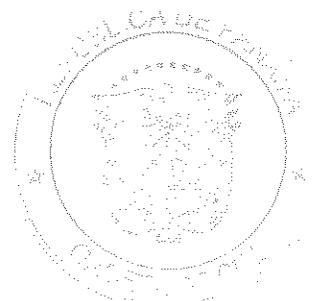
Tal reducción permite advertir una clara orientación de la ley actual que promueve y facilita la creación de partidos políticos, lo cual es cónsono con la Constitución.

En estos numerales, como se ha visto, no se hace otra cosa que requerir para la creación de partidos políticos que se acredite un número mínimo de personas afines a la agrupación política que busca constituirse.

Es de tener en cuenta que entre los fines del sistema constitucional nuestro, nos dice el Preámbulo de la Constitución, está "asegurar la democracia". Una de las distintas facetas de la democracia es la representativa. Conforme a esta, la existencia de los partidos políticos no se limita a la participación de estos en los torneos electorales como medio para acceder al ejercicio del poder público en representación de la sociedad en general. Como proceso anterior, los partidos políticos concurren en representación de los intereses e ideales compartidos de sus miembros, actividad en la que estos mismos participan a través de la toma de decisiones a lo interno del mismo.

Para que tal representatividad y actividad partidaria sea efectiva es necesario que la ley establezca un mínimo en cuanto a adherentes o afiliados al mismo al momento de su constitución, de forma tal que se garantice la formación de agrupaciones con capacidad tanto para representar a sus miembros mediante un funcionamiento democrático a lo interno, como para participar de la actividad política y electoral mediante la cual acceder al servicio público en representación de la colectividad.

Bajo estas premisas, el Pleno descarta los cargos de violación endilgados contra los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral.



64

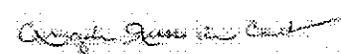
IV. PARTE RESOLUTIVA:

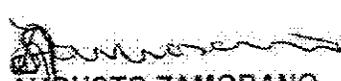
Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral.



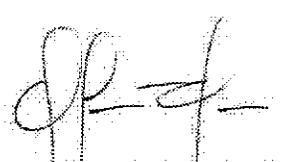
Notifíquese, comuníquese y publíquese,


MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

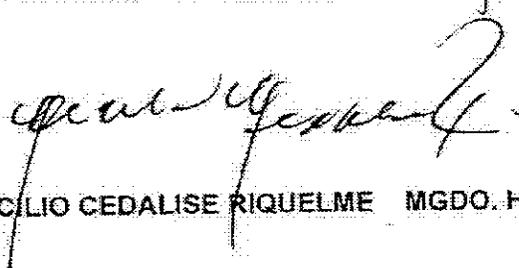

MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

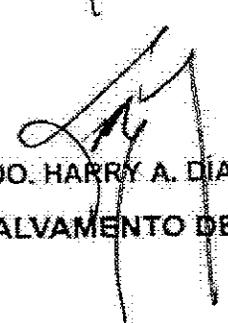
VOTO EXPLICATIVO


MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO


MGDO. JOSÉ B. AYÚ PRADO CANALS


MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME


MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA


MGDO. HARRY A. DÍAZ

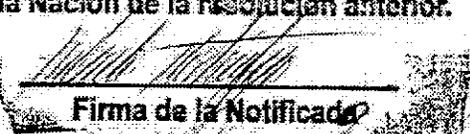

MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.

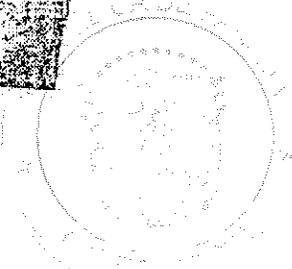
CON SALVAMENTO DE VOTO


**LGDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 22 días del mes de noviembre del año 2019 a las 9.15 de la Mañana. Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.


Firma de la Notificadora



109

Entrada 465-18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EVANS A. LOO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE EDGAR DE ARLES GONZÁLEZ SEGUNDO, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LOS NUMERALES 1, 2, 3 Y 4 DEL ARTÍCULO 47 DEL CÓDIGO ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARIO CARRASCO

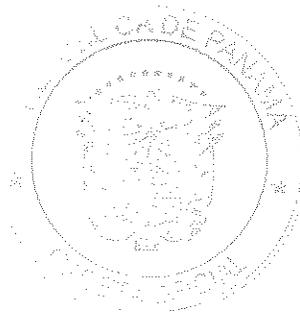
VOTO EXPLICATIVO DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el respeto que me caracteriza, tengo a bien manifestar que me encuentro de acuerdo con la decisión suscrita por la mayoría del PLENO de DECLARAR QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral, al igual que comparto las consideraciones sustentadas por la Resolución para arribar a esa decisión. Sin embargo, estimo necesario efectuar las consideraciones siguientes:

La trascendencia que tiene este proceso, se debe al hecho que se pondera el derecho fundamental de participación política dentro de la democracia deliberativa, que parte del supuesto que la racionalidad dialogada debe ser enmarcada en el centro del debate político.

El proceso electoral, como mecanismo esencial en la toma de decisiones del poder político, se establece con la participación política del electorado, y en este escenario, los partidos políticos tienen un rol importantísimo junto a la sociedad en general, que conlleva el establecimiento de reglas previamente definidas en los procesos electorales, como condiciones básicas para el funcionamiento de las democracias modernas.

Pues bien, al ejercer el control de constitucionalidad y examinar cuidadosamente la norma atacada, considero que el Pleno debe atender el principio de prudencia y de razonabilidad, el cual conlleva, que en algunos casos, se deba tomar en cuenta las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional, lo que impone el deber de ponderar cuidadosamente los efectos de



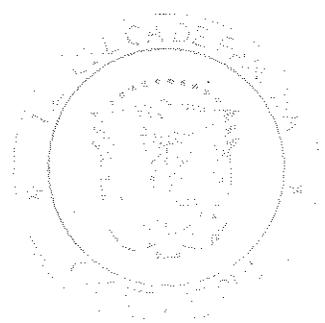
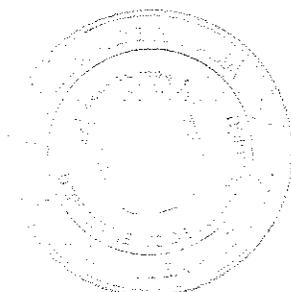
2

la declaratoria, sin que esto implique, en modo alguno, una distorsión en la objetividad del Derecho, es decir, si lo que vamos a adoptar es la medida más benigna para conseguir un mejor desarrollo de la democracia en nuestro país.

De esta manera, al analizar de forma prolija la norma legal impugnada en mención, como bien señala la resolución que suscribo, no se observa elementos que transgredan el orden constitucional al momento de establecer los requisitos para constituir un partido político, sino que se trata de regulaciones que propone el legislador para asegurar un mínimo de requisitos para la formación de los partidos políticos, los cuales tienen incidencia en la vida electoral del país y que aseguren una participación electoral, a través de los partidos políticos, de manera **logística y financieramente sostenible, sin que de ello se derive alguna restricción o limitación injustificada de ese derecho** de los ciudadanos en constituir –asociarse en- partidos políticos.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta, que actualmente el Estado coadyuva a que los partidos políticos, cuenten con los recursos para hacer frente a su papel como instrumento de representación de los ciudadanos mediante el **financiamiento electoral**, no sólo anterior a las elecciones, sino también el posterior a la realización de los comicios, y que en nuestro país se encuentra previsto en el artículo 189 del Código Electoral, como desarrollo o reglamentación de lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Panamá, que permite financiar actividades partidarias, por ejemplo, gastos de funcionamiento de sus oficinas en provincias y comarcas, gastos para realizar actividades consultivas, organizacionales y de bases, así como para la educación cívica-política y capacitación, a fin de **fortalecer el funcionamiento permanente de los partidos políticos y el desarrollo de actividades de capacitación para sus miembros**.

Por lo tanto, además de las razones prácticas que explican la medida, existen fundamentos jurídicos claros que la sustentan y que en nada riñen con nuestro **ordenamiento constitucional**.



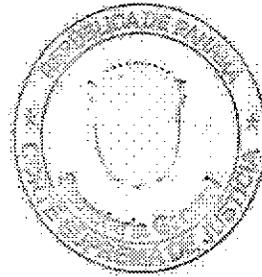
WA

Precisamente, la Resolución suscrita, viene a garantizar un equilibrio, para aquellos ciudadanos que desean constituir un partido político, pero todo ello debe ser ejercido dentro de un contexto que no promueva la proliferación de partidos políticos en forma descontrolada, que a su vez, genere mayores costos de financiamiento por parte del Estado y que no conlleve una auténtica aspiración de representación y participación política, pues ello desnaturalizaría no solo a los partidos políticos sino también al propio sistema electoral panameño.

Por la importancia y relevancia de los temas abordados, estimo necesario efectuar estas consideraciones mediante el presente VOTO EXPLICATIVO.

Fecha ut supra;

Amoroso
 ABEL AUGUSTO ZAMORANO
 MAGISTRADO



Yuen
 YANIXSA Y. YUEN
 SECRETARIA GENERAL

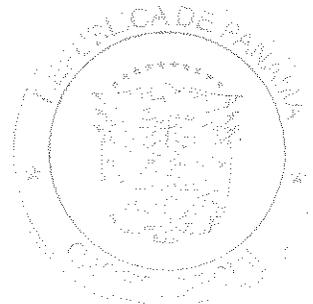
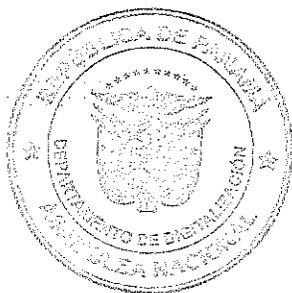
Exp. 465-18.

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
 DE SU ORIGINAL

Panamá 18 de 12 de 2019

Por Aristides Alvarado
 Secretaria General de la
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Oficial Mayor I.Y.



WA

PROYECTO N.º 465-18

MGDO. PONENTE: LUIS MARIO CARRASCO



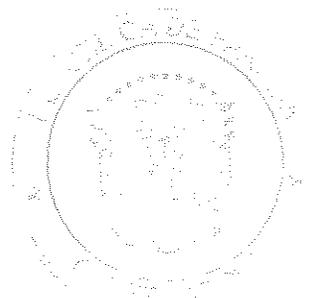
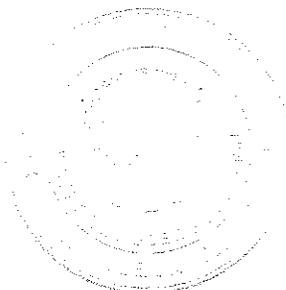
DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EVANS A. LOO, ACTUANDO EN PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE EDGAR DE ARLES GONZÁLEZ SEGUNDO, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LOS NUMERALES 1, 2, 3 Y 4 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAG. HARRY DÍAZ

Con todo respeto, difiero de lo planteado en el proyecto que declara que no son inconstitucionales los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 47 del Código Electoral.

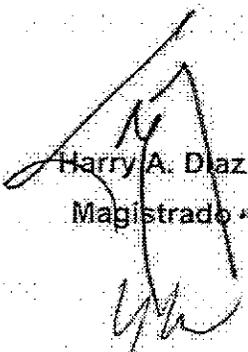
Lo anterior, en virtud de que a nuestro criterio los numerales 1, 2 y 3 del artículo 47 del Código Electoral, son innecesarios toda vez que el numeral 4 ibídem ya prevé la inscripción de un número considerable de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos no inferior al 2% del total de los votos válidos en la última elección para presidente y vicepresidente de la República, para la conformación de un partido político, requisito este que genera suficiente representatividad del colectivo frente al total de la población general de la Nación.

En ese sentido, exigir los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 47 del Código Electoral para la creación de un partido político impone mayores obstáculos para la formalización de estas agrupaciones de carácter político, teniendo en cuenta que la población panameña es sumamente diversa y su distribución es desigual tanto en las provincias como en las comarcas, ya que provincias como Panamá, Colón y Chiriquí poseen una alta



cantidad de población y otras provincias como Darién, Los Santos y las Comarcas cuentan con baja densidad de población.

Finalmente, por las consideraciones antes anotadas somos del criterio, que el requisito contemplado en el numeral 4 del artículo 47 del Código Electoral es suficiente para que se constituya un partido político en la República de Panamá, y como quiera que la decisión adoptada por la Sala no aborda estas particularidades, SALVO MI VOTO.


 Harry A. Diaz
 Magistrado


 Yanixsa Yuen
 Secretaria



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 18 de 12 de 2019

Por Aristides Altamirano

Secretario General de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Oficial Mayor IV

