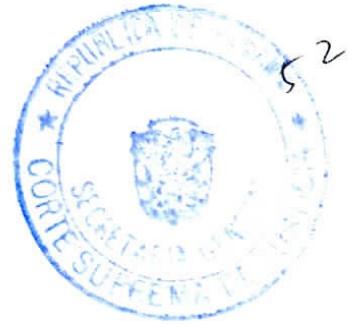




**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ORGANO JUDICIAL**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO**

**PANAMA, SEIS (06) DE MAYO DE DOS MIL QUINCE (2015).**

**VISTOS:**

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce de la acción de inconstitucionalidad incoada por el Licenciado Roberto Ruiz Díaz para que se declare inconstitucional el artículo 92 de la Ley N°42 de 7 de agosto de 2012 "General de Pensión Alimenticia".

Luego de cumplidos los trámites correspondientes procede esta Superioridad a pronunciarse en torno a la constitucionalidad o no del precepto legal acusado.

**NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

El accionante considera como inconstitucional el artículo 92 de la Ley N°42 de 7 de agosto de 2012 "General de Pensión Alimenticia", que expresa: *"Paz y salvo para cargo de elección popular. La persona obligada a pagar pensión alimenticia que se postule para un cargo de elección popular, además de los requisitos previstos en el Código Electoral, deberá presentar ante el Tribunal Electoral el paz y salvo expedido por el juez competente, el cual certifique que está cumpliendo con dicha obligación."*

## DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN



El activador constitucional estima vulnerados los artículos 153, 179 y 226 del Estatuto Fundamental, los que enlistan respectivamente, los requisitos para ser Diputado; Presidente o Vicepresidente de la República y Representante de Corregimiento. Además considera infringido, el artículo 180 que dispone que no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República, quien hubiera sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más.

Al respecto esgrime, que al determinarse como requisito el paz y salvo de pensión alimenticia el que este obligado a darla para ejercer estos cargos de elección popular, se desconoce lo estipulado en la Constitución y el principio de supremacía legal, al contemplarse un requisito adicional a través de ley.

De igual manera, aduce como conculcado el artículo 19 puesto que es del criterio que se genera un perjuicio para aquellas personas que por alguna circunstancia tienen la obligación de pagar pensión alimenticia, lo que origina un privilegio para aquellos que no tienen a su cargo tal obligación y deciden postularse para el cargo de elección popular.

### OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Doctor Oscar Ceville, Procurador de la Administración en la Vista Fiscal N° 298 de 16 de julio de 2013, expuso las siguientes consideraciones:

Respecto a la violación del artículo 19 señaló, que el actor incurre en un error al equiparar a las personas que mantienen un proceso de alimentos y que aspiran a postularse a un cargo de elección popular, a las que se les exige presentar paz y salvo que certifique que la pensión alimenticia se encuentra al día, con aquellos sujetos que igualmente aspiran a participar en una contienda electoral, pero que pueden estar sindicados por delitos graves a los que no se les exige el mismo requisito, sin considerar, que se trata de dos situaciones

jurídicas distintas que no guardan relación entre sí, por lo que no están en una misma condición que represente distingos, situaciones ventajosas o de exclusión que las haga acreedoras a un tratamiento especial o discriminación frente a otras, razones éstas que le permiten concluir que este precepto constitucional no ha sido conculcado.

En lo que atañe a la violación de los artículos 153, 179 y 226 puntualizó previamente, que en la legislación electoral así como en la Carta Fundamental se establecen también requisitos relacionados con presupuestos éticos, morales, de edad y de otra índole que son concordantes y que no se apartan del texto constitucional, por lo tanto al estipular la norma demandada un nuevo requisito devine en una violación a las disposiciones constitucionales.

Con relación a la infracción del artículo 180, acotó que no es susceptible de ser objeto de violación, puesto que se trata de una prohibición cuya finalidad es impedir que sean elegidos Presidente y Vicepresidente de la República los que hayan sido condenados por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada por un tribunal de justicia.

Así las cosas, solicitó a esta Corporación de Justicia declare como inconstitucional el artículo 92 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012 por violar los artículos 153, 179 y 226 de la Constitución Política.

#### **FASE DE ALEGATOS**

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, este Tribunal Constitucional fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días con la finalidad que el accionante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito, sin embargo, no se formularon manifestaciones algunas.

#### **DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Procede esta Corporación de Justicia ha examinar el artículo demandado para determinar si se ha originado o no una lesión al orden constitucional.

Anotamos, que el precepto legal acusado establece como requisito para quien aspire a un cargo de elección popular y esta obligado a dar prensión alimenticia, a presentar ante el Tribunal Electoral, además de los requisitos contenidos en el Código Electoral, el paz y salvo emitido por juez competente, que certifique que se está cumpliendo con dicha obligación.

Precisado lo que antecede, vemos que la Constitución Política señala los requisitos que debe cumplir quien aspire a ocupar los cargos de elección popular de Presidente o Vicepresidente de la República, Diputado y Representante de Corregimiento en los artículos 153, 179 y 226. Nótese que los requisitos se enmarcan en razones de nacionalidad, edad, residencia y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, por sentencia ejecutoriada por tribunal de justicia.

En igual sentido, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley N°15 de 28 de octubre de 1977, respecto a los derechos políticos, expresa:

*"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;*

*b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*" (lo subrayado es nuestro)

Esta norma internacional de derechos humanos de forma diáfana puntualiza, que a todo ciudadano le asiste el derecho político de ser elegido, así como de participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o a través de representantes elegidos de manera libre y añade asimismo, que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos solamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Por otro lado, se constata que la ley electoral además de los requisitos enunciados en los artículos 153, 179 y 226 constitucionales, señala que los que aspiren a postularse para los cargos de elección popular como Presidente o Vicepresidente, Diputado, Alcalde y Representante de Corregimiento no pueden encontrarse dentro de los impedimentos consagrados en el artículo 27 del Código Electoral.

Cabe acotar, que estos impedimentos guardan relación con el ejercicio de ciertos cargos públicos en un período de tiempo anterior a la elección, así, al analizar la naturaleza de los impedimentos, advertimos, que la razón que los origina, obedece a la salvaguarda de algunos de los principios rectores dentro de un proceso electoral, como son la transparencia y la equidad.

Ahora bien, somos del criterio que el requisito de paz y salvo de pensión alimenticia no encuentra sustento en los motivos o razones que legitiman la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Constitución Política.

Esta consideración de ninguna manera, soslaya la relevancia del derecho de alimentos siendo éste parte esencial del derecho fundamental a una vida digna de toda persona, sino que estimamos que este requisito es de naturaleza ética, en el entendido que las personas que aspiren a postularse para cargos de elección popular deberían cumplir con un *perfil ético*, que corresponde ser ponderado por la población electoral al momento de expresar su voluntad

mediante el ejercicio del derecho al sufragio, teniendo la potestad de vetar a aquellos postulados que carezcan de valores éticos y consiguientemente, ir sentado los pilares para escoger a individuos que ocupen cargos públicos con intereses reales de asegurar el bien común y del Estado.



Ello es así porque la ausencia de ese perfil ético podría devenir en: "a) *Ignorar los elementos básicos de la ética y de la cultura política, b) Carecer de valores de servicio público, c) Carecer de profesionalismo y capacidad para el cargo, d) Mostrar deslealtad a la constitución y a la comunidad política, e) Actuar con soberbia y despotismo escondiendo su ignorancia y su temor tras la omnipotencia del cargo y el maltrato al personal, f) Guardar lealtad a un grupo o partido en particular, g) No cumplir su misión de representar a la comunidad política, h) No ver por el interés general dando la espalda a la ciudadanía, i) Realizar prácticas corruptas.*"<sup>1</sup>

No obstante, al establecerse en una ley el requisito de paz y salvo de pensión alimenticia que acredite que se esta cumpliendo con la obligación, para quien aspire a postularse para cargos de elección popular, implica el desconocimiento a la Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico y rectora del desarrollo de las demás leyes de rango inferior, porque esta exigencia, no se enmarca dentro de las razones contenidas en los artículos 153, 179 y 229 constitucionales y que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, claramente las enuncia como *numerus clausus*, para la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos, *la nacionalidad, edad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

Recordemos que el Estatuto Fundamental *es la norma que tiene rango superior y a la cual se encuentran subordinadas el resto de las Leyes, toda vez que además de ordenar los Poderes del Estado, determina los límites del ejercicio*

<sup>1</sup> [www.eprints.ucm.es](http://www.eprints.ucm.es) BAUTISTA, Oscar Diego. El Perfil Ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular. Universidad Autónoma del Estado de México. págs. 21, 22.

de ese poder, así como el ámbito de las libertades y derechos fundamentales, principio éste que se conoce como *Supremacía de la Constitución*<sup>2</sup>.

De tal modo, es que las autoridades y funcionarios públicos están llamados a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley, tal como lo expresa el artículo 17 de la Carta Fundamental.

Es necesario esclarecer, que sí es posible el establecimiento de requisitos o la reglamentación para el ejercicio de los derechos políticos, siempre que exista congruencia con los mandatos, valores y principios constitucionales, presupuestos éstos, que no fueron acatados por el legislador al crear el requisito in examine.

Sobre la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha acotado respecto a la interpretación del término “*exclusivamente*” del artículo 23.2, lo siguiente:

*“... el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.*

...

*... la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en*

<sup>2</sup> Cfr. OROZCO SOLANO, Víctor. PATIÑO CRUZ, Silvia. La Inconstitucionalidad por Omisión. Investigaciones Jurídicas, S.A. Costa Rica, junio 2004. págs. 24, 25.

*ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.”* (Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Supervisión Cumplimiento de Sentencia. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de enero de 2012) (lo subrayado es nuestro)



El análisis efectuado nos permite concluir que al haberse legislado y establecido un requisito en el artículo 92 de la Ley N°42 de 7 de agosto de 2012, para la postulación de los aspirantes a cargos de elección popular, con inobservancia de la Constitución Política, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ciertamente, se ha ocasionado una lesión a los artículos 153, 179 y 226 del ordenamiento constitucional,.

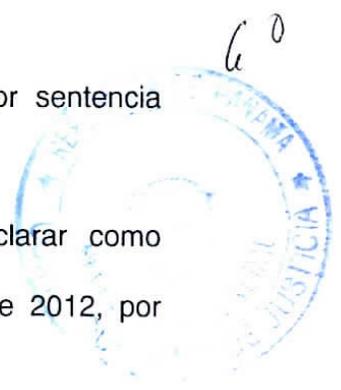
Igualmente, se ha constatado la vulneración al artículo 17 luego de examinar de forma íntegra el texto constitucional, de conformidad con el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución que señala que la interpretación de una norma constitucional no debe hacerse de manera aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional (HOYOS, Arturo. La interpretación constitucional. Editorial Temis, S. A. Santa Fe de Bogotá. 1993. pág. 24), toda vez que fue desatendido el deber fundamental que tienen las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Por último, debemos manifestar que no encontramos conculcado el artículo 19 constitucional puesto que no advertimos que el requisito estudiado, hubiese generado una distinción preferencial o privilegio entre las personas que aspiren a postularse a cargos de elección popular, que tienen la obligación de dar alimentos, frente a aquellas que tienen iguales aspiraciones pero no dicha obligación.

Así como tampoco se conculcado el artículo 180, toda vez que lo que dispone es una prohibición para ocupar el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, para aquellas personas condenadas por la comisión de delito

doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, por sentencia ejecutoriada dictada por tribunal de justicia.

Procede por consiguiente este Tribunal Supremo, a declarar como inconstitucional el artículo 92 de la Ley N°42 de 7 de agosto de 2012, por infringir los artículos 17, 153, 179 y 226 de la Constitución Política.



**PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo que antecede, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el artículo 92 de la Ley N°42 de 7 de agosto de 2012, por conculcar los artículos 17, 153, 179 y 226 de la Constitución Política.

Notifíquese y publíquese.

*Delia Carrizo de Martinez*  
DELIA CARRIZO DE MARTINEZ

*Abel Augusto Zamorano*  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
VOTO RAZONADO

*Oyden Ortega Duran*  
OYDÉN ORTEGA DURÁN

*Gabriel E. Fernandez*  
GABRIEL E. FERNÁNDEZ

VÍCTOR L. BENAVIDES P.

*Hernán A. de León Batista*  
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

*Harry A. Diaz*  
HARRY A. DÍAZ

*Luis R. Fábrega S.*  
LUIS R. FÁBREGA S.

*Jerónimo Mejía*  
JERÓNIMO MEJÍA

**[CON SALVAMENTO DE VOTO]**

*Yanixsa Y. Yuen*

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 7 de 01 de 16

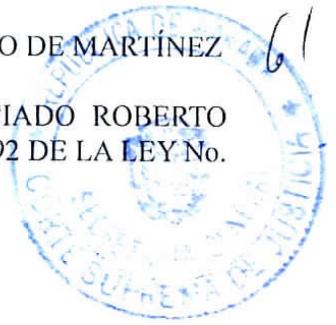
Secretaría General  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ENTRADA No. 474-13

PONENTE: DELIA CARRIZO DE MARTÍNEZ

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUIZ DÍAZ, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY No. 42 DE 7 DE AGOSTO DE 2012, "GENERAL DE PENSIÓN ALIMENTICIA"

SALVAMENTO DE VOTO  
DEL MAGISTRADO LUIS R. FÁBREGA S.



No concuerdo con lo expuesto en el presente proyecto, ya que como podemos observar el precepto legal acusado establece como requisito para quien aspire a un cargo de elección popular y está obligado a dar pensión alimenticia, a presentar ante el Tribunal Electoral, además de los requisitos contenidos en el Código Electoral, el paz y salvo emitido por el juez competente, que certifica que está cumpliendo con dicha obligación.

En el mismo se cita el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, respecto a los derechos políticos y se señala que el requisito del paz y salvo de pensión alimenticia no encuentra sustento en los motivos o razones que legitiman la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Constitución Política.

Ahora bien, considero necesario mencionar lo que ha establecido la Corte Centroamérica en unos de sus fallos:

Sentencia de 23 de junio de 2005, en el caso YATAMA VS. NICARAGUA en el que se pronuncia en cuanto al ejercicio de los derechos y oportunidades de participación política contemplados en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Con relación al derecho de igualdad en el acceso a la función pública, la Corte Interamericana señala:

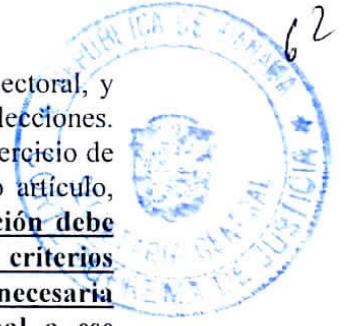
*"... Obligación de garantizar el goce de los derechos políticos*

201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, **el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.** Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

...

206. **La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos.** Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los

requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. **La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.** Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.



De la lectura de este extracto de la sentencia antes mencionada se puede advertir que contrario a lo planteado por el Sustanciador, **la prevención y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos, no constituyen per se, una restricción indebida a los derechos políticos y debe estar contenida en una Ley, aunado a lo anterior no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.**

De lo antes expuesto no se observa de qué manera se están violentando los artículos considerados infringidos por el artículo 92 de la Ley 42 de 2012, por lo cual no podemos compartir el criterio que sustenta la inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley 42 de agosto de 2012, por conculcar los artículos 17, 153, 179 y 226 de la Constitución Política.

Si analizamos lo antes mencionado podemos concluir lo siguiente:

1. El artículo 92 se encuentra **contenido en la Ley 42 de 2012;**
2. **no es discriminatorio y es igualitario**, al respecto el Pleno de la Corte se ha pronunciado en fallo de 5 de julio de 2012, de la siguiente manera:

El "principio de no discriminación" se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Norma Fundamental, que preceptúa que "...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

La lectura de esta disposición refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas. Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.

Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.

En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada "igualdad ante la Ley" que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se construye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.

**Es bajo esa concepción de igualdad material que surgen las denominadas acciones positivas como mecanismos eficaces para lograr, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad.** El autor David Jiménez Glück se refiere a las acciones positivas en los siguientes términos:

**"las acciones positivas son aquellas normas que diferencian entre colectivos socialmente beneficiados y desfavorecidos y tienen como finalidad luchar contra la situación de desigualdad material de estos últimos. Las tres características principales de este tipo de medidas son: a) la medida divide a la sociedad en colectivos cuya desigualdad se manifiesta desde un punto de vista grupal, esto es, tiene como fundamento la igualdad material entre colectivos; b) la medida tiene como finalidad compensar la desigualdad material que los beneficiados por la norma sufren desde un punto de vista colectivo; y c) el rasgo que determina la diferenciación es la característica que los cohesionan como colectivo y por la que se identifica y discrimina socialmente a los miembros del mismo (ej.: el sexo, la raza, etc.), característica que explícita o implícitamente...se recoge en la Constitución como rasgo especialmente sospechoso".** (JIMÉNEZ GLÜCK, David, "Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional", Editorial Bosch, Barcelona, 2004, f. 316. El destacado es del Pleno).

Estas acciones positivas se dan en dos modalidades: 1) Como acciones positivas moderadas, cuando favorecen a un colectivo inicialmente discriminado sin perjudicar a otros colectivos; y 2) Como acciones positivas por discriminación inversa, cuando crean cuotas, consistentes en la reserva directa de plazas o la atribución de porcentajes asignado puntos o calificaciones especiales a los sistema de selección para los miembros de los colectivos que se consideran marginados y que se quiere favorecer. (Cfr. ARANDA ALVAREZ, ELVIRO, "Discriminación por Razón de Sexo en el Ámbito Político", dentro del Volumen Colectivo "Derecho Constitucional para e Siglo XXI ", Tomo I, Editorial Aranzadi, S. A. Navarra, f. 782. El destacado es del Pleno). Ante este último supuesto nos encontramos en la presente demanda de inconstitucionalidad.

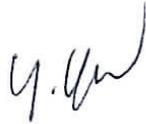
En otras palabras el artículo 92 de la Ley 42 de 2012, se aplica tanto a hombres como mujeres en igualdad de condiciones y no se observa de qué manera se aplica esta norma de manera desigual;

- 3. **Se basa en criterios razonables**, es decir se aplica a todos los aspirantes a cargos de elección popular que se encuentren en esta situación; 64
- 4. **Atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo:** la norma atacada de inconstitucional tiene el propósito de velar por el interés superior del menor, evitando que los candidatos a puestos de elección popular puedan evadir su responsabilidad con la sociedad, por ende no lo podemos considerar un tema de carácter ético que lo debamos dejar en las manos de los electores, sino que debe ser regulado por el estado, ya que es deber de este garantizarle la alimentación, salud y bienestar a los menores, entre otras cosas, es por ello que el artículo 92 de la Ley 42 de 2012, es totalmente proporcional con el objetivo que se busca con la aplicación de esta Ley y este es que los candidatos cumplan con la responsabilidad de brindarle todas las garantías que consagra la constitución con respecto al tema de la pensión alimenticia.

Por todas las consideraciones expuestas debo concluir que el artículo 92 de la Ley 42 de 2012, no conculca los artículos 17, 153, 179 y 226 de la Constitución Política, por lo tanto el mismo **No Es Inconstitucional.**



LUIS RAMÓN FÁBRAGA S.  
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 7 de 01 de 16

SECRETARIA GENERAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Yanixsa Y. Yuen  
Secretaria General  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**Entrada 474-13**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY No.42 DE 7 DE AGOSTO DE 2012 "GENERAL DE PENSIÓN ALIMENTICIA".**



**MAGISTRADA PONENTE: DELIA CARRIZO DE MARTÍNEZ**

**VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO ABEL A. ZAMORANO**

Ha llegado a nuestro Despacho, para su firma, la resolución mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licdo. Roberto Ruiz Díaz, en nombre propio, a fin de que se declarara inconstitucional el artículo 92 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, Ley General de Pensión Alimenticia.

En esta ocasión, debo manifestar que aún cuando respaldo la decisión que adopta el Pleno, y comparto las reflexiones que se dejan plasmadas en la resolución respecto a la inconstitucionalidad de la norma atacada, en el sentido que si nuestra Constitución Política es clara al establecer expresamente los requisitos que deben cumplir los aspirantes a un cargo de elección popular, *la obligación de presentar el paz y salvo expedido pro el juez competente que certifique que está cumpliendo con dicha obligación*, constituye un desconocimiento de la norma suprema y de la Convención Americana de Derechos Humanos, que enumera como *numerus clausus*, para la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos: **la nacionalidad, edad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.**

Pero existe un razonamiento adicional que considero prudente dejar plasmado a efectos de fortalecer el criterio que comparto en mayoría, a través de mi voto razonado.

Tenemos claro que, la democracia encuentra en los derechos políticos el mecanismo más eficaz para garantizar que el ciudadano participe en la vida política en cualquiera de sus niveles, desde el ser un mero elector o votantes, pues como elector, su actividad va dirigida a elegir entre alternativas que le han sido planteadas heterónomamente, hasta ser un aspirante a un cargo de elección popular, que le

permite generar alternativas a ese elector, por su programa o simpatía personal.

La aspiración constitucional, al consagrar los derechos políticos, permite la aplicación de principios importantes en materia de participación democrática, como el principio de la mayoría, derecho de las minorías, transparencia, y precisamente los nuevos tiempos requieren de una mayor participación de los interesados y de una transformación de la mentalidad restrictiva hacia una concepción más amplia de participación que incluya cada vez más a todos los sectores de la población, sin discriminación y sin restricciones que no guardan relación con la naturaleza de esos derechos.

Sobre la **participación política**, Gerardo Antonio Durango y otros (La participación política como derecho fundamental, p. 11-13) citando a Habermas, señala la su importancia del principio democrático y discursivo como instancias legitimadoras de los derechos fundamentales de participación política y de los espacios públicos democráticos.

En este sentido, menciona que "solo las condiciones procedimentales de la génesis democrática de las leyes aseguran la legitimidad de los derechos establecidos. Es decir, la democracia deliberativa no se sustenta en la sola democracia formal, la agregación individual de intereses, la mera legalidad del poder, ni en ciudadanos alejados de la participación política; antes bien, la democracia deliberativa parte del supuesto de la racionalidad dialógica enmarcada en el centro del debate político como mecanismo esencial en la toma de decisiones conjuntas. Es en este sentido que adquiere validez el procedimiento imparcial de producción de normas, requisito fundamental para que los afectados o beneficiados por las normas participen en su elaboración."

Por ende, la participación política posibilita la concreción de los derechos políticos propios de una democracia, que como la nuestra, los ha positivizado como derechos fundamentales conforme se establecen o consagran en el Título IV de la Constitución Política de Panamá.



Igualmente, los derechos de participación política se encuentran garantizados en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros:



Artículo 23 de la Convención:

**“ Derechos Políticos**

**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;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

**2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”**

Artículo 6 de la Carta Democrática:

**“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”**

Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

**“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:**

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representante libremente elegidos
  - b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
  - c) Tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país
- ...”

Dentro de esta normativa internacional conviene resaltar lo enunciado en el artículo 23 de la Convención; afirma que los derechos políticos tienen una condición esencial que permite el ejercicio real para poder participar en los espacios

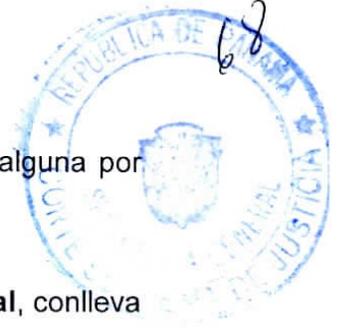
democráticos nacionales en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna por parte del Estado.

En tal sentido, la **participación política, como derecho fundamental**, conlleva el establecimiento de unas reglas previamente definidas en los procesos electorales, como condiciones básicas de las democracias actuales, dentro de estas reglas se pueden mencionar: elecciones periódicas, garantías para ejercer la oposición política, los derechos de las minorías, alternancia en el poder, posibilidad real de elegir y ser elegido, entre otras.

Ello nos hace entender que los agentes en la participación política deben contar con las posibilidades reales de ejercer ese derecho, con mecanismos que estén dirigidos a facilitar cada vez más esa participación ciudadana, sin restricciones irracionales o, incluso, fuera del contexto que representa el ejercicio de esos derechos políticos.

A criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este nuevo enfoque más abierto ha permitido ejercer a sus titulares de manera concreta aquellas oportunidades políticas y democráticas que brindan estos derechos de fortalecer las instituciones democráticas participativas existentes. Ese es el camino trazado y es el camino que debe seguir la República de Panamá para avanzar en materia de reconocimiento de derechos fundamentales.

Con el objetivo de retomar la discusión de la inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley 42 de 2012, sobre la posibilidad de que se puedan establecer nuevos requisitos a quienes aspiren a ocupar cargos de elección popular, ya sea como Presidente, Vicepresidente, Diputado, o Representante de Corregimiento, es necesario señalar que esta posibilidad está limitada al desarrollo de aspectos que guarden directa relación con los requisitos que señala expresamente la Constitución Política, para los cargos públicos de elección popular, es decir, aquellos que en virtud del sufragio popular ejercen una función pública, en concordancia con la Convención debidamente interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



Significa entonces que si el artículo atacado introduce una imposición o requisito adicional, que se aleja de los enumerados en la Constitución Política, y que ni siquiera guarda relación con las restricciones o limitaciones basadas en criterios convencionalmente propuestos y aceptados por la República de Panamá: *por razones de edad, nacionalidad, capacidad civil o mental, o condena penal* (todos éstos incluidos en los requisitos constitucionales), dicha restricción o requisito deviene en inconstitucional y arbitrario, por excederse el marco constitucional, pero además porque va en contra de la aspiración de la Convención Americana, en su artículo 23.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no solo viene a ampliar los derechos políticos reconocidos en la Constitución Política, sino que le impone unos límites al legislador, cuando expresa que *"La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."*

Este criterio tiene que ser respetado por todos los países miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos que, como Panamá, hayan aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que el artículo 1.1 de la Convención obliga a los Estados Partes a respetar los derechos y libertades reconocidos en el pacto y a garantizar su libre y pleno ejercicio

El artículo 17 constitucional, al que atinadamente se hizo referencia en el fallo, señala que la República de Panamá está obligada a tener como mínimos los derechos políticos previstos en la Constitución, entre los cuales se encuentra la libre postulación, y a incorporar a la Constitución los derechos ampliados por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se integra al bloque de constitucionalidad y, por ende, sirve como un parámetro para ejercer el control de constitucionalidad.

Podemos concluir entonces que el ejercicio de los derechos políticos, entre ellos, el derecho de aspirar a ser elegido, no puede ser reglamentado ni restringido por



razones distintas a las previstas en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención, ni ir más allá de lo previsto en las normas constitucionales que establecen de manera expresa los requisitos para aspirar a cargos de elección popular.

Por lo que, al señalar el artículo 92 de la Ley 42 de 2012, que **"la persona obligada a pagar pensión alimenticia que se postule para un cargo de elección popular, además de los requisitos en el Código Electoral, deberá presentar ante el Tribunal Electoral el paz y salvo expedido por el juez competente, el cual certifique que está cumpliendo con dicha obligación"**, desconoce el derecho a ser elegido que consagra el artículo 23 de Convención Americana de Derechos Humanos, y realiza una reglamentación legal de ese derecho, con fundamento en razones distintas a las que se desprenden de la norma y en contra de los requisitos expuestos que señala nuestra Constitución Política.

Tal exigencia se convierte entonces en un pedido irracional y una forma de coartar el derecho a la participación política que tienen los ciudadanos.

La naturaleza expansiva de los derechos fundamentales, que se deriva del artículo 17 de la Constitución Política, nos hace entender que los derechos políticos electorales que se listan en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se encuentran incorporados como derechos políticos en nuestra Constitución y se erige así en parte del Bloque de Constitucionalidad.

En consecuencia, toda reglamentación legislativa que establezca limitaciones al derecho político de ser elegido para cargos públicos, deviene inconstitucional si contradice el referido bloque de constitucionalidad.

Dicho esto, se entiende que, conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos, todos los ciudadanos de un país tienen derecho a postularse a cargos electivos y "...nadie puede ser privado de este derecho por la imposición de requisitos irrazonables..." (OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, "Derecho Internacional de los Derechos Humanos", Santiago, 2007, f.



751-752).



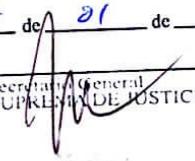
Por ende, como vemos que esta circunstancia guarda estrecha relación con el contenido de la resolución, pero que no fue abordado a profundidad en esta dirección, no puedo dejar de pronunciarme al respecto, para efectos de establecer las razones por las cuales reconozco la inconstitucionalidad de la norma atacada, sin pasar por alto que la permanencia de esta norma revelaría otra contradicción adicional, porque limita el ejercicio de participación política a aquellos individuos con cuotas de pensión alimenticia pendientes, mientras que, la propia Constitución Política no impide el ejercicio del derecho de aspirar a un cargo de elección popular a aquellas personas condenadas por delito de incumplimiento de obligación alimentaria, por su penalidad inferior a los cinco años de prisión.

ABEL A. ZAMORANO

YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 7 de 01 de 16

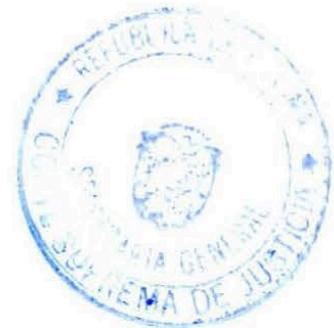
  
 Secretaria General  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

72

**INFORME SECRETARIAL**

Hago constar, en mi condición de Secretaria General, que en la sesión Plenaria Extraordinaria del 10 de julio de 2015, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acordó que los expedientes que se tramitan en esta Corporación de Justicia, pendientes de la firma del Magistrado Victor Benavides Pinilla, quien presentó su renuncia al cargo, el día 19 de junio de 2015, siendo acogida por el Ejecutivo ese mismo día, y mediante Acuerdo de Pleno N°337 de 22 de junio de 2015, designa a la Magda Nelly Cedeño de Paredes para que ocupe el cargo de Magistrada del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Es por lo que, en aras del principio de economía procesal, celeridad en los procesos, y por razones de fuerza mayor, dichos expedientes se sustanciarán con las ocho (8) firmas restantes.

Panamá. 10 de julio de 2015.



**LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.**  
Secretaria General  
de la Corte Suprema de Justicia

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL  
Panamá, 7 de 07 de 16  
Secretaria General  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA