



EXP. 734-12 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MANUEL ENRIQUE BERMÚDEZ RUIDIAZ, EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA FRASE "RECIBIDO EL TRASLADO DEL CONCEPTO DE LA FISCALÍA ELECTORAL", CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3, QUE SE REFIERE A LAS DENUNCIAS POR PROPAGANDA ELECTORAL Y LOS ARTÍCULOS 5, 14 Y 15 DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

EXP. 756-12 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAINIER ALEXIS DEL ROSARIO FRANCO EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL TEXTO COMPLETO DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

EXP. 755-12 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICDO. DIONISIO DE GRACIA GUILLÉN, EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL TEXTO COMPLETO DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

EXP. 757-12 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LOS LICDOS. CARLOS RUBIO Y ORESTE DEL RIO, EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL TEXTO COMPLETO DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

EXP. 787-12 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LOS LICDOS. LUIS GARCIA, GUADALUPE AROSEMENA, ZULAY RODRÍGUEZ LU, MARIO VELÁZQUEZ CHIZMAR Y PEDRO PABLO AROSEMENA EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL TEXTO COMPLETO DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

EXP. 441-13 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICDO. ROBERTO RUÍZ DÍAZ, EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 246-A DEL CÓDIGO ELECTORAL, ADICIONADO POR EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012, QUE SE REFIERE A LOS REQUISITOS PARA LAS POSTULACIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE POR LIBRE POSTULACIÓN Y ESTABLECE UN MÁXIMO DE TRES PRESIDENCIALES POR LIBRE POSTULACIÓN.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



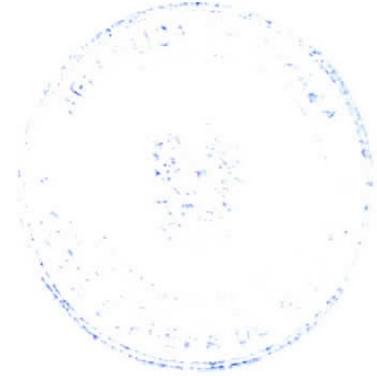
**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O

Panamá, veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en esta ocasión, como Tribunal que tiene por **mandato constitucional** la competencia, de las demandas de Inconstitucionalidad promovidas contra la Ley No.54 de 17 de



-2-

septiembre de 2012, de la siguiente manera:

1.- Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Manuel Enrique Bermúdez Ruidiaz, en su propio nombre para que se declare inconstitucional la frase *“recibido el traslado del concepto de la Fiscalía Electoral”*, contenida en el tercer párrafo del **artículo 3**, que se refiere a las denuncias por propaganda electoral; la inconstitucionalidad de los **artículos 5**, que se refiere a la prohibición de que las postulaciones de candidatos a cargos de Diputados, Alcaldes, Representantes y Concejales por partidos políticos que formen parte de una alianza nacional, puedan ser postulados por otro partido político que no sea parte de esa alianza; **artículo 14**, que regula la forma de proclamación de candidatos electos en circuitos electorales que elijan a dos o mas Diputados; y **artículo 15**, que se refiere a la forma de elección en los circuitos plurinominales.

Además, por similares razones jurídicas, ingresaron a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, las demandas de Inconstitucionalidad presentadas, cada una por separado, por los Licenciados RAINIER ALEXIS DEL ROSARIO FRANCO (Exp.756-12), DIONISIO DE GRACIA GUILLÉN (Exp.755-12), CARLOS EDUARDO RUBIO y ORESTE DEL RIO (Exp.757-12), LUIS GARCIA y Otros (Exp.787-12) y ROBERTO RUÍZ DÍAZ (Exp.441-13). **Veamos:**

2.-Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Rainier Alexis Del Rosario Franco en su propio nombre para que **se declare inconstitucional el texto completo de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012.**

3.-Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licdo. Dionisio De Gracia guillen, en su propio nombre **para que se declare inconstitucional el texto completo de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012.**

4.-Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por los Licdos. Carlos Rubio y



78

-3-

Oreste Del Rio, en su propio nombre **para que se declare inconstitucional el texto completo de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012.**

5.-Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por los Licdos. Luis Garcia, Guadalupe Arosemena, Zulay Rodríguez Lu, Mario Velázquez Chizmar y Pedro Pablo Arosemena en su propio nombre **para que se declare inconstitucional el texto completo de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012.**

6.- Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licdo. Roberto Ruíz Díaz, en su propio nombre **para que se declare inconstitucional el párrafo cuarto del artículo 246-a del Código Electoral, adicionado por el artículo 7 de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012.**

Una lectura de las demandas listadas, nos hace entender que lo que corresponde en esta ocasión al Pleno de esta Corporación de Justicia, es el examen del texto completo de la Ley, pues la misma ha sido demandada en su totalidad, por lo que, resulta conveniente, para mayor claridad del lector, hacer una breve referencia al contenido de cada una de las normas de la Ley atacada, **con excepción de los artículos 3, 5, 14 y 15, que ya fueron reseñados en párrafo anterior.**

El artículo 1 de la Ley No.54 de 2012, se refiere al tema de la posibilidad de que los miembros de los partidos políticos puedan aspirar a la postulación simultánea para más de un cargo de elección popular. Señala que los estatutos de los partidos políticos no podrán exigir la renuncia a cargos directivos del partido de cualquier nivel como condición para participar en las elecciones primarias. Tampoco podrán en las elecciones internas prohibir la postulación para dos o más cargos directivos dentro de cualquiera estructura partidaria.

El artículo 2 de la citada Ley, desarrolla el tema de la contribución del



-4-

estado para los gastos de los partidos políticos y candidatos de libre postulación a través de un financiamiento electoral previo y posterior a las elecciones.

Por su parte, el **artículo 4**, que reforma el **artículo 234 del Código Electoral**, establece que las postulaciones de candidatos para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Concejales y Representantes de Corregimientos, se harán por partidos políticos o mediante libre postulación.

El **artículo 6**, que reforma el **artículo 239 del Código Electoral**, garantiza como mínimo el 50% de las candidaturas para mujeres, en las elecciones internas y primarias de los partidos políticos.

También fue demandado por inconstitucional el **artículo 7 de la Ley**, por medio del cual se establecen los requisitos para las postulaciones para Presidente y Vicepresidente por libre postulación, y se establece un máximo de tres presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes.

Finalmente, para completar la reseña de los artículos que contiene la Ley No.54 de 2012, nos referimos a los **artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13**, que **adicionan los artículos 246-B, 246-C, 246-D, 246-E, 246-F y 246-G al Código Electoral**, y que desarrollan la manera cómo se formaliza la candidatura de los aspirantes por libre postulación, mediante la inscripción de los adherentes a dicha candidaturas, su período de postulación, su formalización ante el Director Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral y del recurso de apelación contra la resolución que devuelve el memorial de postulación, que se surte ante los Magistrados del Tribunal Electoral.

Conviene señalar que todas estas demandas fueron acumuladas mediante **Resolución de fecha 5 de febrero de 2014**, bajo el número de expediente 734-12. Es importante señalar en este punto, que las demandas



80

-5-

fueron admitidas, pues cumplen con lo señalado en el artículo 2560 del Libro Cuarto del Código Judicial, en concordancia con el artículo 665 de la norma procesal, es decir, cumplen con los requisitos del libelo de contenido de la demanda; por lo que, se procedió en Sala Unitaria a esta fase procesal de la admisibilidad para conocimiento de los activadores del proceso constitucional.

Por lo que, una vez admitidas y acumuladas procesalmente las demandas de Inconstitucionalidad, lo que procede es resolver el fondo de la pretensión constitucional formulada, pues en cada una la materia es igual y por ello se dio la acumulación.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTAN LAS DEMANDAS

De acuerdo a lo planteado por el Licdo. Manuel Enrique Bermúdez Ruidíaz, en su libelo de demanda, la referida Ley en sus artículos 3 (párrafo tercero), 5, 14 y 15, infringe los artículos 17, 19, 135 y 138 de la Constitución Política, todos de forma directa por omisión. Explica que la norma contiene un procedimiento para el trámite de denuncias por propaganda electoral que no garantiza la honra de la persona afectada, además que, al no permitir que un candidato pueda ser postulado por partidos políticos que no formen parte de la alianza a la que no pertenece, conculca el derecho de elegir y ser elegido a través de la manifestación de la voluntad popular. Finalmente, agrega que al establecerse el sistema de una persona un voto, en los circuitos plurinominales; **es decir donde se eligen más de dos Diputados**, le veda el derecho de votar por quién la persona estime necesario y se vulnera el principio de participación proporcional que consagra la Constitución Política. (el énfasis es nuestro)

Por su parte, el Licdo. Rainier Alexis Del Rosario Franco plantea la Inconstitucionalidad de los artículos 3, 5, 14 y 15 de la Ley atacada, pues violentan en forma directa los artículos 39, 138 y 147 de la Constitución, éste último de forma directa por comisión. Considera que los aportes que pueda



81

-6-

hacer la Fiscalía en materia de campañas que violen los preceptos establecidos por la ley electoral son superfluos, y con esa norma se otorga ventaja a quienes utilicen propaganda ilegal para mantenerla durante varios días, en espera del concepto del funcionario.

Señala además que, restringir la postulación de candidatos a una alianza, establece límites que atentan contra el derecho de asociación, lo que es antidemocrático e inconstitucional. Destaca que una alianza política, es una forma de asociación reconocida por la ley electoral, la cual está amparada bajo el amplio espectro de la libertad de asociación y los acuerdos políticos para las postulaciones de candidatos en común, y también es una forma de asociación temporal y parcial independientemente, si estas postulaciones se verifican entre partidos aliados o no.

Finalmente explica que, la representación proporcional implica la igualdad de condiciones para quienes participan en un proceso electoral, y que con el artículo 237 modificado por la Ley No.54 de 2012, se vulnera el principio de proporcionalidad y representación de las minorías.

El Licdo. **Dionisio De Gracia**, expone en su demanda que el **texto completo** de la Ley No.54 de 2012, violenta los **artículos 165 (2-a), 166 y 147** de la Constitución Política, en forma directa por omisión, en tanto que los **artículos 133, 135 y 138**, son vulnerados en forma directa por comisión. Entre los aspectos que destaca en su escrito, se encuentra que el artículo 14 de la Ley, a su juicio, pretende modificar la esencia y estructura de los circuitos uninominales y plurinominales, al equiparar el voto de los electores entre ambos circuitos, vedando el derecho de elegir a todos los Diputados que representan su circuito electoral plurinominal, pues al plantearse que si el elector en un circuito plurinominal puede votar por más de un candidato a diputado, dentro de una misma lista o papeleta de votación de Diputado del mismo partido político,



-7-

82

equivale a la nulidad del voto, le limita su derecho constitucional del sufragio libre, igualitario y universal, al discriminar a los electores o ciudadanos residentes en los circuitos plurinominales, en su derecho de elegir a todos los Diputados que deben ser elegidos para representar a tal circunscripción electoral.

Por su parte, los **Licdos. Carlos Rubio y Orestes Del Río**, en forma conjunta, señalan en su demanda que la Ley N°54 de 2012, vulnera los artículos **19, 17, 143** de la Constitución Política, en forma directa por comisión, mientras que los artículos **138 y 146**, son infringidos en forma directa por comisión, sin señalar el concepto de la infracción, en cuanto al artículo 142 de la Constitución que también cita como parte de las normas infringidas. Ambos letrados explican, que el primer párrafo del artículo 1 de la Ley No.54 de 2012, excluye la posibilidad para los candidatos de libre postulación a ocupar cargos de elección popular, dejando esa posibilidad sólo a los partidos políticos, y contrariando las libertades democráticas de elegir y ser elegido.

Señalan también que, la intervención del Fiscal Electoral en los casos de denuncia de propaganda electoral, limita la posibilidad de acción del Tribunal Electoral para proteger la honra de los afectados con esa propaganda, al no poderse suspender inmediatamente la cuña hasta el pronunciamiento del Fiscal Electoral. Finaliza señalando que, el artículo 5 de la Ley, establece una limitación para las alianzas electorales e irrumpe la igualdad de oportunidades, mientras que el artículo 14, deja un vacío para la asignación de escaños que serán aplicados a las lista de candidatos por libre postulación.

Por último, en cuanto a los expedientes acumulados, el **Licdo. Luis García**, aduce la Inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 5, 14 y 15 de la Ley No.54 de 2012, ya que éstos infringen el artículo 2 de la Constitución Política, en forma directa, y los artículos **143, 132 y 147** de la misma Carta. Explica en su



83

-8-

libelo que el artículo 5, condiciona el derecho político de los ciudadanos y partidos políticos para postular candidaturas comunes, restringiendo la participación política; con relación a los artículos 14 y 15, sostiene que éstos eliminan la oportunidad de los electores de votar por todos los candidatos del partido político, dando lugar al voto selectivo, que afecta la institucionalidad de los partidos políticos y permite el clientelismo político. Además que, afectan el principio constitucional de representación proporcional, equiparando erróneamente al sistema de elección de los circuitos uninominales.

El Licdo. Roberto Ruíz Díaz, acusa la Inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 246-A del Código Electoral, que fue adicionado por el artículo 7 de la Ley No.54 de 2012, que señala que **“En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes”**, y destaca que con ello se vulneran los artículos 179 y 180, en forma directa por comisión, y el artículo 19, en concepto de violación directa por omisión, todos de la Constitución Política. En otro orden de ideas, hace énfasis en la vulneración de la Constitución Política, a través de la norma que limita a tres las candidaturas presidenciales por libre postulación, generando así una discriminación, al establecer requisitos adicionales para aspirar al cargo de elección.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Es importante destacar, primeramente, que en los procesos de Inconstitucionalidad, por razones de mandato legal, como lo indica el artículo 2563 del Código Judicial, se le da traslado a uno de los dos Procuradores, para que emita concepto en el término de diez (10) días; razón por la cual, el Procurador de la Administración, en este proceso mediante **Vista No.472 de 22 de septiembre de 2014**, solicitó al Pleno de esta **Corporación de Justicia**, que



84

-9-

declare que **no son inconstitucionales** la frase **“Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral...”** incluida en el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, modificado por el artículo 3 de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012, así como los artículos 235-A, 326 y 327 del mencionado Código, también modificados por los artículos 5, 14 y 15 de la Ley No.54 de 2012.

Indica la opinión del Procurador que, **si SON INCONSTITUCIONALES** el párrafo **“En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes”** contenido en el artículo 246-A del Código Electoral, adicionado por el artículo 7 de la Ley No.54 de 2012, y la frase **“La votación se realizará selectivamente...”** contenida en el tercer párrafo del artículo 327 del Código Electoral, conforme fue modificado por el artículo 15 del mismo cuerpo legal, por infringir los artículos 19, 147 (numeral 1), 179 y 180 de la Constitución Política de la República.

La petición del representante del Ministerio Público, se basa en que el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, introducido por la Ley No.54 de 2012, no es inconstitucional por cuanto establece un procedimiento sumario diseñado para la tramitación de las denuncias por violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral, y en esta tramitación la intervención de la Fiscalía General Electoral, resulta primordial para garantizar el debido proceso legal, debiéndose interpretar la frase de forma armónica con el resto del texto legal del cual emerge y no de forma restrictiva y aislada.

En cuanto al artículo 5 de la citada Ley, que adiciona el artículo 235-A al Código Electoral, sostiene que no transgrede el derecho al libre sufragio contenido en el artículo 135 de la Constitución, por cuanto en Panamá existe un pluralismo partidario, que ofrece diferentes opciones a los ciudadanos, y el tema



-10-

de las alianzas o acuerdos entre los partidos políticos que no aparece regulado en la Constitución, por lo que, se debe atender a lo establecido en la ley especial, en los artículos 110 y 111 del Código Electoral, que a continuación transcribiremos:

“Artículo 110. Los partidos podrán formar alianzas temporales, sin que ello altere su organización interna. Las decisiones relativas a las alianzas se tomarán de conformidad con sus estatutos y, si estos no lo contemplan, por acuerdo del Directorio o de la Convención Nacional.

Artículo 111. Las alianzas que acuerden los partidos políticos serán comunicadas dentro de los quince días hábiles siguientes al Tribunal Electoral por sus representantes legales, personalmente o por apoderado legal, mediante memorial que será presentado ante la Secretaría General del Tribunal.

El Tribunal Electoral ordenará mediante resolución las anotaciones pertinentes en el Libro de Registro de Partidos Políticos, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan presentarse. La resolución se publicará en el Boletín del Tribunal Electoral y, por lo menos, en un diario de circulación nacional.”

Las normas permiten, como señala el texto, las postulaciones por medio de los partidos políticos, o mediante la libre postulación, por tanto, la norma atacada no atenta contra el pluralismo político consagrado en el artículo 138 de la Constitución Política, ni limita la participación ciudadana en la política.

En cuanto a las reglas de adjudicación o reparto de escaños a los candidatos en los circuitos plurinominales, regulados en los artículos 326 y 327 (segundo párrafo) del Código Electoral, modificados por la Ley No.54 de 2012, que se transcriben para mejor ilustración:

“Artículo 326. Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:

1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esta división se denominará *cociente electoral*
2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes hayan alcanzado.
3. Si aplicada la fórmula anterior, quedarán puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes



86

-11-

que hayan obtenido un número de boletas de votación no menor de la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.

4. Una vez aplicado el cociente y medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, se adjudicarán a los candidatos más votados entre otros los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.

Artículo 327. Cuando un partido tenga derecho a uno o más puestos de Diputado, en un circuito plurinominal, se declararán electos principales y suplentes, a los candidatos que en tal calidad hayan obtenido mayor cantidad de votos.

Para estos efectos, en la boleta única de votación se colocarán los nombres de los candidatos, en el orden en que hayan sido postulados internamente por la autoridad del partido, y el elector seleccionará el candidato de un solo partido, marcando solamente una casilla, que corresponda al candidato principal de su preferencia. La elección del principal implica la del respectivo suplente personal.

La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto.

Lo dispuesto en este artículo también se aplicará cuando deban elegirse a varios concejales en un distrito, incluidas las listas por libre postulación.

Cuando un elector marque más de una casilla, el voto será nulo."

Considera que, la frase "la votación se realizará selectivamente", contenida en el tercer párrafo del artículo 327 del Código Electoral, modificado por el artículo 15 de la Ley No.54 de 2012, infringe el numeral 1 del artículo 147 de la Constitución Política, puesto que elimina la posibilidad de que el elector pueda seleccionar la lista completa de los candidatos postulados por un partido político; es decir, el conocido voto en plancha propio del sistema de representación proporcional, creado en nuestro país desde la entrada en vigencia del Código Electoral, en el año 1981.

Finalmente, expresa el funcionario que el párrafo cuarto del artículo 246-A del Código Electoral, adicionado por el artículo 7 de la Ley No.54 de 2012, señala una limitación a los candidatos que aspiran al cargo de Presidente, por libre postulación, generando un trato desigual en comparación con otros puestos



87

-12-

de elección popular, lo que resulta contrario a los artículos 19, 179 y 180 de la Constitución Política.

FASE DE ALEGATOS

De conformidad con el Artículo 2564 del Código Judicial, en cuanto al trámite del presente proceso constitucional, se fijó en lista por el término fijado en la ley, para que toda persona en el país interesada hiciera uso del derecho de argumentación, a favor o en contra, dentro de ese período; sin embargo, se dejó vencer dicho término sin que nadie ejerciera ese derecho, incluso, por los activadores procesales de estos procesos constitucionales presentados, que resolvemos en esta sentencia.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Una vez revisados los argumentos en los que se fundamentan quienes presentaron las respectivas demandas, para solicitar la Declaratoria de Inconstitucionalidad, debemos manifestar, en primer lugar, que la razón fundamental por la que fueron admitidas las demandas y acumuladas en su totalidad, fue porque de sus lecturas se logra entender que todas las inconformidades señaladas, giraban en torno a la misma argumentación, haciendo énfasis en las supuestas desigualdades legales que derivan de las modificaciones introducidas por la Ley No.54 de 2012 al Código Electoral.

También, se cuestiona la introducción de limitaciones a las alianzas electorales y la regulación de la propaganda electoral denunciada; y como es obvio, las mismas debieron ser falladas o resueltas antes de la fecha del pasado torneo electoral, pues el propósito de la Inconstitucionalidad demandada era, y de eso estamos seguros, buscar la igualdad en la participación política entre los partidos de sectores gobernantes y los de oposición política.

Sin embargo, lo importante de esta sentencia, es que la misma revelará la posición de este Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y constituirá



88

-13-

jurisprudencia constitucional, que fijará las directrices de una futura reforma a la ley electoral, y que el legislador, deberá respetar, para los efectos que la reforma que se introduzca, no sea en ese sentido inconstitucional de manera anticipada.

Precisamente, es al juez constitucional, es decir que a este Pleno le corresponde determinar la Inconstitucionalidad de la norma o acto acusado, en aprecio del principio de Supremacía Constitucional, para garantizar la validez de las leyes a través del procedimiento de control jurisdiccional concentrado de Inconstitucionalidad, para que cuando la Constitución se viole a través de la Ley, él lo pueda señalar por ser el llamado a decretar si una ley es inválida por ser contraria a la Constitución Política.

Para decidir los procesos acumulados, primero se hará el estudio de cada una de las normas de la Ley N°54 de 2012, que fueron debidamente individualizadas por algunos de los demandantes, y luego de todas aquellas que contiene la Ley, y además se hará sin soslayar los argumentos que se deriven de la lectura de todas las demandas admitidas, para garantizar la mayor observancia de las inconformidades manifiestas en contra de la precitada Ley que, por tratarse de materia electoral, tienen un gran impacto social, pues la participación política, por el ciudadano es un derecho fundamental, que debe garantizar igualmente el legislador panameño en la ley.

El impacto y la importancia que tiene este proceso, se debe al hecho que se analiza y regula 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 la sociedad en general, que conlleva el establecimiento de reglas previamente definidas en los procesos electorales, como condiciones básicas para el



89

-14-

funcionamiento de las democracias modernas. Esas reglas que regulan esos eventos, se establecen a través de la ley electoral, en actos como los siguientes:

- 1) elecciones periódicas;
- 2) garantías para ejercer la oposición política;
- 3) los derechos de las minorías;
- 4) la alternancia del poder;
- 5) la posibilidad real de elegir y ser elegido por la condición de ciudadano.

Además, es importante destacar que estos elementos se establecen no sólo en la ley, es decir el Código Electoral, sino también, en la **Convención Interamericana de los Derechos Humanos** en su artículo 23; y de igual manera, se expresan en nuestra **Constitución Política**. De allí, la importancia del pronunciamiento de este Pleno en esta demanda de Inconstitucionalidad, pues debe interpretarse la Constitución y la Convención, rigiendo los principios de **Supremacía Constitucional y Supremacía Convencional**.

Como sostiene en su obra "*La Interpretación Constitucional*" el Doctor **Arturo Hoyos: Nuestro tiempo exige, en primer lugar, que la Constitución haga posible y sea una defensora de la democracia. Esto lo asegura, en primer lugar, con normas que garanticen la participación ciudadana en elecciones libres, competitivas y transparentes y luego con el control del poder político, que evita la opresión política y haga posible que las minorías de hoy puedan ser las mayorías de mañana. Sin derramamiento de sangre.** (HOYOS, Arturo. *La Interpretación Constitucional*. Cultural Portobelo, segunda edición. Panamá. Pág. 19)

Sobre este tema de la **Supremacía Constitucional**, la Corte Constitucional de Colombia, ha señalado que:

"La Constitución realiza su objetivo cuando el discurrir comunitario y estatal se conforma a sus dictados y acredita su primacía en cuanto sea capaz de imponerse sobre las



90

-15-

conductas que contradigan o ataquen el orden que pretender establecer. La idea de Constitución es inseparable del atributo de prevalencia con el que enfrenta la manifestaciones de la vida estatal o comunitaria.

La existencia de la Constitución,. Como sistema o conjunto de normas, no es independiente de su efectiva aplicación a la realidad concreta que pretende modelar. La deliberada configuración normativa de la Constitución -norma de normas- exige la institucionalización de una eficiente y organizada reacción contra su incumplimiento.

...

el ejercicio de la función de defensa del orden constitucional confiada a la Jurisdicción Constitucional contribuye de manera eficaz a configurar la realidad constitucional, como quiera que su misión es la de que la Constitución trascienda su expresión formal y se convierta en Constitución en sentido material.

Sin ella la Constitución no sería norma de normas y carecería de carácter coercitivo. Este carácter que puede en ciertos eventos evidenciarse a través del uso de la fuerza, en materia constitucional generalmente se hace visible con ocasión del ejercicio de la Jurisdicción Constitucional que excluye del mundo jurídico o impone la inaplicación e las normas contrarias a la Constitución y sujeta a sus dictados las conductas transgresoras. (Constitución Política de Colombia. Comentarios. Editorial Legis, S.A. p. 412-3)

Este principio de la **Supremacía de la Constitución**, produce al decirse del ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, **Edgardo Molino Mola** en su libro "**La Jurisdicción Constitucional en Panamá**" (Primera Edición. Biblioteca Jurídica.1998. Pág- 108), las siguientes consecuencias:

1. Todos los órganos del Estado están sometidos a la Constitución, es decir, que el poder público se ejerce conforme la Constitución lo establece.
2. Se produce le fenómeno de la jerarquización de las normas al quedar todas las normas legales y actos de autoridad bajo su dominio.
3. Se da la rigidez de la Constitución o distintas formas de cambiar las normas constitucionales de las legales.
4. Se consideran derogadas las disposiciones legales anteriores o posteriores a la Constitución contrarias a ellas, si bien la Inconstitucionalidad tiene que ser declarada por el órgano que la propia Constitución establezca, ya sea la Corte Suprema de Justicia, en pleno, o una sala constitucional de la misma, un Tribunal constitucional o cualquier



41

-16-

juez.

5. Lo anterior conduce a que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes se basa en este principio de supremacía constitucional.
6. Las leyes y los actos de Autoridad se presumen constitucionales.
7. La interpretación de las leyes tiene que hacerse de conformidad con las normas de la Constitución.

Por otro lado, el **Control de Convencionalidad**, se ha manifestado que consiste en verificar la adecuación de las normas jurídicas internas que aplican en casos concretos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a los estándares interpretativos forjados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Victor BAZAN y Claudio NASH. **Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. El Control de Convencionalidad** -2011. Konrad Adenauer Stiftung. 2012. Pág.-17-18)

Citando precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los autores supra citados, nos lo han definido de la siguiente manera:

"(...) cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas (sic) por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana". (Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, citada en Galvis María Clara y Salazar, Katia, Énfasis añadido)

...
..La Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, es importante destacar que la defensa u observancia



92

-17-

de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales en cuanto a la labor de los operadores de justicia, debe realizarse a través de lo que se denomina "control de convencionalidad", según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, de manera que no quede mermado o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos." [CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 180. Énfasis añadido].

Lo anterior significa que los operadores judiciales en Panamá, debemos ejercer el Control de Convencionalidad, entre las normas jurídicas internas que aplican en el caso concreto, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Panamá mediante Ley No.15 de 1977. Lo aconsejable en estos casos, es la armonización de ambas instancias, interna y convencional, apuntando a la existencia coordinada en la hermenéutica **pro persona** de los derechos esenciales, que se impone en un estado constitucional, de cara al aseguramiento de la cobertura de protección integral al ser humano. Ambas, deben ser cuidadosamente analizadas por el juez constitucional, al momento de ponderar la norma aplicable.

Como expresa Luigi Ferrajoli:

"...la dimensión sustancial injertada por el paradigma constitucional en las condiciones de validez de las leyes ha cambiado profundamente la estructura del estado de derecho. No solo se ha tratado de la subordinación al derecho del poder legislativo mismo, sino también de la subordinación de la política a principios y derechos estipulados en las constituciones, como razón de ser del artificio jurídico en su totalidad. Por eso, lo producido es no solo un cambio, sino una integración de las condiciones de validez del derecho, y también de las fuentes de legitimidad democrática de los sistemas políticos, vinculados y funcionalizados a la garantía de los principios y derechos constitucionales." (FERRAJOLI, Luigi. La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Editorial Trotta. Madrid. 2014. p. 56)

Explicado lo anterior, como premisa orientadora, analizaremos las



63

-18-

demandas sometidas a decisión, punto por punto para una mejor visión didáctica.

1.- De la vulneración de los artículos 165 (2-a) y 166 de la Constitución Política por la Ley No.54 de 2012.

Dicho esto, se requiere dirigir el análisis, en primer lugar, sobre las infracciones a los artículos 165 (2-a), 166, que de acuerdo a los demandantes, han sido vulnerados con la Ley No.54 de 2012.

Dichos artículos señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 165. Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:

- a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.
- d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.

2. Cuando sean ordinarias:

- a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.
- Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Concejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos. Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.

"ARTÍCULO 166. Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al Proyecto."

Como viene expuesto, las normas citadas se refieren a la formación de las leyes, entendiendo que éstas tiene su origen en la Asamblea Nacional, y



94

-19-

específicamente, el artículo 165, numeral 2-a, que fuera invocado por el Licdo Dionisio De Gracia, para sustentar la Inconstitucionalidad de la Ley No.54 de 2012, indica que las leyes cuando sean ordinarias pueden ser propuestas por cualquier miembro de la Asamblea Nacional. Por su parte el artículo 166 constitucional, lo que nos señala es que para que un proyecto de ley se haga ley de la República, se requiere la aprobación en tres debates de la Asamblea Nacional, en días distintos y luego sancionado por el Ejecutivo.

La aprobación es, pues, el acto por medio del cual los miembros de la Asamblea Legislativa dan su consentimiento favorable, para que un proyecto de Ley discutido en segundo debate pase a tercer debate y después de agotado éste, para que sea adoptado como Ley de la República. Se trata pues, de una formalidad esencial del procedimiento de formación de las leyes, que vincula a los señores Legisladores a continuar con el trámite legislativo establecido en la Constitución Política y en su Reglamento Interno para expedir las leyes.

De manera que, al confrontar las normas constitucionales citadas con el acto legislativo que nos atañe y los fundamentos que hiciere el accionante, de índole más que nada éticos, no se advierte ningún elemento objetivo que nos lleve a considerar que en la formación de la misma ocurrió alguna **desavenencia a las normas constitucionales citadas**, que dieran como resultado un vicio constitucional en la formación de la Ley, que amerite su reparo inmediato. De allí que, no prospera la alegada infracción de las normas ya citadas, en cuanto a ese argumento de defecto de formación de la Ley.

En otro orden de ideas, como vemos en este proceso, los demandantes han señalado que los artículos 1, 3 (párrafo tercero), 5, 7, 14 y 15 de la Ley No.54 de 2012, que equivalen a los artículos 102, 207, 235-A, 246-A, 326 y 327 del Código Electoral, transgreden además los artículos 17, 19, 39, 132, 133, 135, 138, 143, 146, 147, 179 y 180 de la Constitución Política. Veamos cada una



95

-20-

de estas normas constitucionales, sin perjuicio de que sean citadas más adelante para una mayor comprensión del tema que se aborda:

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

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

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

ARTÍCULO 132. Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.

ARTÍCULO 133. El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende:

- 1. Por causa expresada en el artículo 13 de esta Constitución.*
- 2. Por pena conforme a la Ley.*

ARTÍCULO 135. El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

ARTÍCULO 138. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos.

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.

ARTÍCULO 143. El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

- 1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.*
- 2. Expedir la cédula de identidad personal.*
- 3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y*



96

-21-

conocer de las controversias que origine su aplicación.

4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia.

5. Levantar el Padrón Electoral.

6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.

9. Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto.

El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del periodo electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.

10. Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.

11. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.

Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias.

Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

ARTÍCULO 146. El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa, conforme esta Constitución lo establece.

Los requisitos y procedimientos que se establezcan en la Ley para formalizar la libre postulación, serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos y para la presentación de las postulaciones partidistas en lo que sean aplicables.

ARTÍCULO 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional.



97

-22-

Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.

2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.

3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.

4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional.

ARTÍCULO 179. *Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere:*

- 1. Ser panameño por nacimiento.*
- 2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.*

ARTÍCULO 180. *No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República quien haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.*

2.- Análisis de los Cargos contra el Artículo 1 de la Ley No.54 de 2012.

En primer lugar, nos referiremos al artículo 1 de la Ley en mención, que adiciona dos párrafos al artículo 102 del Código Electoral, cuyo contenido es el siguiente:

"...Los miembros de los partidos políticos podrán aspirar a la postulación simultánea para más de un cargo de elección popular.

Los estatutos de los partidos políticos no podrán exigir la renuncia a cargos directivos del partido de cualquier nivel como condición para participar en las elecciones primarias. Tampoco podrán en las elecciones internas prohibir la postulación para dos o más cargos directivos dentro de cualquiera estructura partidaria."

Según los activadores de la acción de Inconstitucionalidad, esta norma establece que los miembros de los partidos políticos pueden aspirar a la



-23-

postulación simultánea para más de un cargo de elección popular, y que los estatutos de los partidos políticos no pueden exigir la renuncia a cargos directivos del partido, como condición para participar en las elecciones primarias, ni prohibir la postulación para dos o más cargos directivos dentro de cualquiera estructura partidaria.

Señalan que la norma infringe el orden constitucional, al excluir la posibilidad para los candidatos de libre postulación a que se postulen a cargo de elección popular, contrariando las libertades democráticas y el derecho a elegir y ser elegido, refiriéndose expresamente a la violación de los artículos 19 y 138 de la Constitución Política de la República de Panamá ya citados.

Particularmente, en su demanda el Licdo. García nos señala que, la posibilidad que un candidato sea proclamado electo a dos puestos de elección, ya sea como Diputado, Alcalde o Presidente, generaría un conflicto de intereses que contraviene el principio constitucional de separación de los poderes del Estado, previsto en el artículo 2 de la Constitución Política:

"Artículo 2- El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

Pues bien, hemos de manifestar al respecto, que un estudio prolijo de la norma acusada de inconstitucional, da cuenta que no existe tal violación en los términos que expresan los proponentes de las demandas.

A contrario sensu, la norma estudiada en su conjunto, es decir, con el resto del cuerpo legal del cual forma parte, y bajo el principio de **unidad constitucional**, que nos indica que la norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe ser analizada o ser considerada dentro del conjunto de normas de la Constitución, y en igual ejercicio del principio de **supremacía constitucional**, que señala, que la Constitución es la



99

-24-

ley suprema de la República y el principio de universalidad, que obliga a que ante una Demanda de Inconstitucionalidad, la Corte no se limite a estudiar la disposición únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino confrontándola con todas las normas de la Constitución que estime pertinentes, a fin de lograr una interpretación integral de la Constitución, nos permite concluir que no existe tal violación al texto constitucional, hacía uso del principio de unidad constitucional.

Al hacer el estudio, llegamos a la conclusión que ese derecho de participación política y democrática al que se refiere la norma garantiza que los individuos participen activamente en las decisiones más importantes de la sociedad y comunidad a la que pertenecen.

Ese derecho fundamental se materializa en la concreción del sistema democrático de elegir y legitimizar a sus representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación popular, a no ser discriminado por ideas políticas y de participar en las políticas públicas del Estado panameño, mediante el uso del sufragio, o expresando opiniones en la vida democrática del Estado.

Es esa participación que se realiza a través de los partidos políticos, y sin demeritar o restringir la participación de ciudadanos en la actividad política, a través de la libre postulación, les permite a estos últimos participar como aspirantes en un cargo de elección popular.

Tal aseveración es cónsona con la realidad constitucional que nos rige, pues nuestra norma fundamental establece en el artículo 138, que citamos nuevamente, lo siguiente:

"ARTÍCULO 138. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los



100

-25-

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."

Como vemos, esta norma promueve la expresión del pluralismo político, y señala que los partidos son instrumentos para la participación política, sin perjuicio de la libre postulación, dando pie a que la ley regule la materia, pero sin afectar estos principios democráticos de participación plural partidaria y de libre postulación.

Por tanto, no encuentra asidero el fundamento de inconstitucionalidad, respecto a que con esa norma se introducen fueros o privilegios a favor de los partidos políticos. Fue evidente, y es un hecho cierto que desmiente lo anterior, y de lo cual todos los panameños nos percatamos, que en la última contienda electoral, algunos ciudadanos, a través de la libre postulación, que aspiraron a puestos de elección popular, fueron electos algunos de ellos por el voto ciudadano, sin pertenecer a un partido político; es decir, no hay un fuero a favor de los partidos, pues el sistema democrático de elección popular permite la libre postulación.

La norma atacada lo que genera precisamente es la democratización de la política a nivel interno de los partidos, procurando mantener un orden de cara al torneo electoral; y, por otro lado, tampoco se constata la vulneración al artículo 2 constitucional, pues la posibilidad de que un candidato sea postulado a más de un puesto de elección, y en el evento en que ocurra tal supuesto de doble postulación ganadora, este Pleno ha señalado previamente en **Sentencia de 13 de mayo de 2010**, lo que debe ocurrir, al señalar la Sentencia de Inconstitucionalidad lo siguiente:

"Por otra parte, el artículo 235 del Código Electoral, en concordancia con el primer párrafo de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 16 de 4 de septiembre de 2008, norma



101

-26-

cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, consagra el derecho de los miembros de los partidos políticos a ser postulados a uno o más cargos de elección popular. A continuación transcribimos la norma para una mejor ilustración: "Artículo 235: Los partidos políticos determinarán en sus estatutos o reglamentos el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular".

El Pleno estima que la norma cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, vulnera la voluntad política del electorado, quien tiene el deber y derecho de elegir a una persona para determinados cargos políticos.

Dadas las anteriores consideraciones, estima este Tribunal que la norma cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, vulnera lo dispuesto en los artículos 164 y 143 (3) de la Constitución Política Nacional, no siendo necesario entrar a confrontar el resto de las normas constitucionales cuya infracción ha sido alegada.

Como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del acto acusado y para asegurar el pleno cumplimiento del presente fallo en los términos del artículo 2573 del Código Judicial, el Tribunal Electoral está obligado a proveer lo necesario para garantizar que se proceda a la adjudicación de las curules y al otorgamiento de las credenciales correspondientes a favor de los candidatos que resultaron ganadores en más de un cargo de elección."

Para mayor claridad, es oportuno recordar lo que contenía el citado Artículo 7 del Decreto 16 de 4 de septiembre de 2008, que fue declarado inconstitucional por dicha sentencia:

"ARTÍCULO 7. Cualquier persona podrá ser postulada por un partido, a más de un cargo de elección popular, siempre que los estatutos o reglamentos del partido lo permitan.

Si el candidato resulta ganador en más de un cargo de elección, deberá optar por uno de ellos, dentro de los 10 días ordinarios siguientes a la última proclamación. De no hacerlo, se entenderá que opta por el de mayor representación y el Tribunal Electoral entregará la credencial correspondiente.

En los casos que prevé este artículo, el cargo rechazado será adjudicado por el Tribunal Electoral, al suplente correspondiente.

Ningún candidato podrá aparecer, a la vez, en la misma lista como candidato a principal y suplente."

De manera que, con la posibilidad de que un ciudadano con interés en aspirar a más de un cargo o puesto de elección, y que por el voto ciudadano y democrático resulte electo para ambos puestos con ese acto, no se permite que se pueda transgredir el orden constitucional en lo referente a la separación de



-27-

los poderes del Estado, como se argumenta por los promotores de esta Demanda de Inconstitucionalidad, en razón que el mandato de separación de poderes de los órganos del Estado, es para evitar la intromisión, usurpación de funciones de una Autoridad legítimamente constituida en detrimento de otra legítimamente constituida.

Sobre el Principio de la Separación de Poderes, el constitucionalista español Pablo Lucas Verdú, ha señalado: *"La separación de poderes es un postulado, un principio dogmático del Estado constitucional liberal, puesto que se considera indispensable para asegurar la libertad de los ciudadanos, en la medida que limita el poder político, atribuyendo a órganos distintos, correspondientes a instituciones diferentes, el ejercicio de cada función estatal de modo que un individuo, un grupo de individuos, o una asamblea, no puedan, al mismo tiempo, dictar leyes y aplicarlas por vía administrativa o judicial."*

Pero este no es el caso, pues estamos ante un supuesto donde un ciudadano que es elegido democráticamente por el voto popular para dos cargos, ejerce las funciones de cada cargo, en función de ese mandato popular y democrático; lo que es expresión del principio que consagra el artículo 2 de la Constitución Política, de que el poder público sólo emana del pueblo.

3.- Análisis de los Cargos contra el Artículo 3 de la Ley No.54 de 2012.

Corresponde pronunciarnos en cuanto al artículo 3 (párrafo tercero) de la Ley No.54 de 2012, que modifica el artículo 207 del Código Electoral, que a la letra cita:

"Artículo 207. Las violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral serán de competencia privativa del Tribunal Electoral. A tal efecto, la Fiscalía General Electoral o quien se considere afectado por la difusión de la propaganda electoral, personalmente o mediante apoderado legal, podrá presentar la denuncia respectiva ante el Tribunal Electoral.

Cuando la denuncia sea presentada por quien se considere



-28-

afectado, el Tribunal Electoral dará traslado inmediato a la Fiscalía General Electoral para que emita concepto dentro de un término no mayor de quince días.

Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral, el Tribunal Electoral podrá ordenar la suspensión provisional de la propaganda que haya sido demandada por violatoria de la Ley Electoral.

Esta norma, establece un nuevo procedimiento para resolver los reclamos por violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral, y señala que para el caso que quien haga la reclamación, sea el afectado con dicha propaganda, el Tribunal Electoral deberá dar traslado a la Fiscalía General Electoral, para que emita concepto por un término no mayor de 15 días y, una vez recibido el concepto fiscal, es que el Tribunal Electoral podrá ordenar la suspensión provisional de la propaganda demandada, facultad que antes se aplicaba sin esta dilación.

Señalan los activadores constitucionales que, con esta nueva regla de procedimiento, se corre el riesgo de lesionar la honra del sujeto por el transcurso del tiempo en que siga circulando la propaganda dañina, y se crean privilegios a favor de algunos de los actores políticos en una contienda electoral. La Procuraduría, por su parte, destaca que la participación del Fiscal Electoral es intervenir en interés de la ley y protección ciudadana.

Al respecto, las normas constitucionales invocadas son los artículos 17 y 19 de la Constitución Política, que *consagran la obligación de las autoridades panameñas de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, y la prohibición de fueros y privilegios:*

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

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.



-29-

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

Tal como lo señaló el Procurador de la Administración, existe una Fiscalía Electoral, cuyo rol es determinante para la consolidación de la democracia en nuestro país, y es la propia Constitución Política quien le reconoce ese atributo en el artículo 144, que para mejor ilustración se transcribe:

"ARTÍCULO 144 (138). La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su Presupuesto.

El Fiscal General Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones. Sus funciones son:

1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.
4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley."

Como señala la norma, la Fiscalía Electoral en ejercicio de sus funciones constitucionales, con un carácter independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, tiene la responsabilidad de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos y perseguir los delitos y contravenciones electorales, entre otras funciones.

La duda o inconformidad sobre la norma, obedece a un aspecto real e incuestionable, resultante de la **razonabilidad o no del término** de traslado a la Fiscalía, pues se dice que el término de **quince (15) días** para dar traslado a la Fiscalía Electoral puede ser un factor que contribuya o perpetúe la afectación que se está tratando de evitar.

Para el Pleno no es cuestionable la acción de dar traslado de la denuncia presentada por violación de la ley electoral en materia de propagandas, pues refleja la consolidación del rol de ese funcionario de instrucción, que participa



-30-

como un agente independiente al juez y a la parte, que actúa en interés de la ley con un rol imparcial, y cuyo concepto es requerido para dar mayor transparencia y objetividad a la decisión que adopte el Tribunal Electoral como ente competente para dirimir este tipo de controversias, sin embargo, sobre la opinión previa a la suspensión provisional de la propaganda, como medida preventiva, este Pleno tiene una posición distinta a la del Procurador de la Administración.

Esa intervención del Fiscal, que le permite tanto el texto constitucional como la ley, no puede ir en contra de los derechos y garantías de la persona que se siente y reclama una afectación producto de esa propaganda electoral; por lo que, el término de quince (15) días que se contempla en la norma atacada, para la intervención del agente de instrucción, representa un obstáculo para el aseguramiento de los derechos de la víctima en estos casos.

Bajo esos términos, resulta desacertado e inconstitucional su inserción en el procedimiento de suspensión provisional de la propaganda electoral que debe decidir el Tribunal Electoral de **forma inmediata** y diríamos que *in oida parte*, dada la sensibilidad de la propaganda electoral, y la reputación del candidato o partido político que se afecta con dicha propaganda, sobre todo, teniendo en cuenta la experiencia de la sociedad panameña.

Se debe concluir, entonces, que el término que se brinda para el concepto del Fiscal **en lo que respecta a la medida de suspensión provisional del acto por parte del Tribunal Electoral, es amplísimo, desproporcionado e innecesario**, más aun cuando su opinión no es vinculante en la materia; todo lo cual termina por ser contrario al derecho al honor y al principio de dignidad de la persona, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política y en el Preámbulo de nuestra Constitución, que deja consignado el deber de *asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional*; lo



106

-31-

que no contribuye al estado de derecho democrático, del cual nos enorgullecemos los panameños.

Al referirse al valor normativo del Preámbulo de la Constitución, el jurista nacional **Rigoberto González Montenegro**, expresó:

"Con relación a ello somos del criterio que el Preámbulo de la Constitución sí tiene un valor normativo que ha de ser tenido en cuenta al momento de interpretar la Constitución y ello porque ésta no es solamente una simple norma jurídica, que quien la concibió o la sometió, con posterioridad a reformas tenía claro los valores que eran necesarios para la instauración de un régimen democrático, que la interpretación y aplicación de las normas constitucionales no es una operación mecánica, sin sentido sino que por el contrario, lo que con ésta se busca es hacer efectivo lo que en tal texto jurídico se deja plasmado y, para lograr esto, hay que tener presente, en todo momento, los valores que sirvieron de sustento al estructurar el contenido normativo de la Constitución y que se dejan formulados en el preámbulo de la misma" (GONZÁLEZ, Rigoberto. El Preámbulo de la Constitución: Su Significado Político y su Valor Jurídico. Anuario de Derecho 34-35, Panamá, 2008, pág. 155)

En ese orden de ideas, lo que resulta inconstitucional de la norma es la frase **"Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral"** contenido en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley, y así será declarado; lo que permitirá al Tribunal Electoral adoptar las medidas de protección que estime necesarias de forma inmediata y sin necesidad de esperar el término de quince (15) días que se le otorga a la Fiscalía para emitir su concepto del traslado de la denuncia electoral.

4.- Análisis de los Cargos contra el Artículo 5 de la Ley No.54 de 2012.

La otra norma denunciada por los accionantes es el **Artículo 5 de la Ley No.54**, que equivale al artículo 235-A del Código Electoral, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 235-A. Cuando se trate de candidatos a los cargos de Diputados, Alcaldes, Representantes y Concejales postulados por partidos políticos que formen parte de una alianza nacional, constituida con arreglo a lo dispuesto en los artículos 110 y 111



-32-

de este Código, no podrán ser postulados a dichos cargos por otro partido político que no sea parte de esa alianza.

En tal caso, la postulación se entenderá por no efectuada en lo que corresponda al partido de la alianza contraria."

Es oportuno manifestar que, con posterioridad a la publicación de la Ley No.54 de 2012, surge a la vida jurídica la Ley No.31 de 22 de abril de 2013, publicada en Gaceta Oficial 27271-A de 22 de abril de 2013, por medio de la cual se introducen modificaciones al Código Electoral, y entre ellas, se encuentra la modificación del artículo 235-A del Código Electoral, que ya había sido modificado a través del artículo 5 en mención, quedando ahora la norma de la siguiente manera:

"Artículo 235-A. Cuando se trate de candidatos a los cargos de Diputados, Alcaldes, Representantes y Concejales postulados por partidos políticos que formen parte de una alianza nacional, constituida con arreglo a lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de este Código, solo podrán ser postulados por los partidos políticos que formen parte de la misma alianza nacional.

Se entenderá por alianza nacional la constituida para postular candidatos comunes al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República."

Esto significa que, la norma atacada fue objeto de modificación, y esa modificación, a su vez, también fue demandada por inconstitucional ante esta Corporación de Justicia.

Una lectura de la norma que nos interesa, nos permite establecer que no hubo alteración del designio legislativo, en cuanto a la prohibición al candidato de ser postulado por dos alianzas contrarias, aunque en la Ley No.31 de 2013, se suprime del texto la consecuencia jurídica de tener por no efectuada la postulación, que sí señala expresamente la Ley No.54 de 2012. Pero, para los efectos, subsiste implícita la misma consecuencia jurídica, por tal razón, es importante señalar que la Corte Suprema de Justicia, se pronunció al respecto, en Sentencia de Inconstitucionalidad de reciente data, donde declaró que **no son inconstitucionales** los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 22 de abril 2013,



-33-

que reforma el Código Electoral, señalando lo siguiente:

"Pese a esta dicotomía, característica de la separación de poderes, el Pleno advierte que la norma legal acusada no es contraria a las disposiciones constitucionales cuya violación se alega, puesto que lo que hace ésta, es establecer una limitante para quienes pretendan postularse como candidatos para los cargos a Diputados, Alcaldes, Representantes y Concejales que pertenezcan a un partido político que formen parte de una alianza nacional, en el sentido que sólo podrán ser postulados para dichos cargos por los partidos políticos que formen parte de la misma alianza nacional, lo cual a nuestro criterio no interfiere en la separación de los Órganos del Estado, como expone el activador constitucional, y por el contrario, lo que se regula, es un aspecto de las postulaciones y en atención a ello el cargo de violación constitucional no prospera.

...

En cuanto a la violación del artículo 138 ut supra transcrito, quienes lo demandan, alegan que el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013 ignora el pluralismo de los partidos políticos y restringe su función como instrumentos fundamentales para la participación política, sin explicar de qué manera, en su concepto, se produce tal desconocimiento.

Es por ello que el Pleno de esta Corporación de Justicia procede a realizar algunas acotaciones respecto a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, a fin de determinar si la norma demandada como infractora del artículo 138 constitucional en efecto es contraria al contenido de nuestra Norma Fundamental.

Sobre esta materia cabe señalar que la jurisprudencia de esta Corporación de Justicia ha sustentado, que los partidos políticos juegan un papel importante dentro de un Estado de Derecho, pues son instrumentos de poder mediante los cuales los ciudadanos son representados en una sociedad libre y democrática. Ellos permiten que los gobernantes sean fiscalizados por sus actuaciones, mediante los mecanismos de consultas y opiniones, siendo los partidos políticos un ejemplo claro de la expresión de una real democracia en un país.

...

La norma legal, cuya inconstitucionalidad se demanda, no ignora el pluralismo político ni restringe la función de los partidos políticos como se indica en la demanda. Esta norma constitucional se vería infringida en los casos en que se impidiera la elección de una persona, o cuando se limitara la posibilidad de una persona de ser elegido para un cargo de elección popular y en donde se le vulnera el derecho fundamental que lo es la participación política como actor o como partícipe.

Adelantadas dichas anotaciones, el Pleno concluye que la norma demandada de inconstitucional, no vulnera el artículo 138 de la Constitución Política porque, contrario a desconocer la existencia de los partidos políticos y restringir su función para facilitar la participación política, contiene una limitante basada precisamente en la función pluralista de los partidos políticos. En ese sentido, el artículo 1 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013 que modifica el artículo 235-A del Código



109

-34-

Electoral establece una restricción en la postulación de los candidatos de partidos que formen parte de una alianza nacional, entendiéndose como tal, la constituida para postular candidatos comunes al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

Como se advierte, la norma cuya Inconstitucionalidad se alega no impide la participación de los ciudadanos panameños en la elección libre de los gobernantes y en la posibilidad de ser elegidos, sino que establece una limitante dentro de determinadas condiciones para que dicha postulación se pueda realizar. En atención a lo señalado, no procede el cargo de violación de los artículos 138 y 135 de nuestra Constitución Política.

De igual manera, el Pleno no encuentra de qué manera la inclusión de la citada limitante vulnera el contenido del artículo 1 de la Constitución Política, alegados por los demandantes Licenciados Carlos Rubio y Oreste Del Río, al sustentar el cargo de infracción del artículo 138, puesto que en él se señala cuál es el sistema de gobierno que adopta nuestro país por mandato constitucional, materializándose con la intervención de los electores, al ejercer su voto popular y directo en los comicios electorales que se celebren.

Si bien es cierto, el artículo 1 de la Carta Fundamental, al definir que el Gobierno de la República de Panamá es democrático y representativo, ello significa, que en el país, se permite un sistema que posibilita la participación de la población en la toma de decisiones vinculadas a lo público; como las elecciones. Se trata de estas instituciones a las cuales se accede por elección popular y que forman parte del Estado como la Asamblea de Diputados, los Alcaldes, los Representantes de Corregimiento y el representante del Órgano Ejecutivo; es decir, las Autoridades que están a cargo de la administración del Estado; esa democracia representativa significa que el pueblo elige a sus representantes en las instituciones y son esos representantes los que tomarán las decisiones.

De allí que el gobierno representativo es aquel en donde los ciudadanos eligen a sus gobernantes en el país, pues el gobierno representativo es la forma de gobierno en la que el titular del poder político es el **soberano o el pueblo**, pero ejercen su poder por medio de representantes y estos son los que desempeñan las funciones que la Constitución le asigne, a los tres órganos que ejercen el poder político, por eso se habla de gobierno representativo, pero el pueblo es el titular del poder político y elige democráticamente a sus representantes, para la integración de las instituciones políticas que ejercen las funciones señaladas en la Constitución y las leyes.

Un Gobierno democrático y representativo como el nuestro, necesariamente descansa en el principio de la elección de los gobernantes, y en ese sentido, cualquiera disposición que impida la participación de los ciudadanos panameños en la elección libre de los gobernantes y en la posibilidad de ser elegidos vulnera el artículo 1 de la Constitución Política; sin embargo, dicha vulneración no se produce del contenido del artículo 1 de la Ley 31 de 2013.

-35-



El Pleno no encuentra de qué manera la inclusión de la ciudad limitante vulnera el poder público emanado del pueblo, pues lo que se desprende de esta norma así como del contenido del artículo 1 de la Constitución Política de la República cuya infracción alegan los Licenciados Carlos Rubio y Oreste Del Río, es el establecimiento del sistema de gobierno que adopta nuestro país por mandato constitucional que como señalamos se materializa con la intervención de los electores al ejercer su voto popular directo en los comicios electorales"

De allí que, habiéndose dado un pronunciamiento del Pleno de esta Corporación de Justicia, sobre el contenido de la norma atacada, lo que corresponde es decretar la **cosa juzgada constitucional**, pues según la jurisprudencia de esta Corporación no es posible el examen constitucional de asuntos que ya han sido materia de pronunciamiento de fondo, por lo que, no debe darse una nueva decisión, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política, el cual indica que las decisiones sobre el control constitucional que pronuncie esta Corporación de Justicia son finales, definitivas y obligatorias; y que en estos casos surge la excepción de cosa juzgada constitucional.

En el cuanto al tema de la **cosa juzgada constitucional**, señala el constitucionalista y profesor argentino, Patricio Maraniello, que:

"La cosa juzgada es el efecto procesal por excelencia de un pronunciamiento judicial, y podemos definirla como la influencia que ejerce cierta providencia sobre las posibles declaraciones posteriores de cualquier otro órgano.

A partir de una sentencia firme puede ser considerada como *res iudicata* para a ser inatacable, inimpugnable, inmodificable, inmutable e imperativa, es decir, hay una imposibilidad material de abrir un nuevo proceso sobre la misma cuestión existiendo una verdadera prohibición de que en otro pleito se decida en forma contraria.

Sabemos que conviven dos valores vinculados al concepto de cosa juzgada: seguridad jurídica y justicia. Probablemente el escepticismo que surge en estos casos se fundan en la evidente ruptura del plexo axiológico y la sobrevaloración de la seguridad jurídica sobre la justicia. Ello es lo que debemos analizar." (foja 509-510)

...



-36-

"La cosa juzgada es el efecto impeditivo que, en un proceso, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto. Es firme una sentencia judicial cuando en derecho no cabe contra ella algún recurso impugnativo que permita modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior.

Implica inmutabilidad de la decisión, ella puede ser formal (pues los efectos pueden desvirtuarse en un proceso posterior) o material (reviste de eficacia dentro y fuera del respectivo proceso).

La cuestión no cambia cuando es declarada la inconstitucionalidad de una disposición legal; el fenómeno de la cosa juzgada constitucional produce como regla general la imposibilidad de pronunciarse sobre la materia resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o altere la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulnere el principio de igualdad." (MARANIELO, Palacio; *La cosa juzgada constitucional*. artículo publicado dentro del libro de investigación: Derecho Procesal Constitucional, Director Científico: VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés; Bogotá, Colombia. Mayo 2014, impresión y encuadernación LEGIS S.A. págs.532-533)

También es valioso el aporte que hace la jurista panameña María Cristina Chen Stanziola, en su estudio jurídico "Las Sentencias Constitucionales, Contenidos, Límites y Alcances en Materia de protección de los Derechos Fundamentales", donde haciendo un análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia, explica que la parte motiva de los fallos de constitucionalidad constituyen cosa juzgada implícita, y que están incluidos en el concepto de cosa juzgada constitucional, siendo obligatorios para todos los jueces constitucionales. Agrega que, lo vinculante de los fallos de constitucionalidad y de tutela es la *ratio decidendi*, puesto que la misma se proyecta más allá del caso concreto, por lo que, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces. (CHEN STANZIOLA, María Cristina. **Las Sentencias Constitucionales, Contenidos, Límites y Alcances en Materia de protección de los Derechos Fundamentales**. Ediciones Nueva Jurídica, p. 111ss)

En torno a la cosa juzgada, la autora agrega que:



112

-37-

"Las sentencias producen efectos de cosa juzgada absoluta, cuando resuelven en el fondo una determinada controversia constitucional, ya sea estimando o desestimando la pretensión de inconstitucionalidad de la norma o del acto impugnado y que no exista la posibilidad de ejercer contra esta sentencia recurso alguno, dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados y por lo tanto, se constituyen en obligatoria para todos los estamentos del poder.

Para que una sentencia revista la categoría de cosa juzgada absoluta, el Tribunal Constitucional, debe haber revisado todas las razones de inconstitucionalidad del caso concreto acusado de inconstitucionalidad, de forma tal que no existe posibilidad alguna de presentar nuevamente, supuestos de inconstitucionalidad no analizados en la sentencia en cuestión." (CHEN STANZIOLA, María Cristina. Las Sentencias Constitucionales, Contenidos, Límites y Alcances en Materia de protección de los Derechos Fundamentales. Ediciones Nueva Jurídica, p. 145-146)

Finalmente, vale la pena recordar que el Pleno ha expuesto en circunstancias anteriores, que la finalidad de la cosa juzgada es evitar que se produzcan sentencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, lo que acarrea la imposibilidad de que esta Superioridad se pronuncie nuevamente sobre la materia previamente resuelta. (Cfr. Sentencia de 1 de septiembre de 2009)

5.- Análisis de los Cargos contra el Artículo 7 de la Ley No.54 de 2012.

Se ha demandado de inconstitucional el párrafo cuarto del Artículo 7 de la Ley No.54 de 2012, que adiciona el artículo 246-A al Código Electoral:

"Artículo 246-A. Las postulaciones para Presidente y Vicepresidente de la República por libre postulación deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

- 1. Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 179 de la Constitución Política y no estar comprendidas en las prohibiciones de los artículos 180, 192 y 193 de la Constitución.*
- 2. Presentar solicitud para iniciar la recolección de las firmas de adhesión tres meses antes de la apertura y convocatoria a las elecciones generales, que debe ser firmada, además del aspirante a la libre postulación, por un mínimo del diez por ciento (10%) de los adherentes necesarios para la candidatura. La autenticidad de las firmas será respaldada por una declaración jurada de los aspirantes a la libre postulación y deberán presentarse en hojas debidamente membretadas con el nombre del candidato.*

Acreditar, como mínimo, el respaldo a la candidatura mediante firmas de adhesión del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos



113

-38-

para el cargo de Presidente de la República en la última elección. Los aspirantes a la candidatura por libre postulación tendrán plazo para registrar adherentes hasta cuatro meses antes de la fecha de las elecciones.

Podrán registrarse como adherentes de las candidaturas por libre postulación para Presidente todos los electores incluidos en el Padrón Electoral, estén o no inscritos en partidos políticos. La inscripción como adherente a una candidatura por libre postulación de una persona inscrita en un partido político constituye renuncia tácita a su inscripción partidaria.

El aspirante a la candidatura por libre postulación para Presidente podrá incluir con su solicitud el nombre de la persona que lo acompañará como Vicepresidente, pero también podrá hacerlo durante el periodo de postulaciones dentro del proceso electoral.

En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes.

Parágrafo transitorio. El porcentaje mínimo de adherentes a las candidaturas por libre postulación al cargo de Presidente y Vicepresidente para las elecciones generales del 2014 será del uno por ciento (1%) de los válidos emitidos para el cargo de Presidente de la República en la última elección, y para solicitar el inicio de recolección de firmas se necesitará un mínimo del cinco por ciento (5%) de los adherentes necesarios para dicha candidatura." (lo subrayado en negrita es lo que se demanda como inconstitucional)

Es oportuno recordar que, la incorporación de esta norma en materia electoral surge en razón de la decisión adoptada por esta Corporación de Justicia, que mediante **Sentencia de 21 de julio de 2009**, declara inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral, que reservaba la candidatura presidencial y de vicepresidente sólo para los partidos.

Se establece, entonces, que el candidato que aspire de manera independiente a los cargos de Presidente y Vicepresidente, debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales que enumera el artículo 179, y no estar comprendido en las prohibiciones que señalan los artículos 180, 192 y 193.

Asimismo, se señalan los periodos que tiene el candidato para presentar su solicitud de recolección de firmas de adhesión (3 meses antes de la apertura y convocatoria de las elecciones generales), y para registrar a sus adherentes (hasta 4 meses antes de la fecha de las elecciones). Pero el Código Electoral también señala los porcentajes tanto de los adherentes necesarios para la



114

-39-

candidatura (2% de los votos válidos emitidos para el cargo de Presidente en la última elección), como para presentar la solicitud de recolección de firmas (10% de los adherentes necesarios para la candidatura).

De igual manera, la norma establece que podrán registrarse como “adherentes” de las candidaturas por libre postulación para Presidente, todos los electores incluidos en el Registro Electoral, estén o no inscritos en partidos políticos, pero si se trata de un adherente inscrito en partido político, su inscripción constituye una renuncia tácita al partido, y se restringe a tres (3) la cantidad máxima de candidatos presidenciales por Libre Postulación, que pueden postularse en cada elección, que serán los que acrediten la mayor cantidad de adherentes.

Pues bien, al ejercer el control de constitucionalidad y examinar cuidadosamente la norma atacada, 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 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 el artículo en mención, no encontramos conceptos que transgredan el orden constitucional al momento de establecer una diferencia entre los aspirantes por libre postulación, que aspiren al cargo presidencial y los que aspiran a otros cargos de elección popular, sino que se trata de regulaciones que propone el legislador para asegurar un proceso electoral logística y financieramente sostenible, sin que de ello se derive alguna discriminación o trato diferenciado injustificado.

Si aceptamos entre otras cosas que, el Estado coadyuva a que los



-40-

partidos políticos y los candidatos de libre postulación, que ~~hayan~~ sido electos en la contienda electoral, 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 182 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 los mismos y para los candidatos de libre postulación.

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.

Precisamente, la Sentencia de 21 de julio de 2009, vino a traer un equilibrio e igualdad de condiciones, para aquellos ciudadanos que desean aspirar a candidaturas electorales por la libre postulación, respecto de aquellos que lo son vía partidaria, pero todo ello debe ser ejercido dentro de un contexto que no promueva la proliferación de candidatos en forma descontrolada, que a su vez, genere mayores costos de financiamiento por parte del Estado y que no conlleve una auténtica aspiración a la Máxima Magistratura del Estado, o al cargo de Diputado por el voto de representación popular, pues ello desnaturalizaría la majestad de uno de los cargos de máxima elección popular en nuestro país.



116

-41-

Resulta pertinente citar lo que se dijo en el fallo, respecto a la igualdad de postulación:

“Así pues y si bien es cierto no puede aseverarse con vehemencia que toda implementación de un requisito adicional a los establecidos en la Constitución Nacional automáticamente la contraviene, ya que de ser así se estaría contraviniendo otras disposiciones constitucionales como el artículo 137 de la Carta Fundamental; lo que importa determinar es si el o los requerimientos legales se encuentran en concordancia con los principios reseñados en la Norma Fundamental. En ese sentido debemos recordar, que las normas legales tienen como una de sus razones de ser, el desarrollar las ideas, conceptos, principios, garantías y criterios establecidos en la Constitución Nacional, pero ello debe realizarse en perfecta concordancia con los mismos.

...

La ubicación de un requisito legal como exigencia o restricción, es lo que nos permitirá determinar cuándo una norma legal va más allá de lo que la disposición constitucional le permite. Y es que los requisitos no son más que condiciones que dan lugar a algo, mientras que con una restricción se limita lo que previamente se ha permitido, que en este caso es acceder a la presidencia de la República a todos los ciudadanos panameños, que si bien deben cumplir con ciertos presupuestos, éstos permiten que de forma general todo ese conglomerado social que cumplan con lo establecido en la Constitución, acceda a dicha posición. Posibilidad que se impide si se mantiene la norma impugnada, ya que con ella se restringe a que sólo los inscritos en partidos políticos puedan concretar aquella aspiración a dicho cargo.

...

El hecho que el artículo 146 del Estatuto Fundamental permita taxativamente la postulación para diputados de forma partidista o por la libre, no desvirtúa el reconocimiento de la figura de la libre postulación en "general" que realiza la Constitución en el artículo 138 y en el que además no se hace distinción alguna si la misma operará de forma exclusiva para unos u otros cargos. Si la Carta Magna no establece restricción para la libre postulación a determinados cargos, por qué sí se establece para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República por parte de la norma electoral. Además, que la redacción general sobre la libre postulación que establece el artículo 138 de la Norma Fundamental, debe interpretarse como un término abierto y no restrictivo, es decir, permitiendo la concretización de esta figura para unos y otros.

Lo dispuesto en el artículo impugnado, establece una prerrogativa a favor de los partidos políticos, rompiéndose con ello aquella igualdad que en principio ostentan todos los ciudadanos panameños para ejercer derechos políticos y cargos públicos. Esto implica una ventaja establecida legalmente en beneficio de las organizaciones denominadas partidos políticos.”

Ante lo expuesto, no podemos manifestar que esa disposición que



-42-

contiene la norma en el párrafo cuarto, puede ser entendida como un exceso legal capaz de transgredir los cimientos de nuestra democracia; a *contrario sensu*, es el resultado de un ejercicio mesurado y racional del legislador, que garantiza el bienestar del proceso electoral de cara a un torneo presidencial, sin menoscabar la aspiración ciudadana de ser elegidos en una contienda electoral, pues el legislador tiene competencia de desarrollar y configurar el derecho de participación política, respetando su contenido esencial y constitucional.

Por tanto, le está permitido desarrollar y regular los derechos que la misma Constitución autoriza, teniendo prohibido limitar aquellas "zonas duras" de los derechos que no pueden ser traspasados así por él. Ejemplo, al legislador le estará prohibido limitar el derecho a no ser torturado o la dignidad humana, pero bien puede establecer un *numerus clausus* en cuanto a los aspirantes que pueden optar por aparecer en la papeleta de elección al cargo de libre postulación a la presidencia.

6.- Análisis de los Cargos contra los Artículos 14 y 15 de la Ley No.54 de 2012.

Los artículos 14 y 15 de la Ley No.54 de 2012, que modifican los artículos 326 y 327 del Código Electoral, también forman parte del grupo de normas demandadas:

- "Artículo 326. Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:*
- 1.- El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral*
 - 2.- Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes hayan alcanzado.*
 - 3.- Si aplicada la fórmula anterior, quedarán puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de boletas de votación no menor de la*



118

-43-

mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.

4.- Una vez aplicado el cociente y medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, se adjudicarán a los candidatos más votados entre otros los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar."

"Artículo 327. Cuando un partido tenga derecho a uno o más puestos de Diputado, en un circuito plurinominal, se declararán electos principales y suplentes, a los candidatos que en tal calidad hayan obtenido mayor cantidad de votos.

Para estos efectos, en la boleta única de votación se colocarán los nombres de los candidatos, en el orden en que hayan sido postulados internamente por la autoridad del partido, y el elector seleccionará el candidato de un solo partido, marcando solamente una casilla, que corresponda al candidato principal de su preferencia. La elección del principal implica la del respectivo suplente personal.

La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto.

Lo dispuesto en este artículo también se aplicará cuando deban elegirse a varios concejales en un distrito, incluidas las listas por libre postulación.

Cuando un elector marque más de una casilla, el voto será nulo."

Por su estrecha conexión, resulta mesurado que el análisis de ambas normas se desarrolle en conjunto. En relación con el artículo 15, lo que se pide se declare inconstitucional es el párrafo "La votación se realizará selectivamente"; en tanto que, el Artículo 14, contiene una serie de reglas para la asignación del puesto electoral en los cargos de Diputados, que sin duda guardan estrecha relación con el artículo 15, en ocasión de que promueve y reglamenta la proclamación de candidatos en atención al voto selectivo.

Con estas normas, se modifican las reglas para la adjudicación de curules en los circuitos electorales que elijan a dos o más diputados, por cociente, medio cociente y residuo. También se establece que con las boletas únicas de votación el elector sólo puede seleccionar una casilla, es decir, votar por un solo candidato de un solo partido, de manera que, por cada elector, se contará un solo voto, instaurando el voto selectivo: una persona un voto.



119

-44-

Según los demandantes, con estas normas se induce al voto selectivo, dejando en indefensión al elector, pues veda la posibilidad de que éste opte por escoger a un partido político y todos sus candidatos para llenar las curules disponibles en su circuito plurinominal y, por ende, para asegurar una cuota real y representativa ante la Asamblea Nacional, lo que pudiera conllevar resultados negativos para nuestra democracia, pues con esta medida se debilitará a los partidos políticos, promoviendo el clientelismo interno, ya que los peores adversarios políticos en las campañas estarán entre los propios copartidarios del partido.

Debemos expresar, ante esas censuras que, el tema a discutir, con respecto a estos dos artículos es el denominado voto plancha, que de acuerdo al conocimiento popular fue eliminado con las modificaciones introducidas a través de estas reformas de la Ley No.54 de 2012.

Lo cierto es que, en la República de Panamá, tal modalidad de voto en plancha propiamente tal, no existe ni existió nunca, ya que el votante siempre ha podido elegir de una lista cerrada a sus candidatos, siempre que sean del mismo partido político.

En una ponencia sobre este tema, titulada **El Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá**, el Magistrado del Tribunal Electoral, **Eduardo Valdés Escoffery**, explicó al respecto lo siguiente:

"En cada circunscripción prurinominal, el electoral debe votar SOLAMENTE por UN PARTIDO POLÍTICO O LISTA DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES, PERO una vez seleccionado el partido o lista, puede privilegiar con su voto a uno o más candidatos (mas no la totalidad de éstos). A este voto le llamamos voto preferencial y selectivo.

...
Podemos decir, entonces, que el sistema del voto selectivo o preferencial es un mecanismo que permite al elector, al momento de votar en una circunscripción plurinominal, especificar cuál o cuáles de los integrantes e una lista de candidatos, tiene su verdadera preferencia, de manera tal, que si la lista sale favorecida con una o más curules o escaños, la proclamación de los candidatos que ocuparán esos escaños se hará en función de los votos obtenidos por los candidatos y no



-45-

en el orden descendente en que aparecen los candidatos en la lista. El voto preferencia permite, pues, que los candidatos reciban una votación diferente cada uno según las preferencias de los electores.

Hay que aclarar que la existencia del voto preferencia no impide que el elector decida votar por toda la lista y apoyar el orden en que fueron postulados. Para ello debe solamente marcar la casilla del partido y no hacer selección alguna a nivel de los candidatos o cuando se seleccionado a todos los candidatos de la lista. Ese voto se conoce en Panamá como voto plancha." (VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo. Acontecer Electoral Panameño, Tomo II. pág. 78ss)

Pues bien, los artículos discutidos en esta ocasión, establecen una serie de incongruencias con el texto constitucional, en primer lugar, el **artículo 14 de la Ley No.54 de 2012**, no incluye dentro de las reglas electorales que establece para los circuitos plurinominales, la asignación de curules a candidatos por la libre postulación, lo que por sí solo contraviene el artículo 146 de la Constitución Política, que señala que los Diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos mediante postulación partidista, o por libre postulación, mediante votación popular directa:

"ARTÍCULO 146. El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa, conforme esta Constitución lo establece.

Los requisitos y procedimientos que se establezcan en la Ley para formalizar la libre postulación, serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos y para la presentación de las postulaciones partidistas en lo que sean aplicables."

Llama la atención del Pleno, que estas normas impiden que el elector de un circuito plurinomial, es decir, un circuito que elige más de un Diputado, tenga la posibilidad de seleccionar un número plural de candidatos de un mismo partido, conforme al número de curules que correspondan a su circuito electoral, en una especie de equiparación injusta con las reglas del circuito uninominal, aun cuando nuestra Constitución Política en su artículo 147, exige que en los circuitos plurinominales se aplique un sistema electoral que respete el principio



-46-

de representación proporcional:

"ARTICULO 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.

2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.

3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.

4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional."

Por ende, las reformas o modificaciones introducidas a través de la Ley No.54 de 2012, no respetan esa instrucción dada por la norma constitucional, que divide los circuitos electorales en **uninominales y plurinominales**, según si en ellos se eligen uno o más candidatos; lo que denota que existen y deben ser respetadas las diferencias entre estas dos circunscripciones, al momento de selección de sus candidatos, tal como ocurría con anterioridad a la reforma, donde los electores de los circuitos plurinominales tenían la opción de escoger a tantos candidatos como Diputados tuviera el circuito de la lista proporcionada por un partido.

Como vemos, la propia Constitución Política, en su artículo 147, divide el territorio en **circuitos electorales uninominales y plurinominales**, garantizando el principio de representación proporcional, y el legislador no



122

-47-

puede desatender ese principio de representación proporcional que prescribe la norma suprema, para dar paso a reglas que en papel parecieran promover la igualdad, pero que se alejan de ella, al no tomar en cuenta que, de por sí, los circuitos uninominales tienen una característica numérica distinta a los circuitos plurinominales, que surge del propio designio constitucional, y que por ello requieren de ese trato diferenciador, que respete al ciudadano su poder de elegir individual o colectivamente a sus candidatos a puestos de elección en aquellos circuitos donde se disputan varias curules, pero siempre dentro de la misma papeleta, ya sea partidaria o por la libre postulación.

Por esa razón, al impedir que el elector tenga la oportunidad de elegir de entre la lista de candidatos del partido o de libre postulación, a través de su voto, un número que corresponda o equivalga al número real de curules de Diputados asignadas al circuito electoral donde reside, o que, incluso, decida escoger sólo a uno de los aspirantes, se transgrede la norma constitucional citada.

Lo antes expuesto no significa que los ciudadanos tengan derecho a tantos votos como curules se disputan, **pues todos los ciudadanos tienen derecho a un voto**, selectivo o en plancha, **es un solo voto**; y en el caso de los circuitos plurinominales, el voto se le cuenta al partido y no al candidato; es al partido al que se adjudican las curules vía cociente, medio cociente o residuo.

Lo que se entiende es que, debe quedar en manos del elector o votante la decisión de elegir a los candidatos que se encuentren en una nómina partidaria o a los candidatos del listado de libre postulación más votados, pues es precisamente en aspectos como éstos donde se encumbra el fortalecimiento de la democracia participativa. Lo que no puede hacer el legislador es ir en contra de las reglas democráticas, sino que su creación legislativa debe ser cónsona con los principios que derivan del texto constitucional dando a cada elector la oportunidad de un voto, pero teniendo en cuenta que las reglas de selección no



123

-48-

pueden ser iguales para los circuitos uninominales y plurinominales.

Como sostienen los demandantes, con la modalidad de voto selectivo, se promueve inconscientemente, el **clientelismo político** de los aspirantes, pues se crea la posibilidad de que el candidato o aspirante, en aras de obtener una curul, se distancie de los principios políticos de su partido, que como Institución es de suprema importancia para el desarrollo y fortalecimiento de nuestro sistema democrático, y se promueva entonces el **individualismo**, en detrimento del principio de colectividad que inspira las normas que sobre el sufragio, y las instituciones electorales y políticas están contenidas en nuestra Constitución Política.

Un **Gobierno democrático y representativo** por mandato constitucional como el nuestro, necesariamente descansa en el principio de la elección de los gobernantes, y en ese sentido, cualquiera disposición que impida la participación de los ciudadanos panameños en la elección libre de los gobernantes y en la posibilidad de ser elegidos vulnera el artículo 1 de la Constitución Política.

Al establecer la Constitución Política la existencia de circuitos plurinominales, está diciéndoles a los votantes que la representación de ellos es **plural** y por lo tanto, **deben tener derecho a votar por la totalidad de su representación**. El votante en un circuito uninominal vota por la totalidad de su representación (que es uno), mientras que el votante de un circuito plurinomial debe poder votar por la totalidad de su representación (que puede ser 2, 3, 4, etc.). El criterio que se expone por algunas personas de Una persona, un voto, sólo tendría validez jurídica en el país si todos los circuitos fueran uninominales.

Así, entonces, esta Corporación de Justicia estima que los artículos 326 y 327 modificados por los artículos 14 y 15 de la Ley No.54 de 2010, sí contravienen el orden constitucional y así será declarado en esta decisión.

Por haberse demandado el texto completo de la Ley No.54 de 2012, y



124

-49-

habiendo sido admitidas dichas demandas, el Pleno hace un minucioso análisis del contenido del resto de las normas que contiene la Ley No.54 de 2012, éstas son: **artículo 2**, que modifica el artículo 182 del Código Electoral, que establece la contribución del Estado para los gastos de los partidos políticos y candidatos de libre postulación; **artículo 4**, que reforma el artículo 234 del Código Electoral, sobre las postulaciones de candidatos por los partidos políticos o mediante libre postulación; **artículo 6**, que refirma el artículo 239 del Código Electoral, sobre la participación de las mujeres en las elecciones internas de los partidos políticos; y los **artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13** que adicionan los artículos 246-B, 246-C, 246-D, 246-E, 246-F y 246-G al Código Electoral, y que se refieren básicamente a la forma cómo se formaliza la candidatura de los candidatos por libre postulación, sin encontrar que exista alguna desavenencia con el texto constitucional, y explicaremos el porqué de esta afirmación.

7.- Análisis de los Cargos contra el Artículo 2 de la Ley No.54 de 2012.

En el caso particular del **artículo 2 de la Ley No.54 de 2012**, que modifica el artículo 182 del Código Electoral, debemos indicar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha hecho un análisis del mismo, al momento de resolver una Acción de Inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado Roberto Ruíz Díaz, para que se declarara inconstitucional la **frase final del primer párrafo del artículo 182 y el acápite b del mismo artículo del Texto Único del Código Electoral**, el cual contiene la reforma introducida por la Ley No.54 de 2012.

Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

"El reconocimiento del financiamiento estatal directo post-electoral consagrado en la norma demandada es consecuente con los postulados del artículo 138 al favorecer, además, el pluralismo político, con la dotación de recursos que, al destinarse a gastos de funcionamiento -caso específico del aporte fijo igualitario-, actividades dirigidas a fortalecer su democracia y a la educación cívico-política de su membresía -caso del aporte en base a votos-, son cruciales para que los



125

-50-

partidos de diversas corrientes de pensamiento concurren a los torneos electorales en condiciones de igualdad lo que supone – como lo refiere el autor Salvador Sánchez en su ensayo El Financiamiento de los Partidos Políticos en Panamá – el “asegurar que no sólo compitan quienes tienen recursos propios o para competir, es decir, que la falta de recursos propios no impida que una alternativa electoral sea conocida por los ciudadanos, y dar a las distintas alternativas electorales oportunidades similares por el voto popular.”

En dicha sentencia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia termina declarando que **no es inconstitucional** la frase final del primer párrafo y el acápite b del artículo 182 del Código Electoral; a lo que en esta ocasión cabe agregar que, la materia del financiamiento, o subsidio electoral estatal no es un tema nuevo ni privativo del ámbito panameño y por ello la doctrina ampliamente debate sobre el mismo.

Así, los autores **Casas y Zovatto**, señalan, que “el término *financiamiento estatal*, comprende tres categorías básicas de subvención: subsidios *directos* (fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley), subsidios *indirectos* (subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales), o subsidios *específicos* (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación”.(CASAS, Kevin y ZOVATTO Daniel. **El Costo de la Democracia. Ensayos sobre el Financiamiento Político en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, pág.18).**

Respecto al momento en que se verifica el desembolso de los fondos correspondientes al financiamiento público, en Panamá se ha dividido en dos momentos, un primer momento **pre electoral** y el segundo **post electoral**. El financiamiento pre electoral, se otorga a los partidos políticos legalmente constituidos y los candidatos de libre postulación, mientras que el financiamiento post electoral se limita a los partidos políticos y candidatos de libre postulación

-51-



126

que hayan subsistido después de las elecciones

Los citados autores, Casas y Zovatto, indican, que:

"...el momento de desembolso de los subsidios electorales también presenta variaciones importantes; esta característica puede tener una relevancia considerable, toda vez que las subvenciones exclusivamente poselectorales pueden implicar un obstáculo infranqueable para los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. En algunos países la subvención estatal opera como un reembolso poselectoral de gastos (por ejemplo Australia), mientras que en otros se permite el pleno acceso al subsidio antes de la elección (por ejemplo, Estados Unidos). En algunos países, como España, ambas opciones están mezcladas en diferentes grados.

En América Latina no existe un patrón homogéneo en cuanto al desembolso del financiamiento electoral. En algún caso, como Nicaragua, se contemplan únicamente pagos poselectorales. En el caso argentino se entregan los recursos exclusivamente antes de las elecciones. El resto de los países ha adoptado una combinación de desembolsos anteriores y posteriores a los comicios, casi todos los países que otorgan subvenciones directas han introducido algún tipo de barrera de acceso con el fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso es definida por el logro de representación parlamentaria en la elección previa.

.....

Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por modificar la asignación proporcional de los fondos con algunas reglas que tienden a la igualdad absoluta entre los receptores, típicamente el desembolso de una parte del subsidio en partes iguales para todos los beneficiarios, ése es el caso de Israel y de un número sorprendentemente elevado de países de América Latina, como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Costa Rica (sólo la porción que se desembolsa antes de la elección). En otros casos, como el canadiense o el francés, se ha establecido una suma fija de reembolso de gastos electorales, que separa la distribución de subsidio de los resultados en las urnas. Otros países, como Alemania y Estados Unidos, han sustituido la asignación proporcional o cuasi proporcional de subsidios por otros interesantes mecanismos (matching grants): el desembolso de los fondos estatales de acuerdo con la capacidad de los partidos (Alemania) o los candidatos presidenciales (Estados Unidos) para atraer pequeñas contribuciones privadas". (CASAS, Kevin y ZOVATTO Daniel. Op Cit, págs. 21-23).

Asimismo, el politólogo de la Universidad de Costa Rica, Rotsay Gerardo

Rosales Balladares, considera que cuando se habla de Financiamiento Político

Público, se refiere a todo el movimiento de fondos (ingresos y egresos) que se



127

-52-

utiliza para financiar a los partidos políticos, tanto en sus actividades ordinarias, como durante los períodos de campaña electoral, y que éste financiamiento puede ser, por su origen, de tres tipos: público, privado, o una mezcla de ambos – "mixto"-.

Como ya vimos, el financiamiento político público, puede darse de forma directa, cuando se establecen asignaciones específicas de dinero, y de forma indirecta, cuando se otorgan concesiones o ventajas que benefician a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación, a fin de que ello tenga impacto en sus gastos.

Un aspecto de vital importancia a considerar, es que el financiamiento político público que otorga el Estado, se erige frente al financiamiento político privado, que son donaciones en dinero o especie proporcionadas por personas físicas o jurídicas privadas, aquel con la finalidad de promover la equidad en la competencia política, así como afirmar la autonomía de los partidos políticos y los candidatos independientes frente a la posible injerencia de los intereses privados, ya que, el financiamiento público puede incidir en situaciones como, evitar el ingreso de fondos ilícitos en la política y brinda un mínimo que permite a los partidos políticos pequeños y a los candidatos de libre postulación participar en la contienda electoral.

Como referencia, tenemos que en Latinoamérica prevalece el sistema que divide el desembolso del financiamiento público en dos momentos: un primer monto, antes de los comicios electorales, y el otro con posterioridad a ellos, y este es el caso de la República de Panamá.

La razón de ser del discutido financiamiento público posterior, es proporcionar una contribución posterior a las elecciones, cuyo objetivo es financiar actividades partidarias, tales como, gastos de funcionamiento de sus oficinas en provincias y comarcas, gastos para realizar actividades consultivas,



128

-53-

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 los mismos y para los candidatos de libre postulación.

En definitiva, los partidos políticos requieren fondos para funcionar y de esta manera desarrollar a cabalidad su rol de actores fundamentales de la democracia, por lo que, el **subsidio post electoral** es un mecanismo para asegurar la subsistencia de los mismos, luego del torneo electoral, garantizando el funcionamiento de la democracia y el principio constitucional de pluralismo político, que se afianza precisamente en los partidos políticos; al tiempo que desvanece la posibilidad de que existan partidos electoreros o de temporada, prohiendo la permanencia de sus estructuras en todo el país, aún después del torneo electoral.

Luego de un mesurado análisis del tema, se puede entender que el fortalecimiento de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales, y la impresión de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos, que permea a todos los países de América Latina, obligan al mantenimiento del financiamiento de la actividad política por parte del Estado, a través de este tipo de subsidios post electorales; pero ello también exige la existencia de controles en el uso de esos fondos, es decir, la necesidad de asegurar la mayor **transparencia financiera**, de manera tal, que un mal uso de esos dineros no amenace la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas; esto es, la percepción de los ciudadanos de que los procesos electorales y los gobiernos democráticos son el reflejo de los intereses colectivos.

Bajo estas consideraciones, es necesario afirmar que no existe incongruencia entre el contenido del artículo 2 de la Ley No.54 de 2012 y el

-54-



texto constitucional.

8.- Análisis de los Cargos contra los Artículos 4 y 6 de la Ley No.54 de 2012.

En cuanto al artículo 4 de la Ley No.54 de 2012, que reforma el artículo 234 del Código Electoral, sobre las postulaciones de candidatos por los partidos políticos o mediante libre postulación; y el artículo 6 de la Ley, que refirma el artículo 239 del Código Electoral, sobre la **participación de las mujeres** en las elecciones internas de los partidos políticos, debemos destacar que, lejos de encontrar razones que justifiquen la declaratoria de Inconstitucionalidad de los mismos, estima el Pleno que dichas normas lo que promueven es el fortalecimiento de la participación democrática de un mayor número de personas, ya sea mediante la libre postulación y reforzando el compromiso de Panamá por la igualdad de género, de forma tal, que se asegure la real participación de la mujer en la contienda electoral, en la política panameña y, por ende, en la toma de decisiones trascendentales para el país.

Es decir, se trata de normas inclusivas que van de la mano con las aspiraciones internacionales que promueven la participación política de los distintos sectores representativos del país, incluyendo a las minorías; pero que además atienden los postulados de no discriminación y de inclusión en materia de derechos humanos y dignidad de la persona, que están contenidos en los **artículos 19 y 17 de la Constitución Política**, respectivamente, los cuales se consolidan aun más con la Ley No.4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, publicada en la Gaceta Oficial No.23729 de 6 de febrero de 1999 y reglamentada a través del Decreto Ejecutivo No.53 de 25 de junio de 2002.

Retomando el pensamiento del autor **Luigi Ferrajoli**, diríamos que el constitucionalismo es un modelo normativo de ordenamiento producto por un



130

-55-

cambo de paradigma tanto del derecho como de la democracia, gracias al cual la validez de las leyes y la legitimidad de la política están condicionadas al respeto y a la actuación de las garantías de los derechos estipulados en las constituciones. Además, se distingue... por entender que la estipulación de principios y derechos fundamentales en constituciones rígidamente supraordenadas a todas las otras fuentes equivale a la imposición, a la producción normativa en su totalidad, de límites y vínculos aplicables a sus violaciones exactamente como en el caso de las reglas. De este modo, ...el constitucionalismo garantista viene a representar el pleno desarrollo tanto del positivismo jurídico, dado que consiste en la positivización de las mismas opciones a las que el legislador debe ajustarse, como del estado de derecho y de la democracia, puesto que comporta el sometimiento de todo poder, incluso del político y legislativo, a normas formales y sustanciales, dirigidas, en primer término, a limitar y vincular su ejercicio y, en segundo momento, a censurar o a remover sus violaciones, en garantía de los derechos de todos. De aquí resulta una virtual y en alguna medida fisiológica ilegitimidad del derecho positivo vigente en relación con el dictado constitucional, que la ciencia jurídica debe verificar y la política y la jurisdicción reparar o corregir. (FERRAJOLI, Luigi. La democracia a través de los derechos... p. 10)

9.- Análisis de los Cargos contra los Artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley No.54 de 2012.

En tanto que, los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley No.54 de 2012, que adicionan los artículos 246-B, 246-C, 246-D, 246-E, 246-F y 246-G al Código Electoral, estas normas entran a regular la manera cómo se formaliza la candidatura de los aspirantes por libre postulación, en concordancia con el artículo 7 que adiciona el artículo 246-A al Código Electoral, el cual ha sido analizado por este Pleno en párrafos anteriores, sin que de ello se derive alguna



131

-56-

infracción del texto constitucional, en los mismos términos que hemos explicado cuando nos dedicamos al análisis del artículo 7 de la Ley atacada.

Para concluir, destaca el Pleno que las bases de la legitimidad, en las instituciones democráticas, se deben tratar a través de un proceso público de deliberación con la participación de los ciudadanos en forma libre e iguales, ya que sólo así puede existir una participación auténtica en una democracia representativa, pues ellos participaron en las reglas de quienes son escogidos en forma democrática.

Sobre la participación política, Gerardo Antonio Durango citando a J. Habermas, destaca 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."* (DURANGO, Gerardo Antonio y Otros. **La participación política como derecho fundamental**. Universidad Nacional de Colombia. 2013. p. 11-13)

Siendo así, y luego de una valoración profunda de cada una de las normas de la Ley No.54 de 2012, el Pleno de esta Corte Suprema de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional, concluye que son inconstitucionales la



-57-

frase "Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral" contenido en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley, así como los artículos 14 y el párrafo "*La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto.*" contenida en el artículo 15 de la Ley No.54 de 2012.

Por el contrario, esta Corporación de Justicia, no encuentra razones jurídicas que le lleven a considerar que el resto de las normas que contiene la Ley No.54 de 2012, estos son los artículos 1, 2, 4, 6, el párrafo "*En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes.*" ni ningún otro párrafo del artículo 7, ni los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley No.54 de 2012, contravienen el texto constitucional.

Con relación al artículo 5 de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012, como ya adelantamos, se debe declarar que ha ocurrido el fenómeno de COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL, pues este Pleno ya se ha pronunciado respecto a la constitucionalidad de dicha norma.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia-PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA:**

- 1.- QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los Artículos 1, 2, 4, 6, el párrafo "*En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes*" ni ningún otro párrafo del artículo 7, ni los Artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley No.54 de 2012;
- 2.- QUE SÍ SON INCONSTITUCIONALES la frase "Recibido el



133

-58-

concepto emitido por la Fiscalía General Electoral" contenido en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley, el artículo 14 y el párrafo "La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto" contenida en el artículo 15 de la Ley No.54 de 2012.

3.-Con relación al artículo 5 de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012, DECLARA que ha ocurrido el fenómeno de COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL.

Notifíquese,

Abel Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

Oydén Ortega Durán
OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO
(CON VOTO EXPLICATIVO)

Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
ABSTENCION DE VOTO

José E. Ayú Prado Canals
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

Secundino Mendieta
SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO

Harry A. Díaz
HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO
voto concurrente

Efrén C. Tello C.
EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO

JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO

VOTO RAZONADO

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

1



Entrada N° 734-12
Magdo. Ponente: Abel Zamorano

VOTO EXPLICATIVO DEL MAGISTRADO OYDÉN ORTEGA DURÁN.

Con mi usual respeto, debo señalar que me abstuve de votar en relación con la decisión tomada por la mayoría al decidir el Recurso de Inconstitucionalidad presentado por los Licenciados Manuel Enrique Bermúdez Ruidiaz, Licenciado Rainier Alexis del Rosario Franco, Licenciado Dionisio De Gracia Guillén, Licenciado Carlos Rubio, Licenciado Orestes del Río, Licenciado Luis García, Licenciada Guadalupe Arosemena, Licenciada Zulay Rodríguez Lu, Licenciado Mario Velázquez Chizmar, Licenciado Pedro Pablo Arosemena y Licenciado Roberto Ruíz Díaz, contra la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012. Por tanto, debo dar un Voto explicativo respecto de la Sentencia aprobada mediante la cual se declaró:

"Que no son inconstitucionales los artículos 1,2,4, 6, "En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes" ni ningún otro párrafo del artículo 7, ni los Artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley N°54 de 2012; señalando además la parte resolutive: QUE SÍ SON INCONSTITUCIONALES la frase "Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral" contenido en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley, el artículo 14 y el párrafo "La votación se realizará



selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto” contenida en el artículo **15 de la Ley N°54 de 2012”.**

Al respecto debo indicar que en su momento señalé que este tipo de decisiones había que tomarlas con prudencia, pues es un hecho público y notorio que actualmente se encuentra en discusión el Proyecto de Ley N°292 de 18 de enero de 2016, que Reforma el Código Electoral. En la misma línea de pensamiento, debemos señalar que las reformas electorales tienen la particularidad que cada vez que termina un torneo electoral a los pocos meses se instala una comisión, para ver el tema de posibles reformas a la Ley electoral, al proceso electoral, a la forma de elección, etc. Eso ha ocurrido en los últimos cinco torneos electorales y no me cabe la menor duda que esto va a continuar en los próximos torneos electorales.

De allí, que esto es algo que los grupos políticos y la sociedad en su conjunto consideran que es algo perfectible, que se puede perfeccionar, puesto que no existe democracia ideal, ni democracia perfecta. Que en efecto, cuando se aprecia la elección del Presidente de Estados Unidos, que según la Constitución de ese país es una elección indirecta y es indirecta porque aun cuando el que va a votar sabe que va a votar por el candidato del partido demócrata o del partido republicano y que ese candidato es determinada persona; sin embargo, se vota por una lista de



136

electores y esos electores a su vez escogen o eligen al Presidente de los Estados Unidos de América. Dichos electores podrían cambiar de pensamiento y terminan eligiendo a quien sea. Por eso, ya se dice que es bueno que se cambie esa forma de elección y que se diga que la votación sea directa como es el caso de la mayoría de nuestros países. En la elección directa la persona sabe por qué persona va a votar para Presidente y está por definirse los cambios que puedan producirse en la forma de elección en los Estados Unidos, un país desarrollado con una tradición mayor que la nuestra.

Las modificaciones que se han planteado al sistema electoral de Panamá tienen que ver con una decisión o con decisiones que tomemos nosotros en sede de constitucionalidad. Las propuestas de reformas al sistema electoral son el producto de un consenso entre los grupos políticos y la representación de la Sociedad civil, contenidas en un pliego de modificaciones y deben merecer una decisión de la Asamblea Nacional, en base a dicho pliego de reformas electorales, lo cual ya fue presentado ante ese Órgano de representación popular.

Si eso es así, yo creo que debió hacerse un compás de espera. Cuando estábamos en el torneo electoral anterior, también teníamos pendiente varias decisiones y llegamos a la conclusión que no era conveniente tomar esa decisión en vista del torneo electoral. Soy de la opinión que las decisiones constitucionales



como estas, donde están por aprobarse aspectos electorales previamente acordados por consenso, no se toman de la noche a la mañana.

Este es un tema en que se ven aspectos de los candidatos de libre postulación para Presidente, para el Parlamento, etc. Este Pleno decidió hace menos de ocho años el tema de las candidaturas de libre postulación y se tomó la decisión que sí puede haber candidatos de libre postulación a la Presidencia. Esa fue una buena decisión y eso es quizás el epicentro de un torneo electoral desde el punto de vista de la democracia, puesto que permite que los que no están inscritos en partidos políticos puedan participar en un torneo electoral. Hay una disposición en el pliego de reformas en este año 2016 y el Proyecto que sirvió de base para la Resolución aprobada, donde se analiza que no puede haber obstáculo para que en un circuito electoral se puedan postular más de tres candidatos de libre postulación, cuando hay circuitos electorales donde se eligen cuatro, cinco y seis, y a veces siete personas, entonces porqué limitar a tres, lo que parece una cifra arbitraria.

Tomé la decisión de abstenerme de votar porque no debiéramos tomar una decisión sin esperar la aprobación o no del pliego de modificaciones presentado a la Asamblea Nacional por grupos representativos. En cuanto a una reforma electoral después de la próxima elección, otros grupos u otra Comisión



138

discutirán sobre reformas electorales. Obsérvese que los grupos o las representaciones cada vez se han ido ampliando, por lo que debemos ser cuidadosos en decidir sobre estos temas, porque al fin y al cabo somos los que interpretamos la Constitución, los fieles intérpretes de la misma. Pero podemos esperar a que se tomen las decisiones y se produzcan luego las acciones constitucionales correspondientes. Estimo, respetuosamente, que no podemos apresurarnos, cuando hay muchos sectores que están aportando propuestas en el tema de las reformas electorales, las cuales se están discutiendo y los temas son polémico como ejemplo de esto tenemos el voto selectivo, al igual que el voto plancha.

Considero que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia debe reservarse para pronunciarse sobre Acciones de inconstitucionalidad que se presenten en estos casos, sobre hechos cumplidos, sean estos proyectos de leyes o leyes propiamente tales. Este pronunciamiento debe producirse luego que la Asamblea Nacional haya dictado la Ley Electoral producto del consenso al que me he referido.

La consulta también, como se está haciendo, es importante. No neguemos la consulta. Por eso me abstuve de votar y no porque quiero obviar una discusión, porque varios puntos de los que estamos analizando serán objeto de consideración, aun cuando el presente proyecto fue modificado de la idea original y se acogieron algunas observaciones y eso me parece muy atinado.

6



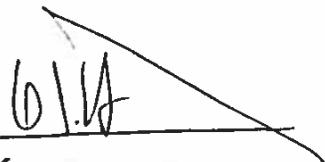
139

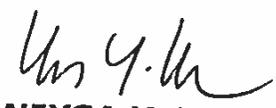
Pero muchos de estos puntos que se están decidiendo como inconstitucionales, pueden estar definidos dentro de poco en la Asamblea Nacional, porque al final es una Ley que se va a dictar.

En atención a las consideraciones expuestas, es que considero necesario emitir este VOTO EXPLICATIVO.

Con el debido respeto,

Fecha Up Supra.


OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO


LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Entrada N° 734-12. Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano.



VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO HARRY A. DÍAZ

Con el debido respeto, debo manifestar que aunque estoy de acuerdo con casi la totalidad de la presente resolución, no comparto la decisión adoptada en lo atinente a que se declare inconstitucional la frase del artículo 15 de la Ley N° 54 de 17 de septiembre de 2012, que establece, "La votación se realizará selectivamente".

Nuestro criterio se fundamenta en que el voto selectivo no deja en indefensión al elector, en virtud de las razones que pasamos a explicar:

El Capítulo 2° del Título IV de la Constitución Política de la República, regula lo atinente a los Derechos Políticos, siendo uno de ellos la facultad y el deber que tenemos todos los ciudadanos de escoger a las autoridades públicas que, conforme al texto constitucional, son de elección popular. En ese sentido, el artículo 135, establece que la emisión del voto es igual para todos al disponer "El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo".

Por otro lado, el Capítulo 1° del Título V, sobre la Asamblea Nacional, del mismo cuerpo normativo, reconoce en el numeral 1 del artículo 147, la proporcionalidad en la representación de los diputados electos mediante el sufragio: "Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional"

Visto lo que antecede, la frase "La votación se realizará selectivamente" contenida en el artículo 15 de la Ley N° 54 de 17 de septiembre de 2012, no deja en indefensión a los electores pues cada voto tiene el mismo valor e importancia, y tal como lo señala la norma constitucional acusada, además de ser libre es igual para cada ciudadano.

Lo anterior es reforzado a través del principio de proporcionalidad, el cual corresponde a un concepto matemático basado en valores preestablecidos; esto es, una persona, un voto.

Explicado con mayor amplitud, en el momento en que el voto de una persona puede tener validez para elegir a múltiples candidatos a diputado de un partido político (mediante el denominado voto en plancha), se rompe con la proporcionalidad matemática y el voto deja de ser igualitario. Por lo anterior, debemos preguntarnos ¿tiene el elector de un circuito plurinominal mejor opción o derecho que el elector de un circuito uninominal? la respuesta es no, pues produce una desigualdad clara.

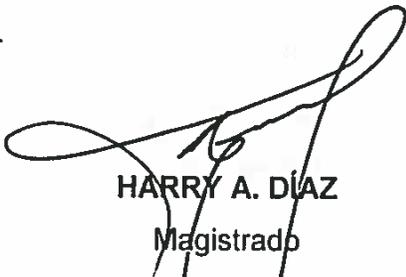
Es aún más evidente preguntar por qué se le daría mayor ventaja a un voto en plancha a candidatos de un partido político vs a los independientes que no pueden recibir votos de otros independientes, es decir, no hay una casilla que diga "independientes" y por la cual así como el voto en plancha para un partido, se le pueda adjudicar a todos los independientes. Es notoria la falta de igualdad, y por ello debe respetarse la normativa de una persona un voto, del voto selectivo.

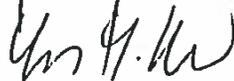
En ese sentido, cabe advertir que el propósito de la representación proporcional es reducir la disparidad entre la proporción de los sufragios que gana un partido a nivel nacional y el número de escaños que esa misma agrupación obtiene en la asamblea de diputados.

Así las cosas, considero que el voto selectivo no se contrapone al principio de representación proporcional establecido en la Constitución Política de la República, ni que el mismo sugiera desigualdad de condiciones para quienes participan en un proceso electoral.

Por las consideraciones que dejo expuestas, consigno mi Salvamento de Voto en la presente resolución judicial.

Fecha Ut Supra.


HARRY A. DÍAZ
Magistrado


YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General



VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO
EFRÉN C. TELLO C.



ENTRADA No.734-12

MAGISTRADO PONENTE: ABEL A. ZAMORANO

INFORME:

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MANUEL ENRIQUE BERMUDEZ RUIDIAZ, EN SU PROPIO NOMBRE PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA FRASE "RECIBIDO EL TRASLADO DEL CONCEPTO DE LA FISCALÍA ELECTORAL", CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3, QUE SE REFIERE A LAS DENUNCIAS POR PROPAGANDA ELECTORAL Y LOS ARTÍCULOS 5, 14 Y 15 DE LA LEY No.54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

Con el respeto que se merecen el resto de los Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia debo señalar que, si bien estoy de acuerdo con lo decidido mediante la Resolución objeto del presente voto concurrente, no comparto lo decidido respecto a declarar que sí son inconstitucionales el artículo 14 y el párrafo "La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto" contenida en el artículo 15 de la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012.

Las normas antes señaladas establecen lo siguiente:

"Artículo 14. El artículo 326 del Código Electoral queda así:

Artículo 326. Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:

1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral.
2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral,



tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes hayan alcanzado.

3. Si aplicada la fórmula anterior, quedaran puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de votos no menor de la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.

4. Una vez aplicado el cociente y medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, estos se adjudicarán a los candidatos más votados entre todos los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar."

Artículo 15. El artículo 327 del Código Electoral queda así:

Artículo 327. Cuando un partido tenga derecho a uno o más puestos de Diputado, en un circuito plurinominal, se declararán electos principales y suplentes a los candidatos que en tal calidad hayan obtenido mayor cantidad de votos.

Para estos efectos, en la boleta única de votación, se colocarán los nombres de los candidatos, en el orden en que hayan sido postulados internamente por la autoridad del partido, y el elector seleccionará el candidato de un solo partido, marcando solamente una casilla, que corresponda al candidato principal de su preferencia. La elección del principal implica la del respectivo suplente personal.

La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto.

Lo dispuesto en este artículo también se aplicará cuando deban elegirse a varios concejales en un distrito, incluidas las listas por libre postulación.

Cuando un elector marque más de una casilla, el voto será nulo."

Nuestro desacuerdo de declarar inconstitucionales las normas antes citadas lo sustentamos en el hecho que dichas normas fueron introducidas por la modificación al Código Electoral que se dio mediante la Ley No.54 de 17 de septiembre de 2012, las cuales fueron el resultado del ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 10 del



Artículo 143 de la Constitución Política al Tribunal Electoral, el cual tiene como tradición luego de concluido el proceso electoral, crear una Comisión Nacional de Reformas Electorales, para lo cual se convoca a los representantes de los partidos políticos constituidos, a los que estuvieran en formación y representantes de la sociedad que estén interesados en participar en el mejoramiento del sistema electoral, con la finalidad de que luego de realizados los estudios pertinentes se introduzcan modificaciones y nuevas normas al Código Electoral vigente, que permitan mejorar nuestro sistema democrático y electoral.

En ese orden de ideas consideramos que la frase "la votación se realizará selectivamente, por un elector un voto.", no deja en indefensión al elector, ya que para los circuitos plurinominales que sería donde se puede originar un problema por la aplicación de esta forma de votación, la propia ley creo las reglas contenidas en el artículo 14, para que las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales proclamen a los candidatos electos luego de aplicada la referida regla, por tanto de la norma en referencia se infiere claramente la forma en que debe ser contado ese voto único para la escogencia de los circuitos que tengan más de un diputado, por lo que consideramos que nos son contrarias al principio de representación proporcional que establece la constitución, ni que cree una desigualdad de condiciones para con los demás candidatos.

No obstante a lo antes señalado, nuestra disconformidad principal se da en razón de la limitación que surgiría para el Tribunal Electoral, de poder, en virtud de la facultad privativa que le asigna la Constitución Política de tener iniciativa legislativa en la materia de su competencia y de la cual la materia electoral es una de las más importante; ya que, las reformas al Código Electoral se dan producto de la conformación de una Comisión Nacional de Reformas Electorales, que como señaláramos anteriormente se crea luego de finalizado un torneo electoral y que de acuerdo a nuestra historia se ha venido conformando desde la reforma electoral de 1993, en la cual luego de un amplio debate proponen reformas al Código Electoral que



surgen de la experiencia de cada elección y que a nuestro juicio fortalecen la Democracia.

En ese orden de ideas debemos señalar que el sistema de votación y la búsqueda de la equidad en el ejercicio del voto y de la adjudicación de las curules en los circuitos plurinominales, es uno de los debates que se llevan a cabo luego de finalizado un torneo electoral por parte de la referida comisión y es por ello que se ha ido cambiando y tratando de buscar la fórmula para tener un sistema de votación y asignación de curules acorde a la realidad que se presenta luego de cada proceso electoral y es por ello que luego de la experiencia vivida en el pasado torneo electoral, en el proyecto de reformas que actualmente se discute en la Asamblea se está nuevamente introduciendo reformas al Código Electoral que guardan relación con las normas que se están declarando inconstitucionales.

No obstante lo anterior, como quiera que esa no fue la decisión a la que llegó la mayoría de los colegas magistrados, respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas referidas, es por lo que estoy haciendo el presente voto concurrente.

Fecha ut supra.

EFRÉN C. TELLO C.

YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

PONENTE: MAGDO. ABEL ZAMORANO

ENTRADA: 734-12

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA CONTRA LA LEY N°54 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2012, POR EL LICENCIADO MANUEL BERMÚDEZ Y OTROS.

**ABSTENCIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

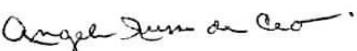
Respetuosamente, presento abstención de voto en la resolución que decide respecto a la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Ley N°54 de 17 de septiembre de 2012, por parte de los Licenciados Manuel Bermúdez, Dionisio De Gracia, Rainier Del Rosario Franco, Carlos Rubio, Oreste Del Río, Roberto Ruíz Díaz, Luis García, Guadalupe Arosemena, Zulay Rodríguez Lu, Mario Velásquez Chizmar y Pedro Arosemena.

Al respecto debo manifestar, que mi decisión obedece a que una de la promotoras de la acción constitucional fue la Honorable Diputada de la Asamblea Nacional, Zulay Rodríguez Lu, quien ha realizado señalamientos contra mi persona y mi familia, motivo por el cual solicité se me separara del conocimiento de esta causa constitucional; sin embargo, la mayoría de los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia, decidieron declarar NO LEGAL la manifestación de impedimento en la resolución de 28 de abril de 2016.

Cabe anotar, que en decisión adoptada el 12 de febrero de 2016, por la mayoría de los Honorables Magistrados que integran este Pleno, se declaró legal el impedimento que solicité para conocer del desistimiento promovido por la Honorable Diputada de la Asamblea Nacional, Zulay Rodríguez Lú, dentro de la acción de hábeas corpus con entrada 537-14, requerimiento que fue sustentado en la misma situación fáctica esbozada en el presente negocio.

Por consiguiente, en aras de salvaguardar los principios que regentan mi actuar como administradora de justicia, como son la transparencia e imparcialidad, me abstengo de votar en el presente negocio constitucional.

Fecha ut supra.


**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**



Y. Y. Y.

**LICDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**

LO ANTERIOR, DE FOJA 76 A FOJA 146
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 18 de Julio de 2016

[Handwritten Signature]
Secretario General
Corte Suprema de Justicia