

fx



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO



PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).

ENTRADA No. 686-19.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298 CONTENIDO EN EL CÓDIGO ELECTORAL, QUE SEÑALA "...DE RESULTAR SER ELEGIDO PARA DOS O MAS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, EL FAVORECIDO DEBERÁ MANIFESTAR LA ELECCIÓN DEL CARGO A EJERCER EN UN PERÍODO MÁXIMO DE CINCO DÍAS HABILES DESPUÉS DE SER PROCLAMADO. DE LO CONTRARIO, EL TRIBUNAL ELECTORAL DECIDIRÁ OTORGARLE EL EJERCICIO DEL CARGO CORRESPONDIENTE AL DE MAYOR JERARQUÍA Y EL OTRO CARGO SERÁ OCUPADO POR EL SUPLENTE..."

ENTRADA 829-19.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE BUFETE FUENTES & RODRÍGUEZ LAW FIRM, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE SAMID DAN SANDOVAL CISNEROS, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

Vistos:

El licenciado Roberto Ruiz Diaz, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298 contenido en el Código Electoral.

De igual manera, la firma forense Bufete Fuentes & Rodriguez Law Firm actuando en nombre y representación de Samid Dan Sandoval Cisneros presentó demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional el ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

A través de la resolución fechada 21 de agosto de 2019 se dispuso la acumulación de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense Bufete Fuentes & Rodríguez Law Firm actuando en nombre y representación de Samid Dan Sandoval, identificado con el número de entrada 829-19, a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Roberto Ruíz Díaz actuando en su propio nombre y representación, la cual se identifica con el número de entrada 686-19 a fin de que se sustancien y fallen en una sola sentencia, con fundamento en los artículo 720 y 721 del Código Judicial (Ver fojas 37-38).



I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.

Ambas demandas (Entrada No. 686-19 y 829-19) plantean ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad del ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298 del Código Electoral que señala lo siguiente: *"De resultar ser elegido para dos o más cargos de elección popular, el favorecido deberá manifestar la elección del cargo a ejercer en un periodo máximo de cinco días hábiles después de ser proclamado. De lo contrario, el Tribunal Electoral decidirá otorgarle el ejercicio del cargo correspondiente al de mayor jerarquía y el otro cargo será ocupado por el suplente."*

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

ARGUMENTOS DEL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ (Entrada No. 686-19).

Sostiene que el párrafo de la disposición mencionada infringe en concepto de violación directa por comisión el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los artículos 17, 226, y 241 de la Constitución Política de Panamá.

Señaló que la violación al artículo 23 del Pacto de San José es clara, pues, dentro de las limitaciones que dicha norma establece se le concede al legislador que reglamente ese derecho (Derechos Políticos), y solo indica que puede ser por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o bien por condena previa en un proceso penal.

f9

Según sus consideraciones, de modo alguno dicha normativa limita la cantidad de cargos a los que una persona se puede postular, e incluso el propio Código Electoral lo permite cuando señala que el estatuto o reglamentos del partido político determinará el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular. Por ello, manifiesta el letrado ¿Por qué la norma impugnada sí limita que el mismo al salir electo en varios cargos pueda ser proclamado en cada uno de ellos?.

Además, agregó que el párrafo aludido del artículo 298 restringe el derecho a ser electo y limita el derecho que tiene el elector a escoger a, o los candidatos, que mejor estime, indistintamente si están postulados a uno o más cargos.

De igual manera, señaló que si realmente la norma tuviese sentido, en el propio Código debió prohibirse postularse a más de un cargo, pues es contradictorio decirte que puedes correr a varios cargos, pero, solo uno puedes adjudicarte, cuando es el elector el que debe decir, si lo quiere para uno o varios cargos.

Textualmente indica lo siguiente: “*...de ahí el limitar el derecho a los electores, que son los afectados, de poder escoger al candidato de su preferencia, en los cargos que estime conveniente, siempre que sea libre y espontáneamente. Así mismo la limitación va para el que resulta electo, pues el mismo cumple una serie de requisitos que se le exige para cada cargo, pero al final se le limita a ejercer un solo mandato popular que le fue conferido, cuando el soberano lo invistió de dos o más responsabilidades. Hay que recordar que el elector vota por principal no por el suplente, que es la forma como el Tribunal Electoral pretende subsanar esta violación constitucional.*”

Con relación al artículo 241 de la Constitución Política señaló que la violación de dicho artículo se da en forma directa por omisión, puesto que, la norma demandada en su último párrafo establece situaciones no contempladas en la norma de carácter superior como lo es la Constitución Política dictaminando que al ser electo para dos cargos de elección popular los mismos no podrán ser ocupados y deberá escoger uno.



go

Acotó que al revisar el artículo 241 de la Constitución Política no se observa que la limitación de escoger un cargo u otro esté plenamente establecida como una limitación para ser electo, por el contrario dicha norma dice que el Alcalde será electo por votación popular directa que es lo que sucede para quien se postula para ese cargo en conjunto con otro de elección popular.

A su juicio, no existe limitación en cuanto a ser electo y esto viene de la mano de que no hay prohibición para postularse a varios cargos dentro de una misma elección.

De igual manera, se refiere a la violación del artículo 226 de la Constitución Política señalando que dicha norma no establece como requisito para ser Representante de Corregimiento, el hecho de no haberse postulado para otro cargo, o el haber sido electo para otro cargo de elección popular.

Señaló lo siguiente: *"La Constitución, norma máxima y suprema dentro de un estado de derecho, delimita los requisitos que cada ciudadano debe cumplir para ser postulado y a la vez para ser electo. El Tribunal Electoral que tiene facultades para reglamentar la ley electoral, no puede limitar el derecho a ser electo, ni puede crear situaciones posteriores, al ser electo, pues la decisión fue tomada por el Pueblo, que es el soberano y como bien lo señala la Constitución Nacional en su artículo 2, cuando señala que el poder público emana del pueblo y este lo hace por medio de elecciones directas, donde quien resulta el más votado, será electo y de modo alguno existe alguna disposición que diga que quien resulte electo en dos o mas (sic) cargos, deberá dejar vacante o en manos de un suplente uno de esos cargos. Adicional la Constitución tampoco le otorga al Tribunal Electoral para disponer que cargo adjudica a un electo en varios cargos, si este no se decide en cinco días hábiles, por cual."*

Con sustento en tales consideraciones, solicita se declare inconstitucional el último párrafo del artículo 298 contenido en el Código Electoral.

ARGUMENTOS DE LA FIRMA FORENSE FUENTES & RODRÍGUEZ LAW FIRM.
(Entrada No. 829-19).

91

Estima que la norma aludida infringe el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los artículos 17, 135, 241 y 153 de la Constitución Política.

Sostuvo que se infringe el artículo 23 del Pacto de San José, pues dentro de las limitaciones que dicha norma le concede al legislador para que reglamente los derechos políticos solo se señala que puede ser por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o bien por condena previa en un proceso penal.

A su juicio, de ningún modo se limita a la cantidad de cargos que una persona se pueda postular, e incluso el propio Código Electoral lo permite, siempre que este reglamentado por los estatutos internos de los partidos, y no limita a que una persona pueda postularse a varios cargos, por ello, manifiesta el accionante que ¿Por qué si se limita en el caso de ser electo en varios cargos para que esta persona pueda ser proclamada en cada uno de ellos?.

Argumenta que el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral restringe el derecho de ser electo, y de igual manera limita el derecho que tiene el elector de escoger a los candidatos que mejor estime, indistintamente si están postulados a uno o más cargos.

Refirió que se le limita a quien resulte electo, pues, el mismo cumple una serie de requisitos que se le exige para el cargo, pero, al final se le limita a ejercer un solo mandato popular, cuando fue investido de dos o más responsabilidades.

Con relación al artículo 135 de la Constitución Política señala que la violación se produce de forma directa, pues, esta norma prohíbe entregar ambas credenciales vulnerando el derecho de los electores y del elegido, además, le otorga una potestad al Tribunal Electoral que debilita nuestra democracia, le da poder por encima del pueblo y de sus derechos, obligar al candidato a elegir uno de los dos cargos e incluso decidiendo el propio Tribunal.

Textualmente indica lo siguiente: "*En el presente caso el limitar a acceder a los cargos para los cuales se postuló, resulta por demás inconstitucional y viola*



AV

flagrantemente un derecho en dos vías. Uno el derecho a elegir que tiene la población y escoger a quien más le convenga parezca que los represente y dos, el derecho a ser electo, pues la Constitución Política nacional no contempla limitación alguna en cuanto a la cantidad de cargos para los cuales se puede postular una persona."

Con relación al artículo 241 de la Constitución Política señaló que se viola de forma directa por omisión puesto que la norma demandada en su último párrafo establece situaciones no contempladas en la norma de carácter superior de la Constitución Política, es decir, dicho artículo de la Constitución no pone limitación de escoger uno u otro cargo, por el contrario, la norma solo establece que el Alcalde será electo por votación popular directa y no existe limitación en cuanto a ser electo y no hay prohibición para postularse en varios cargos dentro de una misma elección.

Al igual se refirió al artículo 153 de la Constitución señalando que la violación se da en forma directa por omisión pues, la norma constitucional no establece como uno de los requisitos para ser diputado el no haberse postulado para otro cargo o haber sido electo para otro cargo de elección popular.

Expresó que la Constitución Política es la norma máxima y suprema dentro de un Estado de derecho, delimita los requisitos que cada ciudadano debe cumplir para ser postulado y a la vez para ser electo, por ello el Tribunal Electoral a pesar de que tiene facultad para reglamentar la ley electoral no puede limitar el derecho a ser electo, ni puede crear situaciones posteriores al ser electo, puesto que la decisión fue tomada por el pueblo.

Con fundamento en estas consideraciones solicita que se declare inconstitucional el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral.

III. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuradora General de la Nación, a través de la Vista No. 14 del 20 de septiembre de 2019 emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida contra el último párrafo del artículo 298 del Texto Único del Código Electoral,



(2)

publicado en Gaceta Oficial No. 28422 del 11 de diciembre de 2017, indicando que dicha norma *no es inconstitucional*.



En esencia, el Ministerio Público plantea lo transcritto a continuación:

"Igualmente, del alcance interpretativo del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se observa que permite la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos, pero su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

Partiendo de ese criterio, opino que la norma demandada no contraviene la protección de los derechos políticos resguardados en los artículos 23 de la Convención Americana sobre derechos Humanos y el 17 de nuestra Ley Fundamental, en virtud de que no adiciona un requisito a los contemplados en la Carta Magna para la elección de los cargos de Diputado, Representante y Alcalde, ni mucho menos limita la participación ciudadana en la contienda electoral, toda vez que en su párrafo primero permite que los partidos políticos determinen en sus estatutos o reglamentos el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular, fortaleciendo así el sistema democrático representativo.

Conforme al espíritu de la disposición que se alega contraventora del mandato constitucional, cabe realizar una interpretación de nuestra Ley Fundamental basada en el principio de Universalidad Constitucional, contenido en el artículo 2566 del Código Judicial, por lo que resulta oportuno traer a colación el artículo 303 de nuestra Carta Magna, el cual consagra que "Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultaneas de trabajo".

...El precepto legal objeto de la acción, no transgrede el mandato constitucional que resguarda el régimen electoral establecido para la provisión de ciertos cargos públicos, ya que no limita ni prohíbe la potestad libre de postulación, de elegir y ser elegido en una contienda electoral, más bien, en observancia del artículo 303 de la Constitución permite que un candidato que ha sido elegido para dos o más cargos de elección popular, escoja el puesto que va a desempeñar, y le otorga al Tribunal Electoral, encargado de reglamentar, aplicar e interpretar la Ley Electoral, por mandato constitucional, la facultad de otorgarle al candidato electo el cargo de mayor jerarquía y el otro será ocupado por el suplente, en caso de que el primero no decida en el periodo de cinco días hábiles; disposición que busca precisamente que el elegido en la contienda popular, desempeñe uno de los cargos por los que fue electo con eficiencia y efectividad en favor de sus propios electores, sin descuidar las funciones de un detrimento del otro..."

AK

IV. ALEGATOS FINALES.

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos a fin de que el activador constitucional y cualquier otra persona interesada presentaran sus argumentos por escrito respecto a lo demandado.

En virtud de lo anterior, el licenciado IAN BAYLESS Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral presentó escrito de alegatos finales en el cual señaló que la Constitución Política de Panamá le atribuye al Tribunal Electoral la interpretación y aplicación privativa de la Ley Electoral, lo cual está encaminado a garantizar y respetar la participación ciudadana en igualdad de condiciones sobre todo para quienes participan en la contienda electoral en el marco de respeto de la legalidad, atendiendo al interés, necesidad y proporcionalidad de nuestra sociedad democrática.

Indicó que lo establecido en el artículo señalado de inconstitucional no podría ser de manera distinta, pues, equivaldría a que se violaran artículos de la Constitución Política, como el 302 el cual entre otras cosas señala: “*Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa*”.

A su juicio, es inconcebible que un candidato elegido para dos (2) cargos se le entreguen credenciales para ocupar ambos cargos y que producto de esto pueda a su libre arbitrio alternar uno u otro cargo con la excusa de que cuando está como principal o ausente en uno, asuma la titularidad su suplente dando a entender que queda a su disposición ejercer los dos cargos públicos a la vez.

Considera que conforme al artículo 303 de la Constitución Política no es legal que un servidor público sea proclamado para ejercer dos (2) o más cargos de elección popular, pues, el desempeño de un solo cargo demanda responsabilidad y atención de modo presencial.



AS

Además, indica que permitir lo que pretende el accionante significaría ser permisivos de que una persona sea elegida para ejercer dos o más cargos al mismo tiempo y que perciba dos (2) o más sueldos, lo cual es antinatural, incongruente desproporcionado, ilegal e inconstitucional.

Manifestó que el artículo del Código Electoral demandado no trasgrede la Constitución Política en ningún sentido, muy por el contrario, la respeta, propone y garantiza la protección de los derechos y deberes individuales y sociales en conjunto.

Textualmente indica lo siguiente: "*El artículo 298 del Código Electoral en su último párrafo, lo que realmente ha venido a hacer, ante la inminente laguna legal que preexistía, es a reglamentar un hecho o situación jurídica electoral que ha venido ocurriendo y que no ha habido reglamentaciones en la Ley que indiquen cuales son los pasos o lineamientos a seguir, Dicho lo precedente, es lógico sin entrar en razonamientos profundos de hermenéutica, que no podemos contar con una norma electoral que permita la postulación de una persona a varios cargos de elección, sin tener claramente estatuido las reglas para dar respuesta a la ciudadanía y al propio candidato del proceder en el caso de que dicho candidato sea elegido en dos (2) o más cargos de elección popular.*"

Con respecto al artículo 135 de la Constitución señaló que este artículo tampoco ha sido violado ya que todos los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos, esto respaldado por las Convenciones Internacionales, la Constitución, las Leyes y su reglamentaciones, las cuales no escapan de la realidad al permitir que un candidato pueda postularse a más de un cargo de elección popular, pero no podemos perder de vista, las razones por las que se ha reglamentado los derechos políticos y no es arbitrario como se menciona en las demandas.

A su juicio, el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral es claro al determinar que si un candidato es elegido para dos o más cargos debe escoger uno, de lo contrario se le asignará el de mayor jerarquía, pues, sería un exabrupto



APL



otorgarle dos o más credenciales, a un candidato que fue elegido a más de dos cargos, cuando no podrá ni de hecho, ni de derecho, ocupar o ejercer ambos cargos.

Señaló que el Estado atinadamente a través del artículo 298 del Código Electoral previó el hecho de que un candidato fuese elegido en dos (2) o más cargos, y para ello creó un procedimiento que permite amparar el derecho de dichos candidatos de participar y ser elegidos en las elecciones, así como también, adoptó medidas legislativas necesarias para hacer efectivos tales derechos previstos en la ley electoral en orden, para facilitar la participación política de todos los que decidieron y decidan participar de la contienda o proceso electoral.

Con respecto a la trasgresión de los artículos 153 y 226 de la Constitución Política se señaló que el artículo 298 del Código Electoral como norma sustantiva regula una circunstancia de hecho que puede surgir al momento en que la ciudadanía ejerza su derecho al sufragio, y en consecuencia resulte elegido un candidato para dos o más cargos de elección popular, lo que no guarda relación con lo establecido en los artículos en mención (artículos 153 y 226 de la Constitución Política) los cuales hacen referencia a los requisitos para postularse y cuestión distinta son las regulaciones existentes en caso de que la persona postulada sea elegida en dos o más cargos de elección popular.

Además, considera que los planteamientos propuestos soslayan las demás normas establecidas en la Constitución Política como es el caso del artículo 156 el cual señala: *"Los Diputados principales y suplentes, cuando estos últimos estén ejerciendo el cargo, no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso..."*.

Con relación al artículo 241 de la Constitución Política, indicó que este plantea que en cada distrito habrá un alcalde, pero no establece, que habrá un alcalde que de igual manera fue acreditado como representante, o que pueda dicho alcalde ejercer como representante al mismo tiempo.

97

Por esta razón, según sus consideraciones dicho artículo en comparación con el artículo 298 del Código Electoral demuestra indubitablemente que no es violatorio de ningún derecho fundamental establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni en nuestra Constitución Política.

Por último señaló que en el Código Electoral anterior, previo al Código vigente aprobado mediante Ley 29 de 29 de mayo de 2017, debidamente publicado en la Gaceta Oficial 28422 de 11 de diciembre de 2017, no se regulaba o dictaba normas de procedimiento en el evento de que una persona fuese elegida a dos o más cargos de elección popular, dejando abierto criterios de interpretación o generando la necesidad de reglamentación posterior a su entrada en vigencia, por ello, considera que el texto del artículo 298 del Código Electoral vigente es un avance jurídico, político y democrático verdaderamente relevante.

Por tales consideraciones, solicita a los Honorables Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, declaren que no es constitucional el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral.

V. CONSIDERACIONES DEL PLENO.

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la Demanda de Inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar, si el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral infringe o no, los artículos 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los artículos 17, 135, 153, 226 y 241 de la Constitución Política de Panamá.

A efectos de iniciar nuestro análisis, es preciso indicar que para que tenga lugar una trasgresión a las normas de nuestra Carta Magna esta debe percibirse de forma clara y evidente, lo cual permita la comprensión de la arbitrariedad en el acto demandado.

En este caso se ha señalado que el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral, trasgrede normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a su vez artículos de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral aludido, señala lo siguiente: *"De resultar ser elegido para dos o más cargos de elección popular, el favorecido deberá manifestar la elección del cargo a ejercer en un periodo máximo de cinco días hábiles después de ser proclamado. De lo contrario, el Tribunal Electoral decidirá otorgarle el ejercicio del cargo correspondiente al de mayor jerarquía y el otro cargo será ocupado por el suplente."*

De lo anterior, se entiende que la norma supone el escenario en el que, en caso de que un candidato a elección popular sea escogido para dos o más cargos, éste debe comunicar cuál de los cargos ejercerá, en un periodo de cinco (5) días hábiles, o de lo contrario, el Tribunal Electoral decidirá otorgarle el ejercicio del cargo correspondiente al de mayor jerarquía.

En ese sentido, es dable indicar que aun cuando se señale que dicho párrafo contenido en el Código Electoral, limita los derechos tanto de la persona elegida, como de los derechos soberanos de electores, en el escenario planteado (un mismo candidato elegido para dos cargos) se hace necesario establecer regulaciones a fin de mantener el orden en ejercicio de los derechos políticos y las funciones públicas del país.

Además, no podemos perder de vista que es el Tribunal Electoral la institución encargada constitucionalmente de interpretar y aplicar la Ley Electoral en los asuntos políticos.

En este caso la normativa le da la potestad al Tribunal Electoral a otorgarle el cargo de mayor jerarquía al elegido, en el caso de que el candidato escogido sea electo para dos o más cargos y no comunique a dicha institución, cuál de los cargos ejercerá, para lo cual cuenta con un periodo máximo de cinco (5) días hábiles.

De ello, se puede inferir con claridad que el candidato escogido puede elegir cuál de los cargos va a desempeñar y en el caso de que no lo haga en el término indicado, es que el Tribunal Electoral actúa otorgándole el cargo de mayor jerarquía.

99

Siendo así, no se observa que el párrafo del artículo 298 del Código Electoral esté encaminado a vulnerar o trasgredir las normas constitucionales, pues, el Tribunal Electoral es la entidad encargada de interpretar y aplicar la ley electoral.

Por otro lado, no se vislumbra que la norma aludida genere condiciones desproporcionales o desiguales en una contienda electoral, pues, si bien debemos tener presente las condiciones de igualdad en que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de acceder a las funciones públicas del país, el párrafo aludido del Código Electoral, no compromete o establece algún requisito adicional distinto a los establecidos en la Constitución Política, no limita o prohíbe la postulación a cargo alguno de elección popular, ni limita algún grupo en específico a participar en una contienda electoral.

La regulación aludida será aplicable a todas las personas que pretendan participar en una elección popular y resulten electos para dos o más cargos.

En ese orden de ideas, debemos señalar que tal normativa regula una situación en específico y no deja al libre arbitrio un hecho que podría traer como consecuencia la duplicidad de funciones y obligaciones simultáneas en deberes públicos, es decir, en el escenario de que un mismo candidato fuese elegido para dos o más cargos, sin que ello implique o limite el derecho de elegir y ser elegido de los ciudadanos.

Es importante hacer énfasis en el hecho de que el ejercicio de los derechos y oportunidades de participación política de los ciudadanos son regulados por la ley; y es el Tribunal Electoral la institución encargada de interpretar y aplicar las leyes en los asuntos electorales por disposición constitucional, tal como lo expone o faculta a dicha institución el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral.

En ese sentido, el párrafo impugnado permite a la institución electoral otorgar el ejercicio del cargo correspondiente al de mayor jerarquía, en el caso de que un candidato sea elegido para dos o más cargos y el favorecido no manifieste el cargo que ocupará en el periodo señalado.

100

Por otro lado, no se observa que la norma aludida pueda traer como consecuencia una desigualdad, discriminación o un menoscabo a los participantes en una contienda electoral, pues, es aplicable en igualdad de condiciones a todos los participantes.

Además, resulta una medida necesaria y proporcional la cual cumple un propósito necesario para el goce del ejercicio político y el derecho que tienen los ciudadanos de ser representados de manera razonable y atendiendo a los propósitos útiles de interés en las funciones públicas del país.

Lo anterior implica tanto el derecho que tienen los ciudadanos de ser representados de manera personal sirviendo y ejerciendo al máximo las capacidades, como el derecho del elegido de desempeñar su cargo sin posibilidad de jornadas de trabajo simultáneas o funciones que le ocupen el tiempo de manera paralela.

A manera de ilustración traemos un análisis de la Corte Constitucional de la República de Colombia, con relación a lo normado en el artículo 23 de la Convención Americana, sobre los Derechos Políticos. En dicho fallo se indicó lo siguiente:

...110. El argumento transversal de la acusación presentada por el actor fue el desconocimiento del artículo 23 de la CADH, que presuntamente tiene prevalencia en el orden jurídico interno, en el sentido de que la restricción al derecho de participación política que se estudia en esta oportunidad, constituye una sanción accesoria producida en el trámite administrativo de responsabilidad fiscal. De acuerdo con lo expresado por el ciudadano, la inhabilidad legal analizada no solamente carece de idoneidad, sino que se encontraría presuntamente prohibida por la disposición internacional expuesta. El análisis de esta acusación deberá hacerse con base en los siguientes argumentos:

111. El artículo 23 de la CADH regula los derechos políticos de la siguiente manera:

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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

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



101

El primer apartado de la disposición en mención describe el contenido de los derechos políticos en un grado alto de generalidad y abstracción. Mientras que el segundo, contiene una obligación positiva a los Estados parte, en el sentido de que habilita a la ley para que reglamente el ejercicio de los derechos y oportunidades con fundamento en las razones expuestas, particularmente por condena proferida por juez competente en proceso penal.

112. Conforme a lo anterior, el numeral segundo del artículo 23 de la CADH debe ser entendido a partir de una interpretación armónica que incluya todos los ordenamientos jurídicos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que, además, tenga en cuenta una hermenéutica evolutiva, a partir de los contextos constitucionales del país y del margen de apreciación nacional en la concreción de sus contenidos, puesto que una aproximación a partir de su literalidad no es suficiente y podría llevar a consecuencias absurdas.

En tal sentido, el contenido del derecho y de las obligaciones consagradas en dicha normativa tiene los siguientes rasgos:

...112.2. Contiene una obligación positiva que habilita al Estado colombiano para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos mediante una ley, ya que no impone un modelo específico de organización política, administrativa y electoral...

112.3. Los parámetros para su restricción operan como criterios orientadores y deben ser interpretados conforme a las dinámicas evolutivas de los Estados parte, principalmente, en atención a los contextos constitucionales internos, las necesidades jurídicas y sociales de las comunidades locales y al margen de apreciación nacional para la concreción de dichos contenidos, el cual deberá ejercerse con plena observancia de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad...

...113. Las normas acusadas no desconocen el artículo 23 de la CADH, con fundamento en las siguientes razones:

113.1. Están consagradas en una ley del año 2002, que tiene más de 16 años de vigencia y que además, cumple con los requisitos establecidos en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, en el sentido de que es un acto normativo que busca el bien común, fue proferida del Congreso, que, en el caso colombiano, constituye el órgano constitucional y democrático por autonomía y finalmente, promulgada por el Presidente de la República de la época.

113.2. Garantizan el principio de legalidad, tienen un indiscutible grado de generalidad, pues no se aplican ad hoc a un determinado grupo o persona, y su formulación precisa la regulación adoptada, principalmente el hecho objetivo generador de la inhabilidad, la temporalidad y la voluntariedad, pues el condenado puede pagar en cualquier momento la sanción y cesa la restricción.

De esta manera, a partir de la promulgación de las disposiciones acusadas y durante los 16 años de vigencia se conocen de manera precisa y previa, las condiciones para el acceso a la función pública, inclusive por elección popular, por lo que no se trata de normativas que tengan como finalidad la neutralización de opositores políticos, sino que, garantizan el desempeño de cargos públicos en condiciones de igualdad, puesto que son aplicables a todas las personas que pretendan entrar al servicio estatal...

...113.4. Los intereses jurídicos en tensión de una parte el derecho de acceso al servicio estatal y de otra la efectividad de los principios que orientan la función pública, la protección del patrimonio público, la generación de confianza con quienes gestionan los bienes colectivos y la lucha contra la corrupción- imponen la valoración de la razonabilidad y de la proporcionalidad de la limitación, expresada en la configuración de una causal de inhabilidad por haber sido declarado responsable fiscalmente, la cual está acreditada al perseguir fines constitucionalmente válidos como los mencionados, a través de medios que no están proscritos constitucionalmente. Lo anterior permite colegir que la restricción al derecho de ingreso al empleo público no afecta el núcleo esencial del mismo, ya que no anula la posibilidad de que una persona condenada fiscalmente preste nuevamente sus servicios al Estado, ya que la restricción desaparece bien por el paso del tiempo o por la voluntad de pago de la sanción impuesta.



10/1

113.5. Es una restricción sustentada en una circunstancia objetiva que se deriva de un hecho verificable que es la declaración administrativa de responsabilidad fiscal, por lo que no es una inhabilidad-sanción. Bajo ese entendido, se trata de una medida limitativa que, contrario a lo expuesto por el ciudadano, no está prohibida por la Constitución y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, específicamente por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Bajo ese entendido, la medida de inhabilitación por la declaración de responsabilidad fiscal es idónea para alcanzar los fines propuestos y no se encuentra prohibida en la Constitución y en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, pues los Estados cuentan con un amplio margen de configuración para restringir el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos, mediante limitaciones como la que es objeto de estudio en esta oportunidad.

113.6. Adicionalmente, existe una relación indirecta entre la circunstancia que configura la causal y la declaratoria administrativa de responsabilidad fiscal, pues la existencia de aquel hecho y su verificación objetiva generan la limitación del derecho de acceso al desempeño de cargos públicos. En ese sentido, no se desconoce el artículo 23 de la CADH, puesto que se trata del ejercicio de una potestad administrativa de responsabilidad que se adecúa a la interpretación evolutiva que de la mencionada normativa internacional ha decantado la Corte IDH. (Ver Sentencia C-101/18, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-101-18.htm>, CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA).



Luego de expuesto lo anterior, en el caso objeto de estudio vemos que la norma impugnada responde a la búsqueda de un orden y a establecer reglas en el ejercicio de los cargos de elección popular, principalmente en el caso en que una misma persona sea elegida para dos o más cargos de sufragio distintos.

Sin que ello, conlleve desigualdad, discriminación, la adopción de otros requisitos adicionales para la contienda electoral, limite la cantidad de cargos a los que pueda participar, o imponga obligaciones distintas a las establecidas en la Carta Magna, sino que atiende a un propósito y a un orden electoral.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que las disposiciones constitucionales que tratan sobre los servidores públicos y el desempeño de sus ocupaciones, infieren la obligación de estos a desempeñar personalmente sus funciones, a las cuales dedicarán el máximo de sus capacidades, sin jornadas simultáneas (dualidad de funciones).

Por ello, estima el Pleno que más que desconocer derechos fundamentales, el texto que se impugna viene a establecer medidas a fin de evitar situaciones en que una persona ocupe un cargo de representación popular, en desmánito de otro, además, de alguna manera proteger el derecho de los electores de que sean

103

representados con el mejor desempeño y el máximo de las capacidades, es decir con la mayor eficiencia posible.

En otros aspectos, es oportuno señalar que el Título IV de nuestra Carta Magna hace referencia a los Derechos Políticos, entre los cuales se encuentra el derecho a la ciudadanía y de éste se deriva el derecho al sufragio, en virtud del cual los ciudadanos panameños gozan del derecho no solo a participar con su voto en la elección de los gobernantes, sino también a ser elegidos para ocupar cargos públicos de elección popular; lo que se conoce también como el ejercicio del sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser candidato a cargos de elección popular.

El artículo 135 de la Constitución Política señala lo siguiente:

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

En ese sentido, se observa que la primera disposición del artículo 135 constitucional establece el sufragio como “**un derecho y un deber de todos los ciudadanos**”, es decir, se refiere a la capacidad y privilegio que tienen los ciudadanos panameños de elegir, en elecciones libres y directas, a sus representantes políticos, tales como el Presidente de la República, los Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales.

Así, destaca el Pleno que el ejercicio del voto de los ciudadanos, es uno de los derechos fundamentales a disposición de la soberanía nacional; Mediante este derecho el pueblo decide la composición de su gobierno, además de la norma Constitucional se puede evidenciar que se **consagra el reconocimiento del sufragio como un derecho y un deber de todos los ciudadanos** y, del mismo modo, establece que el voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

De igual manera, vale la pena destacar que esta Máxima Corporación de Justicia ha señalado que se denomina sufragio pasivo al derecho de los ciudadanos a presentarse como candidatos en los procesos electorales de sus estados en cualquier ámbito y a ser elegidos.



104

Además, es significativo resaltar la importancia del sufragio como expresión de la voluntad de los pueblos; este derecho se considera fundamental para la existencia del sistema democrático.

De ahí, que el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, regulando su ejercicio en forma acorde al principio de igualdad y no discriminación, adoptando las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Ahora bien, expuestos los conceptos relativos al derecho al sufragio, y remitiéndonos al caso objeto de estudio, considera el Pleno que en este caso la norma que ha sido impugnada, no se refiere en modo alguno, a lo que implica el derecho al sufragio, o el derecho que tienen los ciudadanos de elegir a sus representantes, como ha sido demandado.

Principalmente puesto que, el último párrafo del artículo 298 contenido en el Código Electoral, señala en su parte inicial, ***"De resultar ser elegido para dos o más cargos de elección popular, el favorecido deberá manifestar la elección del cargo a ejercer en un periodo máximo de cinco días hábiles después de ser proclamado..."***.

De ello se colige que la misma se refiere al momento cuando el candidato ha sido elegido, es decir, esta norma tiene eficiencia en un proceso electoral, posterior al momento que el candidato fue escogido por votación, y ya el derecho al sufragio al que tienen los ciudadanos fue ejercitado.

Lo precedente significa que ya hubo un proceso de inscripción para la candidatura (postulación), elecciones primarias dentro de un partido político, de ser el caso, además, ya tuvo lugar el desarrollo de una campaña electoral, y por último la elección general, lo cual finalmente conlleva un resultado.

Por ello, el Pleno es de la convicción que en este caso el tema objeto de debate Constitucional, o la norma objeto de debate, en nada guardan relación con el derecho al sufragio, pues, al momento en que está dirigido a aplicarse el párrafo

105

demandado del artículo 298 del Código Electoral, ya se realizó una elección general, en la cual convergen todos los elementos que ello conlleva (Derecho al Sufragio).

Siendo ello así, es posterior a las elecciones generales el momento que el Tribunal Electoral, a través de lo normado en el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral, hace cumplir las prohibiciones y limitaciones establecidas en la Constitución (dualidad de funciones), para aquellas personas que reciben remuneración del Estado, por motivo de prestar sus servicios en las funciones públicas.

En ese sentido, teniendo en cuenta las prohibiciones que establece la Constitución Política, para la Administración de Personal, considera el Pleno que resulta insostenible para un candidato electo para varios cargos, que el mismo no incurra en la restricción constitucional de *“desempeñar puestos en jornadas simultáneas de trabajo”*, lo cual guarda relación con la obligación establecida en el artículo 302 de la Carta Magna que señala: *“Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.”*

Por las consideraciones antes expuestas, concluye el Pleno que el ánimo de la norma demandada, ha sido atender, regular o establecer parámetros a fin de que un candidato escogido en dos o más cargos de elección popular de manera simultánea, tenga la posibilidad de decidir cuál de los cargos ejercerá, dedicando el máximo de sus capacidades, en aras a realizar una representación eficiente del electorado, del cargo público al que ha sido encomendado a desempeñar y percibiendo una remuneración por ello.

Además, la norma más que limitar, invita a potenciar las capacidades del elegido a ejercer la representación popular en un solo cargo, el cual puede elegir libremente.

106

Expuesto lo anterior, no encuentra el Pleno contravención alguna a la Constitución Política en el **ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298 del Código Electoral.**

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, concluye desestimar los argumentos de infracción a los artículos 17, 135, 153, 226 y 241 de la Constitución Política atribuidos al párrafo demandado, pues, no se ha acreditado infracción alguna en el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral.

Así las cosas, estima el Pleno que la disposición demandada de inconstitucional no vulnera la Constitución Política en los artículos que se citan con tal carácter, ni en el resto de su articulado, ya que, la misma obedece al mandato de reserva legal previsto por la propia Constitución y atiende una situación en la contienda electoral, previendo un procedimiento en los casos en que un mismo candidato sea elegido para dos o más cargos de elección popular, con el objeto de que estos escojan el cargo a desempeñar y le dediquen el máximo de sus capacidades a ello.

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 QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, el **ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 298** contenido en el Código Electoral, dentro de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por el licenciado Roberto Ruiz Díaz actuando en su propio nombre y representación, y la firma forense Fuentes & Rodríguez Law Firm, actuando en nombre y representación de Samid Dan Sandoval Cisneros.

Notifíquese,

MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

MAG. LUIS RAMÓN FÁBREGAS.

MAG. MARÍA EUGÉNIA LÓPEZ ARIAS

Angel Russo
MAG. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO MAG. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Olmredo Arrocha
MAG. OLMEDO ARROCHA OSORIO

Eduardo Ayú
MAG. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

Cecilio Cedralise
MAG. CECILIO CEDALISE RIQUELME

Maribel Cornejo
MAG. MARIBEL CORNEJO BATISTA

LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.

Secretaría General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 07 días del mes de Septiembre
de 20 21 a las 2:32 hora Tarifa
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

28 de Septiembre de 2021

M. Cl. M. A.
Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CARLOS MATA
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

