

94 57

## ENTRADA No.359-13

ACUMULACIÓN DE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LOS LICENCIADOS ARMANDO FUENTES, CARLOS EDUARDO RUBIO, ORESTE DEL RÍO, EUGENIA DELGADO Y ALEXANDER DE GRACIA, A FIN QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA LEY No.31 DE 22 DE ABRIL DE 2013, POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 235-A Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 248, AMBOS DEL CÓDIGO ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
PLENO



Panamá, veintinueve (29) de diciembre de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El Licenciado Armando Fuentes Rodríguez, en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda para que se declare la Inconstitucionalidad de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013, por la cual se reforma el Código Electoral.

Con posterioridad al ejercicio de dicha acción popular, ingresaron a la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, las demandas de Inconstitucionalidad presentadas por separado, por los Licenciados Carlos Eduardo Rubio y Oreste Del Río (Exp.374-13); Eugenia Delgado (Exp.375) y Alexander De Gracia (Exp.376-13), actuando igualmente en su propio nombre, y como se trata de la misma materia fue la razón por la cual fueron acumuladas a la primera acción presentada.

Los demandantes solicitan la declaratoria de Inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013, publicada en la Gaceta

95 82

Oficial No.27,271-A, por la cual se modificó el artículo 235-A y se deroga el artículo 248, ambos del Código Electoral.

## I. DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

Los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 2013, que reforma el Código Electoral establecen lo siguiente:

**"ARTÍCULO 1.** El artículo 235-A del Código Electoral queda así:

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 misma alianza nacional, constituida con arreglo a lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de este Código, sólo 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".

**"ARTÍCULO 2.** Se deroga el artículo 248 del Código Electoral".

Las dos normas acusadas de inconstitucionales conforman la totalidad de la materia abordada en la Ley No.31 de 22 de abril de 2013 cuya Inconstitucionalidad se demanda.

## II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

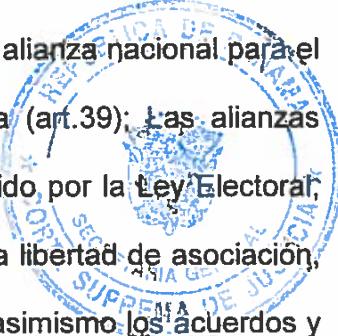
Como quiera que son varios los artículos de la Constitución Política los que se consideran violados, procedemos a detallarlos en atención a las normas cuya Inconstitucionalidad se demandan.

### 1. Artículo 1 de la Ley 31 de 22 de abril de 2013:

Según el Licenciado Armando Fuentes Rodríguez, la primera norma cuya Inconstitucionalidad se demanda infringe directamente por omisión los artículos 2, 39, 135, 138, 148, 177, 237 y 241 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establecen lo relativo a: (art.2) **El principio de Separación de los Órganos del Estado**, al ignorar que el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República pertenecen al Órgano Ejecutivo, mientras que los de Diputados corresponden al Órgano Legislativo y los cargos de Alcalde y Concejal al Régimen Municipal, todos regulados autónomamente en el Texto Constitucional,

94 83

por lo que, no se puede obligar a los aspirantes a Diputados, a una alianza exclusiva con los partidos políticos que establezcan una alianza nacional para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República (art.39); Las alianzas políticas constituyen un carácter de asociación reconocido por la Ley Electoral, la cual está garantizada constitucionalmente mediante la libertad de asociación, estipulada en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, y asimismo los acuerdos y alianzas políticas logradas para postular candidatos comunes en circunscripciones o circuitos electorales fijados, también constituye una forma de asociación, ya sean postulaciones entre partidos aliados o no aliados; (art.135); Se limita el derecho de libertad de los ciudadanos obligándolos a votar por partidos políticos que quizás no sean los de su preferencia libre y espontáneamente seleccionada; (art.138) Se ignora el pluralismo de los partidos políticos y se restringe su función como instrumento fundamental de la participación política; (art.148) Se desconoce la autonomía de la elección de los Diputados haciéndolos depender de la elección del Presidente y Vicepresidente. Señala que las elecciones se distinguen constitucionalmente y se reglamentan por el Código Electoral y Decretos Reglamentarios del Tribunal Electoral, como medio para escoger por el voto popular, los máximos integrantes de los Órganos Ejecutivo y Legislativo para marcar la separación de los poderes (art.177); Se desconoce que la elección de Presidente es separada e independiente de las otras elecciones para los cargos de Diputados, Alcaldes, Representantes y Concejales; (art.237) Se infringe la autonomía del Régimen Municipal, especialmente a la del Concejo Municipal cuyos miembros deben ser escogidos por los ciudadanos en completa libertad y no sujeto a una alianza con los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República; y (art.241) Se desconoce la autonomía de la elección de Alcaldes y Vicealcaldes, ya que se condiciona dicha elección a alianzas con partidos políticos que hayan constituido alianzas para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.



97 84

Por su parte, los licenciados Carlos Eduardo Rubio y Oreste Del Río, además de solicitar la confrontación de los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013 con la totalidad del Texto Constitucional y del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, refieren que el artículo 1 de dicha Ley infringe el artículo 138 de la Constitución Política, porque se afecta a los partidos políticos como instrumentos para la participación política, ya que hacer una alianza de Representantes, Alcaldes y Diputados condicionada a que sus partidos tengan que postular a un mismo candidato a Presidente y Vicepresidente, afecta el mandato del artículo 1 de la Constitución Política que establece que el Gobierno del Estado Panameño es unitario, republicano, democrático y representativo, por lo que no se puede coartar la posibilidad de que los miembros de partidos políticos que tengan una distinta alianza para Presidente, puedan elegir candidatos comunes a Representante, Alcalde o Diputado, pues el poder público emana del pueblo y los partidos políticos manifiestan la voluntad popular.

La Licenciada Eugenia Delgado y el Licenciado Alexander De Gracia, separadamente, cuestionan la constitucionalidad del texto de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013, específicamente en su artículo 1, argumentando que la misma viola directamente por omisión el artículo 39 de la Carta Constitucional de la República que se refiere a la libertad de asociación, porque prohíbe, limita u omite del derecho de una persona a asociarse con otra o con un grupo de personas con un fin específico, e impide que un candidato a Diputado, Representante y Concejal pueda optar por una alianza en su favor, en los casos en que no exista una alianza para elección de Presidente o Vicepresidente.

## 2. Artículo 2 de la Ley 31 de 22 de abril de 2013:

El Licenciado Armando Fuentes Rodríguez, alega que la segunda disposición acusada es violatoria del numeral 1 del artículo 147 de la Constitución Política, al no cumplir con el principio fundamental y democrático de la representación proporcional, puesto que al derogar el artículo 248 del Código

98-88

Electoral que establecía el residuo como forma de adjudicación de curules para el cargo de Diputado de la Asamblea Nacional, principio que implica la igualdad de condiciones para quienes participan en un proceso electoral, no sólo entre candidatos sino en la relación entre candidatos y partidos políticos, pero cuya eliminación atenta contra la equidad y proporcionalidad que debe existir entre candidaturas de los partidos y el número de electores o votos emitidos en la contienda electoral.

Agrega el Licenciado Fuentes, que de igual manera se viola lo establecido en la parte final del artículo 147, que exige la realización de una consulta con los partidos políticos legalmente reconocidos, en el marco del Consejo Nacional de Reformas Electorales, para poder reformar el Código Electoral.

Los licenciados Carlos Eduardo Rubio y Oreste Del Río, respecto al artículo 2 de la Ley cuya Inconstitucionalidad se demanda exponen, que infringe el artículo 135 constitucional, porque se pretende reducir a la postulación del partido dentro del que más votos obtuvo un candidato a Diputado, sin sumar los votos que ese candidato obtuvo en otro partido donde sacó una cantidad de votos inferior al primero, irrumpiéndose en la voluntad popular del votante impidiendo que su voto sea contabilizado, lo cual es contrario al orden constitucional que establece el régimen democrático de nuestra República.

### III. OPINIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Admitidas las demandas presentadas por los Licenciados Armando Fuentes Rodríguez (Exp.359-13), Carlos Eduardo Rubio y Oreste Del Río (Exp.374-13); Eugenia Delgado (Exp.375) y Alexander De Gracia (Exp.376-13) acumuladas, se corrió traslado a la señora Procuradora General de la Nación, la cual, mediante Vista No.37 de 17 de septiembre de 2014, se pronunció en contra de los cargos formulados por los accionantes contra los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013, esgrimiendo en síntesis lo siguiente:

99 86

Con respecto a la infracción del artículo 2 de la Constitución Política señaló, "En relación al Artículo 1 demandado, no vemos de qué manera se ha violentado la separación de los poderes del Estado, sino que la norma toca temas de postulación electoral, que no desconoce, en modo alguno, el principio político constitucional de separación de funciones de los Órganos del Estado".

Al referirse a la infracción del artículo 39 Constitucional señaló, que "tampoco encontramos que la norma prohíba alianzas u/y (sic) asociaciones electorales de entre partidos o personas, sino que la norma demandada regula la postulación cuando existan alianzas electorales, lo cual no es inconstitucional". Agrega que la propia norma constitucional expresa cuáles serían las asociaciones prohibidas o limitadas y en la parte final se plasma taxativamente que la ley panameña delimitará estas asociaciones.

Refiere, que el artículo 135 de la Constitución Política debe interpretarse en el marco de la prohibición del sufragio al electorado, lo cual no se da en este caso, porque la norma demandada expone una característica de la postulación, cuando exista alguna alianza electoral y no la prohibición del sufragio.

En cuanto a la infracción del artículo 138 de la Carta Fundamental expresa, que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que en esta materia lo que sería violatorio, es no permitir elegir a alguna persona o ser elegido para un cargo popular, lo que no ocurre en este caso.

Con relación a la infracción de los artículos 148 y 177 de la Constitución Política opina, que "solo la lectura de los mismos se desprende que la norma demandada no va en contravención con la elección de presidente, vicepresidente, Diputados o su periodo, por lo que no se ocasiona la violación aducida".

Expone la funcionaria, que con respecto a los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, los cuales se refieren al Consejo Municipal y a los Alcaldes y Vicealcaldes, respectivamente, la Corte ha señalado que en una misma fecha se escoge tanto al Presidente de la República como a todos los demás cargos

de elección popular; "sin embargo, previo a este torneo, de acuerdo a la Ley electoral, es potestativo de todo colectivo político la celebración de elecciones primarias, para escoger a los candidatos para los puestos de elección popular, pero siendo obligatorio solo para el cargo de Presidente de la República (Ver artículo 236 del Código Electoral)".

Agrega, que "una vez elegidos estos representantes por partidos, de acuerdo a sus alianzas se postularán para las elecciones generales, y es ahí donde la norma demandada regula un aspecto específico de esta postulación, cuando dice que estas postulaciones deben ser de acuerdo a las alianzas ya realizadas dentro de los colectivos políticos. Siendo esto así, no podemos decir que tal situación viola el régimen municipal o alcaldicio".

Finalmente, respecto a la infracción del numeral 1 del artículo 147 constitucional, que según el demandante se produce al eliminarse el artículo 248 del Código Electoral, señala la señora Procuradora General de la Nación, que "la exigencia de garantizar la proporcionalidad en relación a la elección o escogencia de los diputados, todavía se encuentra recogida dentro del Código Electoral, como ejemplo el artículo 326 y otros, por lo que con la eliminación del artículo 248 dentro de la Ley No.31 de 2013, no se viola la Constitución Nacional".

#### IV. ALEGATOS FINALES

Devueltos los expedientes, se procedió a fijar el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos con la finalidad que cualquier persona interesada presentara su alegato al proceso. Durante los respectivos términos de Ley, no compareció persona alguna que mostrara su interés en presentar argumentación por medio escrito y tampoco ninguno de los demandantes presentó alegatos finales.

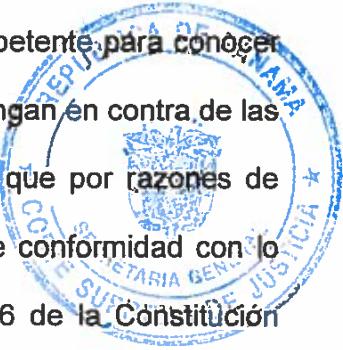
#### V. DECISIÓN DEL PLENO

##### FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

/0/ 58

## 1. Competencia

El Pleno de esta Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las Acciones de Inconstitucionalidad que se propongan en contra de las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Nacional y el artículo 2559 del Código Judicial.



## 2. Legitimación activa

En el presente caso, las demandas de Inconstitucionalidad han sido propuestas contra los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013, expedida por la Asamblea Nacional, situación que permite corroborar que los demandantes reúnen las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada.

## 3. Naturaleza del acto impugnado

En este caso, la demanda se dirige contra dos normas jurídicas secundarias, en virtud de la alegada infracción de preceptos de jerarquía constitucional, por lo que cabe su revisión por vía del control objetivo de constitucionalidad.

## 4. Problema jurídico

El problema jurídico que se plantea en la presente controversia consiste en establecer si las normas cuestionadas, infringen preceptos de rango constitucional que justificaría que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia las prive de todo efecto jurídico o las expulse del ordenamiento jurídico; por ser contrarias a las disposiciones consagradas en nuestra Carta Constitucional o Norma Suprema.

En su pretensión, los demandantes reclaman la Inconstitucionalidad de dichas normas sosteniendo, que el artículo 1 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013 infringe el texto manifiesto de los artículos 2, 39, 135, 138, 148, 177, 237 y 241 de la Constitución, mientras que el artículo 2 de la citada Ley No.31 de 2013

102 51

vulnera el texto del artículo 135 y del numeral 1 y la parte final del artículo 147 de la Constitución Política de la República.

##### **5. Análisis de los cargos de inconstitucionalidad planteados**

###### **5.1 Los cargos de infracción constitucional contra el artículo 1 de la Ley 31 de 22 de abril de 2013.**

Como señalamos en líneas anteriores, el Licenciado Armando Fuentes demanda que el artículo 1 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013 infringe de manera directa por omisión los artículos 2, 39, 135, 138, 148, 177, 237 y 241 de nuestra Constitución Política.

Los licenciados Carlos Eduardo Rubio y Oreste Del Río arguyen por su parte, la violación del artículo 138 de nuestra Carta Magna; mientras que la Licenciada Eugenia Delgado y el Licenciado Alexander De Gracia sustentan la violación del artículo 39 constitucional.

Para facilitar el análisis de los cargos de infracción argüidos transcribiremos las normas constitucionales cuya violación se demanda y seguidamente realizaremos el análisis de constitucionalidad del artículo 1 de la Ley No.31 de 2013. De igual manera para realizar dicho análisis conjugaremos los cargos de infracción de los artículos 2, 148, 177, 237 y 241 de la Norma Constitucional; en virtud de que los mismos guardan relación estrecha, a fin de realizar un estudio más atento de los argumentos expuestos por el activador constitucional.

Las mencionadas disposiciones constitucionales son del contenido siguiente:

**"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".**

**"Artículo 148. Los Diputados serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República".**



10

103 - 60

**"Artículo 177.** El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un período de cinco años. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual período, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución".

**"Artículo 237.** En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales para que, en tal caso, el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco.

El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus audiencias".

**"Artículo 241.** Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un período de cinco años".

Los argumentos en que se basan los cargos de infracción de las normas transcritas, se centran en señalar, que el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013 al establecer que los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, de Diputado, y de Alcaldes, Representantes y Concejales, pertenecen a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Régimen Municipal, respectivamente, y los mismos son regulados separadamente en el Texto Constitucional y que debido a ello, no se puede obligar a los aspirantes a Diputados a una alianza exclusiva con los partidos políticos que establezcan una alianza para el cargo de Presidente y Vicepresidente.

Sobre lo anotado el Pleno debe aclarar en primer término, que las normas constitucionales citadas contemplan lo relativo a la forma de elección popular directa y el período de los cargos de Presidente, Vicepresidente, Diputados, Alcaldes, Vicealcaldes y Consejo Municipal; sin advertirse de los planteamientos del actor, que el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013 infrinja las mismas.



El artículo 235-A del Código Electoral modificado por el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013, establece lo 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 misma alianza nacional, constituida con arreglo a lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de este Código, sólo 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".**



La Ley No.54 de 2012 indicó que para la postulación común de candidatos para una elección, los partidos políticos debían realizar una alianza nacional. En este sentido, el Tribunal Electoral señaló que el concepto **alianza nacional** consistía en una alianza entre dos o más partidos políticos que deseaban realizar postulaciones comunes para todos o algunos cargos en la elección general del año 2014. Ante este concepto desarrollado en el Decreto 7 de 2013, el Poder Legislativo expidió la Ley No.31 de 2013, en la cual aclaró, que una alianza nacional era aquella en donde los partidos políticos aliados postulaban a un candidato presidencial en común y en este sentido, funcionó la figura en las últimas elecciones generales.

Según el Diccionario de Capel, "Una alianza electoral es la unión temporaria de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o algunos de los niveles de gobierno (federal o nacional, provincial, local) y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir".

En algunas legislaciones se acuerda, el derecho de formar alianzas electorales entre sí, o con partidos políticos u otras organizaciones políticas habilitadas para la presentación de candidatos por parte de esa alianza.

En algunas legislaciones de países latinoamericanos utilizan la denominación "coalición" en lugar de alianza, tal es el caso de Brasil, Costa

12

105 62

Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México. La literatura política reserva, sin embargo, el término "coalición" para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios. La formación de una coalición, en el sentido tradicional, es una unión **post-electoral**, mientras que la alianza es una unión **pre-electoral**.

La alianza como se denota, tiene una finalidad esencialmente electoral, por eso, su formación y registro se vincula a un determinado acto electoral. Las alianzas electorales persiguen, generalmente, maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran en una determinada elección, y se dan como una decisión de estrategia política; así ocurre cuando en un sistema de partidos, cuando existe un partido dominante y ocurre que, si los partidos de oposición compiten individualmente casi siempre pierden, pero unidos, tiene posibilidad de ganar, ya porque el propio sistema electoral genera incentivos a la formación de bloques; es el caso de la legislación boliviana que contempla la posibilidad de formar alianzas no sólo con fines únicamente electorales, sino también para ejecutar programas específicos de acción política conjunta.

Una alianza implica entonces, la unificación de candidaturas (total o parcial) y, por tanto, supone la prohibición de presentación paralela y simultánea de candidaturas distintas por parte de los partidos miembros. Así se dispone expresamente en las legislaciones de México, Nicaragua y Perú; y esa es la finalidad que persiguen.

Otra finalidad que puede buscarse con la incorporación a una alianza de partidos, generalmente con escaso caudal electoral, es la de salvar al partido de la cancelación o caducidad de su personería, beneficiándose del caudal total de votos que obtiene la alianza con la finalidad de determinar el caudal mínimo de votos exigidos para mantener la personería y registro. Algunas legislaciones excluyen expresamente esta posibilidad y disminuyen los incentivos para que los partidos conformen alianzas con este propósito.



106 65

Como vemos, la característica esencial de la alianza electoral, es su carácter temporal; lo que justifica, que más allá de la ~~unificación de la~~ representación ante los órganos electorales para todo lo relativo al acto electoral en cuestión, los partidos miembros de la alianza conservan su individualidad, autonomía, personería y registro. La alianza se distingue así, de las uniones o funciones de carácter permanente, ya que éstas últimas implican ~~el~~ surgimiento de un nuevo partido con la disolución o extinción de los partidos miembros de la misma o, por lo menos, la extinción de alguno de los partidos involucrados y su incorporación a otro ( fusión ). Algunas legislaciones disponen expresamente que la alianza se extingue en el momento en que la Autoridad electoral competente da a conocer el resultado definitivo de la elección.

La constitución de una alianza es una decisión de mucha trascendencia para un partido político, ya que afecta directamente no sólo sus miembros electorales, sino su propio perfil programático o ideológico. En muchas legislaciones se regula con detenimiento la formación de alianzas y se exige que la decisión sea tomada por la máxima Autoridad de los partidos políticos miembros, con la decisión de la mayoría de sus miembros, previéndose además, las formas de recurrir contra dicha decisión y las exigencias de registro ante la Autoridad electoral y la publicidad de su constitución para los efectos de los electores.

En el caso que nos ocupa, el activador constitucional advierte, que esa Ley vulnera el artículo 2 de la Constitución Política, el cual establece y señala adecuadamente el principio de separación de poderes del Estado como un factor equilibrante de las funciones de gobierno, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos. Veamos que significa este principio y el por qué no se da dicha violación.

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*

107 44

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*.

Trátase de un principio dogmático, porque se afirma la identidad absoluta entre la separación de poderes y el reconocimiento y garantía de la libertad. Además, la separación de poderes es principio institucional, porque a partir de la Constitución norteamericana de 1987, de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, de la Constitución francesa de 1791 y de la Constitución de Cádiz de 1812, ha servido para una distribución de las funciones del Estado entre órganos distintos, sin perjuicio de sus interrelaciones y colaboraciones. Es decir, dicho postulado configuró la arquitectura institucional del Estado liberal". (VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político, Volumen II, 3ra. Edición, España. 1983, pág.133*).

En atención a este principio dogmático, el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial, sin soslayar que la propia norma sugiere y así lo ha reconocido esta Máxima Corporación de Justicia, que dicha separación no es absoluta, ya que si bien es cierto, dichos órganos deben actuar limitada y separadamente, dicho proceder se debe dar en armónica colaboración.

La Constitución Política panameña prevé este sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo), control que efectúa el Órgano Judicial - por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes cuya



108 65

impugnación puede realizar cualquier persona, con el fin de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.

El postulado de separación de los poderes tiene un carácter institucional, porque sirve como esquema de distribución de las diversas materias del Derecho Constitucional como ciencia que se ocupa del estudio de la Constitución.

Es decir, sobre este sistema de pesos y contrapesos descansa la democracia representativa del Estado Liberal de Derecho y es la característica de nuestros países y de nuestra democracia, como legado del constitucionalismo norteamericano.

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.

Otra norma constitucional cuya violación se alega, lo es el artículo 39 que establece lo siguiente:

**"Artículo 39.** Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.



La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña".



Esta norma consagra la llamada libertad de asociación, conforme a la cual es permitido para formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. El Título II del Libro I del Código Civil, establece cuáles son éstas asociaciones, compañías o fundaciones y su regulación, dentro de las cuales no se encuentran los partidos políticos y se trata de una materia completamente distinta a la de partidos políticos.

El artículo 1 de la Ley No.31 de 2013 no transgrede el artículo 39 de la Constitución Política, toda vez que el mismo no regula los aspectos generales referentes a los partidos políticos, sino lo relativo a las compañías, asociaciones y fundaciones reguladas en el Código Civil, distinto a los partidos políticos cuyo reconocimiento y subsistencia según el artículo 138 de la Constitución será reglamentado por la Ley, en este caso el Código Electoral. En este orden de ideas, el artículo 43 del Código Electoral establece los requisitos para constituir un partido político, y si bien son asociaciones de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, los mismos no se contemplan en el artículo 39 de la Constitución Política por razón de su naturaleza.

Reiteramos, el artículo 39 de la Constitución Política trata específicamente del reconocimiento de las sociedades y demás personas jurídicas y no incluye a los partidos políticos, como erróneamente lo sostienen los demandantes, cuyo reconocimiento por mandato constitucional regulado en el Código Electoral.

En consecuencia, la norma demandada no vulnera el artículo 39 de la Constitución, que contiene la garantía de la libertad de asociación, porque dicha norma se refiere a partidos políticos cuya regulación se encuentra recogida en el Código Electoral y no en el Código Civil como ocurre con las compañías,

110  
67

asociaciones y fundaciones, aunado a que en ningún momento el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013 hace mención al citado derecho de asociación, pues no limita o restringe la libertad individualmente reconocida a las personas de asociarse conforme a sus intereses para lograr objetivos o fines comunes, por lo que este cargo de infracción constitucional tampoco está llamado a prosperar.

En lo que se refiere al artículo 138 del Texto Constitucional, el cual fue también advertido como violado, consagra la existencia y razón de ser de los partidos políticos en los siguientes términos:

**"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 están 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".

En cuanto a la violación del artículo 138 ut supra transrito, 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.

Es en razón de ello que nuestra Carta Fundamental, en el primer párrafo del artículo 138 señale, que 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 la Ley.

Dicha norma debe además ser analizada en concordancia con el Preámbulo de la Constitución Política de la República, que establece los fines y funciones que tiene nuestra Constitución como lo es, y así lo expresa el Preámbulo, "el asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional"; y este Pleno estima que son los partidos políticos y los candidatos de libre postulación, los que tienen que ser el vehículo para lograr ese derecho consagrado en la Constitución.

Sobre la importancia del Preámbulo de la Constitución se ha referido el profesor **Rigoberto González Montenegro** quien ha sostenido que, "*el preámbulo de la Constitución es la parte introductoria de ésta en la que el constituyente deja consignado los valores en los que se inspiraron, fundamentaron y dejaron consignados en el contenido normativo de la misma. Como tal tiene su propia relevancia y significado, al formar parte de la Constitución a la que le precede*" (GONZÁLEZ, Rigoberto. *El Preámbulo de la Constitución: Su Significado Político y su Valor Jurídico. Anuario de Derecho 34-35, Panamá, 2008, pág. 147*).

112 69

En ese mismo sentido, Germán Bidart Campos, citado por Rigoberto González, ha manifestado que "...el preámbulo no es un decorativo introductorio, sino que tiene contenido y valor normativo como todo el complejo de la constitución a la que precede" (Citado por González Montenegro, Rigoberto, pág. 149).

En fin, en el Preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá se deja consignado, de igual forma, que "la Constitución tiene como objetivo, "asegurar la democracia y la estabilidad institucional", y eso es importante resaltarlo pues como lo sostiene el autor citado, Panamá fue "un país que estuvo sometido a la fuerza pública, que detentaba el poder real, que determinaba las grandes decisiones políticas del Estado, que controlaban e incidían en el ejercicio del poder político, que como resultado de tal situación el manejo institucional respondía, en su continuidad, a los intereses de quienes estaban al frente del estamento armado, no era menos que esperar, una vez extinguido el régimen militar, que instaurar un sistema democrático en el que los gobernante sean producto de todo un proceso electoral, que a éstos se les pueda controlar en el desempeño de sus funciones pero, sobre todo, que impere una "estabilidad institucional", que asegure una administración pública que responda a los intereses de la mayoría y no de un grupo en concreto".

Ese señalamiento del autor denota la importancia del Preámbulo; pues al referirse a su valor normativo, también 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

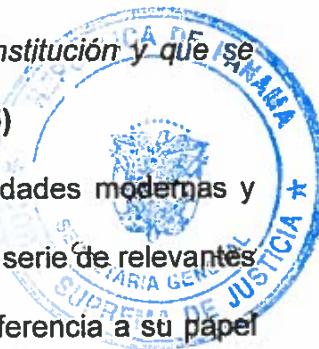
*lograr esto, hay que tener presente, en todo momento, los valores que sirvieron de sustento al estructurar el contenido normativo de la Constitución y que se dejan formulados en el preámbulo de la misma" (Ibid pág.155)*

En esa dirección debemos recalcar que en las sociedades modernas y democráticas la incidencia de los partidos políticos juega una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado. Basta con hacer referencia a su papel importante, y su constitución en los procesos electorales y a la integración de las instituciones de representación y de gobierno, en la que los partidos políticos son los actores fundamentales. De allí que los partidos contribuyen a la socialización política, la formación de opinión pública, y su dinámica y democracia debe permitir a la ciudadanía panameña diversidad de opiniones en los proyectos políticos, y al mismo tiempo, que deben permitir un juego institucional de pesos y contrapesos necesarios para la vida política, como debe ocurrir en un Estado Democrático de Derecho.

Es por eso que los partidos políticos desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, de allí que, sean en las constituciones de los regímenes democráticos en algunas ocasiones los actores distinguidos, en los procesos de transición a la democracia y pueden ser los principales garantes de la profundización y consolidación de la democracia, por lo menos esa debe ser su misión.

Es por ello, que el tema a desarrollar en este proceso constitucional sea tan importante, pues, es difícil hablar de democracia en los tiempos presentes, sin considerar a los partidos políticos como los principales articuladores y garantizadores de los intereses sociales y en nuestros tiempos conjuntamente con sectores de la sociedad civil organizada y que representen a la sociedad civil.

En este orden de ideas e incorporando a nuestro análisis lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política, del cual también se argumenta su violación directa por omisión, el mismo establece que el sufragio es un derecho y



114 31

un deber de todos los ciudadanos. El proceso electoral o sufragio constituye el medio para escoger a los representantes que ocuparán un número importante de los cargos públicos dentro del Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, los Concejos Municipales.

Para el ejercicio de este derecho, la democracia representativa, a que se refiere el artículo 1 de nuestra Carta Magna, cuenta con los partidos políticos, los cuales, según la doctrina, constituyen asociaciones políticas de ciudadanos, que se organizan y actúan como una unidad política, mediante un programa o plataforma ideológica afín, con el propósito de alcanzar el poder político, para contribuir a la realización de los fines del Estado. De allí, que los mismos no pueden existir sin la participación de los ciudadanos, debiendo reflejar los primeros, los ideales de las mayorías.

En la doctrina democrática, los partidos políticos no pueden existir sobre la base de ninguna exclusión, ya sea de edad, condición racial, confesión religiosa, o clase social de sus miembros. En este contexto es que se debe analizar el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013 y a la luz de lo establecido en el preámbulo y en los artículos 1 y 135 de la Carta Constitucional.

En ese sentido, debemos resaltar que la doctrina ha definido a los partidos políticos, como *"Las agrupaciones de personas, que, con distintas ideas unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado. Los Partidos políticos son esenciales dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causa de representar a la mayoría o la mayor minoría del país, sino también porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes. Es precisamente ésa la razón de que todos los regímenes autocráticos, dictatoriales, tiránicos y totalitarios manifiesten su aversión a los partidos políticos y los supriman tan pronto alcanzan el poder, obligándolos a su disolución o, lo que es más frecuente, a actuar en la clandestinidad"* (OSORIO

115 26

**Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Argentina pág. 724).**

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 vulnere 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 Electoral establece una restricción en la postulación de los candidatos de partidos que formen parte de una alianza nacional, entendiendo 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



116 73

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

117 29

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.

El Pleno no encuentra de qué manera la inclusión de la citada 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

#### **5.2 Los cargos de infracción constitucional contra el artículo 2 de la Ley No.31 de 22 de abril de 2013.**

La otra norma cuya Inconstitucionalidad se demanda, es el artículo 2 de la Ley No.31 de 2013 a través del cual "se deroga el artículo 248 del Código Electoral".

El referido artículo 248 del Código Electoral establecía lo siguiente:

**"Artículo:** En los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular ciertos candidatos comunes a Diputados, pero estos candidatos competirán sujetos a las siguientes reglas:

1. En su partido compiten para el cuociente, medio cuociente y residuo.
2. El o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R). A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo.

Esta norma se aplicará para el caso de la postulación de Concejales prevista en el artículo 258 de este Código"

Para analizar los cargos de violación atribuidos al artículo 2 de la Ley No.23 de 2013, es importante identificar lo que es una circunscripción electoral. En definición de Rae D.W., la circunscripción electoral (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o

partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores. (RAE, D.W.; *The Political Consequences of Electoral Law*, YALE University Press, Boston, 1967, pág.19).

Dentro de las circunscripciones electorales hay que distinguir entre lo que es un circuito en el que se elige un solo Diputado, el cual se denominan "circuitos uninominales" y por otro lado los circuitos que eligen a dos o más Diputados, los cuales son llamados "circuitos plurinominales".

El alemán Dieter Nohlen, en su obra *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, al referirse a las circunscripciones electorales señaló lo siguiente:

"En esto se distingue la circunscripción electoral del colegio electoral, establecido a efectos de emisión del voto, que divide de tal modo a la circunscripción que todos los electores puedan ejercer con comodidad su derecho (o su obligación) de votar.

.....  
Las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas. Según esta misma dimensión numérica, es conveniente sin embargo, distinguir los tipos siguientes: circunscripciones binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales, las que, en conjunto, constituyen las circunscripciones electorales pequeñas, circunscripciones medias (de seis a diez escaños), circunscripciones grandes (más de diez escaños) y circunscripciones únicas.

Una segunda dimensión atañe la uniformidad o variabilidad de los distritos electorales en un sistema electoral. Los distritos electorales plurinominales varían por lo general en su medida. Sin embargo, en el caso de distritos electorales más pequeños, existen también situaciones uniformes. Los distritos electorales bi- y trinominales, aplicados uniformemente, representan incluso sistemas electorales de derecho propio, el sistema binominal (como lo encontramos en Chile) y el trinominal. En el caso de los distritos pequeños e (sic) uniformes es también importante el número de escaños a adjudicar, en cuanto a si éste es par o impar, puesto que de esta dimensión depende en gran medida el efecto de los distritos electorales sobre la representación. Se produce una excepción a la regla que dice: cuanto más pequeño el distrito electoral, mayor la desproporción en favor del partido político



más grande o de los más grandes. Si el número de escaños a asignar es uniformemente una cifra par, entonces se beneficia el segundo partido más grande frente al primero.

No menos importante resulta una tercera dimensión, la de la estructura de la variabilidad. La pregunta es, si el tamaño de los distritos es relativamente homogéneo o heterogéneo. En el campo de la investigación se calcula por lo general el valor medio con el que se trabaja comparativamente. Este valor puede ocultar, empero, grandes diferencias, como es el caso de una estructura en la que predominan distritos electorales pequeños pero coinciden con uno o dos distritos electorales grandes....

Los diversos tipos de circunscripciones electorales son compatibles, en principio, con todos los sistemas electorales, sean de representación mayoritaria o proporcional. Existe, incluso, la circunscripción uninominal en el sistema electoral proporcional, ya que la circunscripción electoral no tiene por qué ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un sistema electoral. La desproporción natural entre votos y escaños que se manifiesta normalmente en la elección de diputados en las circunscripciones electorales uninominales puede remediarlo por medio de igualaciones proporcionales o de listas complementarias.

### III. Efectos de la magnitud de las circunscripciones.

Para determinar los efectos que ejercen las circunscripciones es muy importante tomar en cuenta su magnitud, es decir el número de representantes que se eligen por circunscripción. Si dejamos de lado la posible influencia de los otros elementos configuradores del sistema electoral ejercen sobre los resultados electorales, las distintas magnitudes de las circunscripciones electorales producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad. Por el contrario, la elección en circunscripciones pentanominales e incluso más pequeñas, es una elección mayoritaria (del tipo de los sistemas electorales que establecen mayorías). Los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar, en consecuencia, un cambio del tipo de sistema electoral.

El tamaño de la circunscripción electoral tiene que ver también con la relación entre el votante y el elegido en términos de una mayor o menor proximidad, de un mayor o menor grado de conocimiento entre uno y otro. Así, se le puede atribuir al voto un significado más o menos personal, es decir de confianza en una persona, o de un voto ideológico en favor de un partido político, su oferta ideológica y pragmática, en favor de listas partidistas. De esta manera, el tipo de circunscripción influye también en la estructura de los partidos políticos y en el significado que tienen los partidos políticos en la representación política".

120 AF

**(NOHLEN, Dieter. Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, 2<sup>a</sup>. ed., México, 1998).**

Aggrega el autor, que la división de circunscripciones electorales es el resultado de causas netamente políticas y que:



"Por regla general, lo más importante para conocer los factores causantes de los sesgos en la representación política, es saber si subyace una "clave de representación", en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales. La cuestión es, por lo tanto, saber si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de electores o de habitantes y los escaños. Únicamente los procedimientos de escrutinio prevén la concesión de un escaño por un número determinado de votos, los sistemas de representación proporcional con igualación de escaños a escala nacional y los sistemas de distrito único son inmunes a las desigualdades que se producen con base en la división de las circunscripciones electorales.

Se debe distinguir entre formas activas y pasivas de diferenciación en la representación política. La forma activa la encontramos, por ej., en disposiciones, incluso constitucionales, que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación en favor de las circunscripciones pequeñas que se encuentran en las regiones menos pobladas (agrarias, de preferencia conservadora). La forma pasiva corresponde a la omisión de un nuevo reparto de las circunscripciones como adaptación al desarrollo demográfico". (NOHLEN, Dieter, op cit)

Según la norma derogada (artículo 248 del Código Electoral), en los circuitos plurinominales, dos o más partidos políticos podían postular ciertos candidatos comunes a Diputados, sin distinguir si dichos circuitos debían pertenecer a una misma alianza nacional. El artículo 1 de la Ley No.23 de 2013 que modificó el artículo 235-A del Código Electoral por su parte, introduce una limitación para la postulación de candidatos a Diputados por más de un partido, señalando que ello sólo puede tener lugar cuando esos partidos pertenezcan a una alianza nacional, entendiendo por ésta la constituida para postular candidatos comunes al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

28

Por otra parte, la norma derogada también establecía que esos candidatos que podían ser postulados por dos o más partidos dentro de los circuitos plurinominales competirían sujetos a las siguientes reglas: 1. En su partido compiten para el cuociente, medio cuociente y residuo, y 2. El o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R). A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo.

Y además se agregaba que esta norma se aplicaba para el caso de la postulación de Concejales prevista en el artículo 258 del Código Electoral, el cual establece, que "Cada partido político podrá postular tantos candidatos a Concejales como puestos se sometan a elección en el distrito. Igualmente, cuando se ejerza la libre postulación, podrán formarse listas con uno o varios candidatos principales, según los puestos sujetos a elección y, ambos casos, deberá cumplirse una sola vez con los requisitos que establece el artículo 260".

Las normas constitucionales que según los demandantes se violenta con la derogación del artículo 248 del Código Electoral, por el artículo 2 de la Ley No.31 de 2013, son los artículos 135, así como el numeral 1 y en parte la parte final del artículo 147 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En cuanto a la infracción del artículo 135 constitucional, los demandantes sostienen que al derogarse el artículo 248 del Código Electoral se reduce la posibilidad de un candidato a Diputado, permitiendo ser postulado por un solo partido que sería aquel donde más votos obtuvo, sin sumar los que haya obtenido en otro partido político donde haya obtenido menos cantidad de votos, puesto que éstos no serían contabilizados, vulnerándose con ello la voluntad popular de los electores

La norma constitucional cuya infracción se sustenta establece lo siguiente:

**"Artículo 135.** Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohíbe:

29

122 39

1. El apoyo oficial, directo o indirecto, a candidatos a puestos de elección popular, aún cuando fueren velados los medios empleados a tal fin.
2. Las actividades de propaganda y afiliación partidista en las oficinas públicas.
3. La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias.
4. Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad.

Igualmente, se prohíbe la exacción de cuotas, contribuciones, cobros o descuentos a los trabajadores del sector privado por los empleados para fines políticos, aun a pretexto que son voluntarias.

La Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas".



La norma transcrita, contiene los elementos que caracterizan el ejercicio del sufragio en nuestro país, entendiendo por sufragio, el derecho político y constitucional a votar para los cargos públicos electos.

De allí que podamos señalar que el mecanismo por el cual se expresa y se cuantifica la voluntad de los ciudadanos (cuerpo electoral) se da en los casos de elecciones para cargos de elección popular, o para plebiscito y referéndum; y su cuantificación no sólo basta con que se exprese la voluntad del pueblo, sino que también esa voluntad se cuantifique (los votos se cuentan).

Para que el sufragio se ejerza por el ciudadano debe éste estar inscrito en el registro electoral (padrón electoral o lista de votantes) y el voto será secreto. No olvidemos que cuando votamos a votar pasamos a un lugar secreto, por lo tanto solamente nosotros sabemos con certeza por quien votamos; de allí ese derecho político y constitucional a votar a los cargos públicos de elección popular se hace mediante el voto libre y secreto.

El sufragio secreto o también, el voto secreto, es una garantía del sistema electoral que impide que un extraño pueda influenciar en su voto o conocerlo. El fin del sufragio secreto es conseguir un voto libre e incondicionado, en el que sólo cuente la soberanía del votante. El sufragio secreto, tiene un valor esencial

123 80

y es garantizar, que el voto exprese realmente la voluntad del electorado, por lo que su violación suele ser castigada por la norma penal electoral.

Para garantizar el secreto en las elecciones presenciales, se suele organizar recintos conocidos como cuartos aislados, que permiten la privacidad a la hora de votar, donde nadie pueda observar ni controlar el voto; al salir el votante con el sobre cerrado o la papeleta doblada, es colocada la misma personalmente por el votante, en una urna con los otros sobres o papeletas, de modo que luego no pueda ser identificado individualmente y luego el votante firma en el padrón electoral.

Por esa razón, el voto es el acto por el cual una persona expresa su apoyo o preferencia por cierta moción, propuesta, candidato o selección de candidatos durante una votación de forma secreta y pública.

En el artículo 135 supra citado, no se establece una prohibición, sanción ni obligación que vulnere la libertad del sufragio como materialización de la voluntad popular, de la manera que lo indica el demandante en su libelo.

En otro orden de ideas, debemos destacar la importancia de las elecciones para el funcionamiento de la democracia. No puede haber democracia si los ciudadanos no pueden elegir a sus gobernantes, de manera libre, igual, universal, secreta y directa, como es el caso panameño. Sin elecciones no hay una sociedad política libre, autónoma y legítima.

El sufragio en Panamá es un deber cívico y un derecho político conferido a los ciudadanos y está constitucionalmente señalado el artículo 135 que es la norma que el activista constitucional estima violado. En ese sentido, tiene una doble configuración, no sólo como deber sino como derecho para la participación de la población legitimada y capacitada jurídicamente en el Estado Constitucional de Derecho.

El artículo 135 de la Constitución Política debe interpretarse en el marco de la prohibición del sufragio al electorado, que puede traducirse en la prohibición o limitación a elegir candidatos para puestos de elección popular y el

impedir ser electo para dichos puestos, lo cual no se da en este caso, porque la norma demandada, en ese caso el artículo 2 de la Ley No.31 de 2013 que derogó el artículo 248 del Código Electoral como consecuencia de la modificación del artículo 235-A de dicha exenta legal, expone o impone una limitación para la postulación, en aquellos casos en que exista una alianza electoral, y no la prohibición del sufragio, por lo que el cargo de violación del artículo 135 del Texto Constitucional no se produce.

Finalmente, se demandó la violación del numeral 1 y la última parte del artículo 147 de la Constitución Política por el artículo 2 de la Ley 31 de 2013 que derogó el artículo 248 del Código Electoral. Veamos el texto fundamental en su parte pertinente:

**"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. 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. ....
3. ....
4. ....

....  
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"

La infracción argumentada respecto al numeral 1 citado, radica en que, al derogarse el artículo 248 del Código Electoral se incumple con la representación proporcional, ya que éste establecía el residuo como forma de adjudicación de curules para el cargo de Diputado de la Asamblea Nacional, principio que implica la igualdad de condiciones para quienes participan en un proceso electoral, no solo entre candidatos sino en la relación entre candidatos y partidos

políticos, pero cuya eliminación atenta contra la equidad y proporcionalidad que debe existir entre candidaturas de los partidos y el número de electores o votos emitidos en la contienda electoral.

Sobre el particular debemos aclarar que con la derogación del artículo 248 del Código Electoral, estipulada en el artículo 2 de la Ley No.31 de 2013 no se infringe lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 147 de la Constitución Política que garantiza el principio de representación proporcional respecto a la elección de los Diputados, puesto que con dicha derogación lo que se pretende es dar vigencia a lo dispuesto en el artículo 235-A tal como quedó redactado en el artículo 1 de la Ley No.31 de 2013, en el cual se establece una limitación a la postulación de candidatos a puestos de elección popular en el caso de tratarse de candidatos que pertenezcan a partidos políticos que conformen una alianza nacional, en el sentido de que sólo pueden ser postulados por esos partidos de la alianza respectiva y no hace referencia a la adjudicación de curules mediante la representación proporcional, mediante el mecanismo del residuo.

Esta garantía de representación proporcional no se ve afectada con la derogación del artículo 248 del Código Electoral, ya que dicho mecanismo se encuentra inmerso en otras normas del Código Electoral, manteniendo su vigencia, por lo que con la eliminación del artículo 248 del Código Electoral dentro de la Ley No.31 de 2013, sólo pretende incorporar una limitante que no afecta el ejercicio del sufragio por parte de los electores mediante el cual se materializa el poder popular, por lo que no se viola la Constitución nacional.

Respecto a la parte final del artículo 147 que hace alusión a que el Tribunal Electoral, debe realizar una consulta previa con los partidos políticos legalmente reconocidos, elaborar y presentar 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 la constitución.

Los demandantes alegan que dicha norma constitucional exige, que se realice una consulta con los partidos políticos en el marco del Consejo Nacional

33

126 83

de Reformas Electorales, para poder reformar el Código Electoral, lo que no se dio en este caso.

El Pleno observa que la norma constitucional se refiere a una consulta previa que el Tribunal Electoral debe hacer a los partidos políticos legalmente reconocidos, además de elaborar y presentar a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados; materia ésta que no es abordada en la Ley demandada de inconstitucional por lo que este cargo de violación tampoco se encuentra acreditado.

En virtud de todo lo expuesto, este Tribunal Constitucional concluye, que los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 2013, no constituye una violación de los artículos 2, 39, 135, 138, numeral 1 y parte final del artículo 147, 148, 177, 237 y 241 de la Constitución Política.

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 SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 1 y 2 de la Ley No.31 de 22 de abril 2013 que reforma el Código Electoral.

**NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE,**

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

OYDÉN ORTEGA DURÁN  
MAGISTRADO

JOSE E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO

NELLY CEDEÑO DE PAREDES  
MAGISTRADA

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA  
MAGISTRADO

34



HARRY A. DÍAZ  
MAGISTRADO

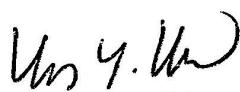


LUIS R. FÁBREGA S.  
MAGISTRADO



JERÓNIMO MÉJIA E.  
MAGISTRADO

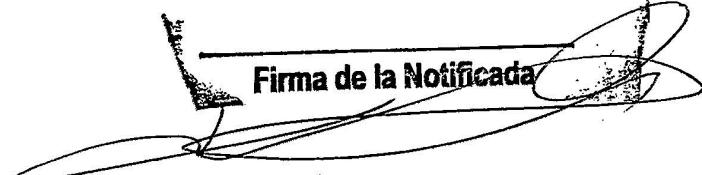
HARLEY J. MITCHELL D.  
MAGISTRADO



YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 13 días del mes de Julio del año  
2016 a las 3:00 de la Tarde Notifico a la  
Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

**Firma de la Notificada**

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL**

Panamá, 2 de Agosto de 2016

Secretaria General de la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Yanixsa Y. Yuen

Secretaria General

Corte Suprema de Justicia

128 85

**INFORME SECRETARIAL**

Se deja constancia que las firmas correspondientes a los Magistrados Nelly Cedeño de Paredes y Harley J. Mitchell D., respectivamente, no han sido rubricadas en este fallo, ya que mediante Resoluciones N°40 y N° 41 de 21 de diciembre de 2015, de la Asamblea Nacional, fueron aprobados los nombramientos de los licenciados Ángela Russo Maineri de Cedeño y Cecilio Antonio Cedalise Riquelme, como Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, efectuados por el Consejo de Gabinete mediante Resolución de Gabinete 136 de 10 de diciembre de 2015, para un período de 10 años, a partir del 1 de enero de 2016, en los despachos de los Magistrados Nelly Cedeño de Paredes y Harley J. Mitchell D., respectivamente, culminando estos su período el día 31 de diciembre de 2015.

Panamá, 23 de febrero de 2016.

*Y. Yuen C.*  
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL  
Panamá, 2 de Agosto de 2016  
Secretaria General a la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General  
Firma de Jefe de Gabinete