



33

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

**Panamá, veintisiete (27) de julio de dos mil dieciséis (2016).-**

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Alejandro Pérez, en su propio nombre y representación, contra los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral.

Admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera concepto. En ese entonces, le correspondió al Señor Procuradora de la Administración, Licenciado Oscar Ceville, quien expuso su opinión mediante Vista No. 376, de 14 de agosto de 2014 (fs. 18 a 25).

Oportunamente, se fijó en lista el negocio conforme a lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso.

Agotados los trámites de la sustanciación, corresponde a la Corte Suprema de Justicia fallar la presente Acción de Inconstitucionalidad, y a ello se pasa previa las siguientes consideraciones.



## I.- NORMAS ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONAL.

En el presente proceso constitucional se impugnan los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral, que disponen lo siguiente:

**Artículo 339.** Toda demanda de nulidad a que hace referencia el artículo anterior, deberá estar basada en alguna de las siguientes causales:

1.- .....

.....

**14.- La celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y en el presente Código.**

**Artículo 346.** Admitida la demanda, se aplicará el mismo procedimiento contemplado para la impugnación de postulaciones en los artículos 267, 268, 269, 270, 271, 271 y 273.

## II.- NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

El accionante estima que los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral, citados en párrafos precedentes, infringen los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución Nacional, cuyos textos transcribimos a continuación:

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

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



**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los Servidores Públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

**Artículo 32.** Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policial o disciplinaria.

Con relación a la infracción del artículo 17, precisó que ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión, puesto que las normas impugnadas desconocen los principios fundamentales que consagra la Constitución, al no asegurar los derechos de los candidatos electos impugnados y los particulares o electores quienes profesaron su voluntad en las urnas el 4 de mayo de 2014, en perjuicio del derecho fundamental de elegir y ser elegidos.

La otra norma constitucional alegada como violada, es el artículo 18, así expuso que, se infringe de forma directa por omisión, al atribuirse el Tribunal Electoral competencias ajenas a sus funciones y deberes, al iniciar un proceso administrativo de nulidad de la elección y proclamación de los candidatos postulados y electos, improvisando un procedimiento extemporáneo y atípico, ya que los supuestos hechos que sustentan la acción administrativa, no se configuran dentro de las causales de nulidad establecidas en el artículo 339 del Código Electoral; y por tanto, señala el accionante que, se produce la violación directa por extralimitación de funciones y abuso de autoridad de los señores Magistrados del Tribunal Electoral.

En lo concerniente a la vulneración de la garantía al debido proceso,



contenida en el artículo 32 del Estatuto Fundamental, esgrimió que, en cuanto al artículo 346 del Código Electoral impugnado, existe un vacío respecto al procedimiento, ya que remite a otro procedimiento establecido en los artículos 267, 268, 269, 270, 271, 272, y 273 del Título IV “EL PROCESO ELECTORAL”, Capítulo IV, que al dar lectura a dichas disposiciones, describen un proceso especial para las “impugnaciones de candidaturas”. Es decir, no se establece un procedimiento particular aplicable a las impugnaciones de Elecciones y Proclamaciones, que por su naturaleza exige normas garantistas de la defensa de un candidato que ha participado en una elección general y cumplido con todo un proceso de postulación dentro de su colectivo o un candidato de libre postulación que debe recoger las firmas exigidas para lograr su postulación, para luego participar en una elección y someterse a una Junta de Escrutinio que reconozca su triunfo y posteriormente recibir su proclamación. Y es que, esgrime el accionante, no tiene ninguna similitud los procesos de impugnación de postulación de candidaturas y de un candidato electo y proclamado, para que se aplique el mismo procedimiento para ambos casos.

En cuanto a las nulidades, precisa además, que sólo se pueden procesar las descritas taxativamente en la norma, y no es aplicable la discrecionalidad del juzgador ni la subjetividad.

Termina manifestando que las disposiciones citadas infringen el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Así, entra a resaltar que ha sido violentada esta norma integrada al Bloque de la Constitucionalidad, en perjuicio directo de otro derecho fundamental contenido en la Constitución Política de Panamá, que

37

es el derecho a elegir y ser elegido, creando un mal precedente en contra del derecho de los ciudadanos a la Libertad y Pureza y eficacia del sufragio en colisión directa con el artículo 32 Constitucional.



### **III.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Conforme al trámite establecido para este tipo de procesos, se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración para que emitiese criterio legal en relación a los planteamientos de los impugnantes, lo que se cumplió mediante Vista Fiscal No. 376 de 14 de agosto de 2014, visible de fojas 18 a 25 del legajo.

El Procurador de la Administración, de ese entonces, solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia, que al decidir sobre el fondo de la presente acción, declarare no viable la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral.

Para sustentar su petición de no viable, el señor Procurador advierte que la demanda de inconstitucionalidad en estudio, no cumple con el requisito especial contenido en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, específicamente, el relativo al concepto de la infracción. En este sentido, señala que el recurrente en su libelo, no menciona las normas legales acusadas, ni mucho menos, intenta explicar de manera individualizada las razones por las cuales considera que cada una de éstas contravienen aquéllas.

Además, advierte que el recurrente no citó el número ni la fecha de la Gaceta Oficial, en la cual fue publicada la Ley que aprobó el Código Electoral, en la que aparecen insertas las normas acusadas de inconstitucionales.



#### **IV.- ARGUMENTOS DE LAS PERSONAS INTERESADAS.**

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial, se abrió un término de diez días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso presentaran sus argumentos por escrito, oportunidad que no fue utilizada por el demandante, ni por ninguna otra persona.

#### **V.- EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por la parte actora en la demanda de inconstitucionalidad, así como la opinión vertida por el Procurador de la Administración, de ese entonces, procede de seguido a cumplir con el examen de la confrontación de los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa a la decisión, las consideraciones siguientes.

El accionante sustenta los vicios de inconstitucionalidad de las normas impugnadas señalando que infringen los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución Nacional.

Es oportuno señalar que, en nuestro país, a través del Acto Legislativo N°1 de 2004, se introdujo el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Nacional que preceptúa que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Lo anterior significa que la propia Constitución reconoce que existen otros derechos fundamentales que no aparecen con el texto constitucional, que pueden ser incorporados a la misma siempre que deriven de la dignidad



humana o de otros derechos fundamentales. Ello, trae como consecuencia que se puedan anexar a la Constitución aquellos derechos humanos previstos en Tratados y Convenios Internacionales que incidan o deriven de la dignidad humana o de otros derechos fundamentales, contemplados en la Ley Fundamental, los cuales pasan a integrar el bloque de constitucionalidad.

En este orden de ideas, se colige que, en virtud del artículo 17, segundo párrafo de la Constitución, la República de Panamá está obligada a tener como mínimos los derechos políticos previstos en la Constitución, y a incorporar a la Constitución los derechos ampliados por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene dos importantes efectos en nuestro constitucionalismo. Por un lado, amplía o complementa mediante el numeral 1, los derechos políticos reconocidos en la Constitución. Por el otro, le fija límites al legislador cuando expresa que "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

Ahora bien, en cuanto al numeral 14 del artículo 339 del Código Electoral, impugnado a través de la presente acción constitucional, y que dispone como causal de nulidad: "La celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y en el presente Código", el accionante señala que, es una disposición que no es taxativa y que requiere de la interpretación del juzgador para su aplicación, lo que riñe con el concepto doctrinal y de aplicación precisa, en la que debe estructurarse y



establecerse las causales de nulidad, y no debe quedar a discreción del juzgador si los hechos, actos o sucesos expuestos, constituyen a su juicio, la causal de nulidad comprendida en el numeral 14 del artículo 339 del Código Electoral. Agrega que, no existe certeza jurídica sobre las circunstancias y/o alcances de los hechos que originan la causal de nulidad establecida en la norma demandada de inconstitucional, situación que, a criterio del accionante, ubica en total estado de indefensión a los candidatos impugnados y acusados de supuestos actos o hechos que a prima facie describen conductas presuntamente delictivas.

Esta Corporación de Justicia, considera necesario señalar en primer lugar que, con la finalidad de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, el Código Electoral de la República de Panamá, en el artículo 339, enumera las causas de nulidad y hace referencia al proceso electoral en atención a las distintas etapas que lo conforman, desde la convocatoria hasta la finalización del proceso, entendida como una sanción a la violación del ordenamiento jurídico electoral nacional.

Dicha disposición legal indica que la demanda de nulidad, ya sea por la validez de las elecciones o de las proclamaciones, deben basarse en cualquiera de las causas siguientes

1.- La celebración de elecciones sin la convocatoria previa del Tribunal Electoral o en fecha distinta a la señalada, de conformidad con los términos descritos en el presente Código.

2.- Que el cómputo de los votos, consignados en las actas de las mesas de votación o en las actas de los escrutinios generales, contenga errores o alteraciones.

3.- La constitución ilegal de la junta de escrutinio o de las mesas de votación.

4.- La no instalación de la mesa, la instalación

H/



incompleta que impida el desarrollo normal de la votación y la suspensión del desarrollo de la votación.

5.- La falta de materiales indispensables para el desarrollo de la votación. Son materiales indispensables aquellos sin los cuales no se puede dar certeza sobre la voluntad popular, tales como las boletas de votación, el padrón electoral, las actas y las urnas. El Tribunal Electoral los establecerá para cada elección.

6. La elaboración de las actas correspondientes a la junta de escrutinio o a las mesas de votación, por personas no autorizadas por este Código, o fuera de los lugares o términos establecidos.

7. La alteración o falsedad del padrón electoral de mesa o de las boletas de votación.

8. La violación de las mesas o la violencia o amenaza ejercida sobre miembros de la mesa o de la junta de escrutinio, durante el desempeño de sus funciones.

9. La celebración del escrutinio o de la votación en lugar distinto al señalado por el Código y el Tribunal Electoral.

10. La iniciación de la votación después de las doce mediodía, siempre que sufraguen menos del cincuenta por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral de la mesa respectiva.

11. La ejecución de actos de violencia o coacción contra los electores, de tal manera que se les hubiere impedido votar u obligado a hacerlo contra su voluntad.

12. Que el acta correspondiente no haya incluido, en el escrutinio, la totalidad de las actas de mesa de votación dentro de la circunscripción de que se trate.

13. El cierre de las mesas de votación antes del tiempo estipulado, violando las normas que la reglamentan.

**14. La celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y en el presente Código.** (Resalta el Pleno).

Es importante advertir que, según el Código Electoral, la nulidad solo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la Ley.



Además, el artículo 341, establece que para las causales de impugnación descritas en el numerales 2 al 14 del citado artículo 339, sean procedentes y la demanda admisible, deberán ser de tal magnitud que afecten el derecho de los candidatos que hubieren sido proclamados.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 342 del Código Electoral, si se declara la nulidad de la elección fundada en los casos que disponen los numerales 2 a 14 del artículo 339 de dicho Código, solamente se celebrarán nuevas elecciones "cuando se afecte el derecho de los candidatos proclamados".

Así pues, la declaratoria de nulidad tiene como efecto propio invalidar el acto, y por consiguiente, no reconocerle los efectos que normalmente pudieran incidir o derivar del mismo.

Al examinar en conjunto la alegada infracción de todas las disposiciones constitucionales que aduce el proponte constitucional, como infringidas, no encuentra el Pleno de qué modo el Tribunal Electoral, puede desconocer o vulnerar, el artículo 17 de la Constitución Política que señala, el deber de las autoridades de la República de proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales y extranjeros bajo su jurisdicción, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; la responsabilidad de los servidores públicos por infracción de la Constitución o de la Ley (artículo 18), y el debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Carta Magna. Ello es así, puesto que, es la propia Norma Fundamental, en su artículo 215, que sustenta, con absoluta claridad, que el objeto del Proceso -en este caso del Proceso de Nulidad de elecciones y Proclamaciones- no es otro que el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial, y que en



su artículo 136 expresa que "las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y la honradez del sufragio".

Por otro lado, no se puede pasar por alto que el Texto Constitucional en su artículo 142 expresa que el Tribunal Electoral se establece "con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular..." y le otorga a este organismo de la facultad de interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral.

Estas normas constitucionales no pueden ser desatendidas por el Pleno ya que el principio de Unidad de la Constitución obliga a confrontar la norma o acto impugnado con la totalidad del ordenamiento constitucional.

Por otro lado, lo que busca la norma referente a la Nulidad de Elecciones y Proclamaciones, es garantizar la integridad el sufragio, la imparcialidad de las autoridades electorales y el cumplimiento de las exigencias legales en los procesos de elección; y con ello, alcanzar el verdadero desarrollo de la democracia.

El sistema democrático instituye una serie de derechos para los ciudadanos, y se fundamenta, principalmente, en hacer descansar su manifestación en la voluntad popular expresada a través del sufragio. La institución de la nulidad viene a ser el instrumento de garantía y respeto a esa manifestación de los ciudadanos; por tanto, el numeral 14 del artículo 339 del Código Electoral al establecer como una causal de nulidad "la celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y el presente Código", no puede infringir los artículos constitucionales señalados por el accionante, ni ningún otro.

44

Finalmente, se demanda la inconstitucionalidad del artículo 346 del Código Electoral, que dispone lo siguiente:

**Artículo 346.** Admitida la demanda, se aplicará el mismo procedimiento contemplado para la impugnación de postulaciones en los artículos 267, 268, 269, 270, 271, 271 y 273.



Tal como se expuso en párrafos precedentes, el accionante estima que la cita norma del Código Electoral, infringe el artículo 32 de la Constitución Política, toda vez que, a criterio del proponente, existe un vacío respecto al procedimiento, ya que remite a otro procedimiento establecido en los artículos 267, 268, 269, 270, 271, 272, y 273 del Título IV "EL PROCESO ELECTORAL", Capítulo IV, que describen un proceso especial para las "impugnaciones de candidaturas". Argumenta el accionante que no se establece un procedimiento particular aplicable a las impugnaciones de Elecciones y Proclamaciones, que por su naturaleza exige normas garantistas de la defensa de un candidato que ha participado en una elección general y cumplido con todo un proceso de postulación dentro de su colectivo o un candidato de libre postulación que debe recoger las firmas exigidas para lograr su postulación, para luego participar en una elección y someterse a una Junta de Escrutinio que reconozca su triunfo y posteriormente recibir su proclamación.

Ahora bien, el debido proceso legal no es más que la garantía -tal como lo dispone el artículo 32 constitucional- que "nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policial o disciplinaria". El Pleno de la Corte estima necesario indicar que dicho artículo consagra el principio del debido proceso como un derecho fundamental; razón por la



cual, se reitera lo señalado en su jurisprudencia en cuanto a que, "el debido proceso comprende el conjunto de garantías que buscan asegurar a las partes que conforman un Proceso, una recta y cumplida decisión sobre sus pretensiones". Así, lo ha manifestado el Pleno, entendiendo que la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 citado comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria. Por tanto, la garantía del debido proceso que incorpora la Constitución Política en su artículo 32, tiene un justificado reconocimiento en nuestro Estado de Derecho, constituyéndose en una verdadera garantía Constitucional.

Como se observa, este principio general se refiere, entre otras cosas, a que los procesos deben ajustarse a las normas legales procedimentales. Siendo un valor constitucional por su propia naturaleza, el artículo 32 no desarrolla de forma concreta y específica los trámites que deben seguirse en cada proceso, pues esa es labor de las leyes.

En consecuencia, el artículo 346 del Código Electoral, lejos de infringir el artículo 32 de la Constitución Nacional, lo que hace es remitir al procedimiento establecido para la impugnaciones de postulaciones para que las mismas sean aplicables a las impugnaciones de Elecciones y Proclamaciones; es decir, nos encontramos ante una norma remisoria; por tanto, mal podría entonces considerarse inconstitucional esta norma si precisamente lo que hacen es establecer las "reglas del juego" que deben aplicarse -el proceso debido- cuando "Admitida la demanda se aplicará el mismo procedimiento contemplado para la impugnación de postulaciones en los artículos 267, 268, 269, 270, 271, 272 y 273", para las

impugnaciones de Elecciones y Proclamaciones.

En consecuencia, en virtud del análisis desarrollado, esta Corporación concluye que los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral, no infringen los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución Política, ni ningún otro del Estatuto Fundamental.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 339, numeral 14 y 346 del Código Electoral.

Notifíquese y Cúmplase.-

*Cecilio Cedralise R.*

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

**HERNÁN DE LEÓN BATISTA**

**EFRÉN C. TELLO C.**

**HARRY A. DÍAZ**

**JERÓNIMO E. MEJÍA E.**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

**OYDÉN ORTEGA DURÁN**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 24 de Agosto de 2016  
*Yanixsa Y. Yuen*  
 Secretaria General  
 Oficial Mayor de la  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
 Oficial Mayor IV  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Yanixsa Y. Yuen*  
**YANIXSA Y. YUEN**  
 Secretaria General

