

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 595

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de junio de 2019

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El Licenciado **Abdiel Enrique González Tejeira**, actuando en su propio nombre y en representación, demanda la inconstitucionalidad del parágrafo del Circuito 8-1, “comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán 3 diputados”, de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, “Que regula los circuitos electorales para la elección de diputados”, publicada en la Gaceta Oficial 25,701 de 29 de diciembre de 2006.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

Tal como observa este Despacho, mediante la Providencia de 23 de mayo de 2019, la Magistrada Sustanciadora dispuso admitir la Acción de Inconstitucionalidad en estudio, por lo que, nos corresponde emitir el concepto oportuno, a fin de el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad, en relación con la frase, acusada de inconstitucional y contenida en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2016, “Que regula los circuitos electorales para la elección de diputados”, concepto que emitiremos

confrontado el párrafo acusado con la Carta Fundamental del Estado, así como los instrumentos internacionales, relativos a la materia, suscritos y ratificados por la República de Panamá.

I. Norma acusada de inconstitucional.

El párrafo cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad, lo es: “Circuito 8-1, “comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán 3 diputados”, contenido en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, “Que regula los circuitos electorales para la elección de diputados”, y cuyo contexto señala:

“Artículo 1. Para la elección de diputados, se configuran treinta y nueve circuitos electorales en el territorio de la República.

Artículo 2. Los circuitos electorales de que se trata el artículo anterior quedan configurados así:

Provincia de Panamá. Se divide en diez circuitos electorales, de la siguiente manera:

Circuito 8-1. Comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán tres diputados.

...”

II. Disposición constitucional que se aducen como infringida y concepto en que se alegan que lo ha sido.

El demandante aduce que el párrafo: “***Circuito 8-1. Comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán tres diputados***”, contenido en el artículo 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, “Que regula los circuitos electorales para la elección de diputados”, infringe el numeral 2 del artículo 147 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece:

“**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:

...

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

...”

Señala el activador constitucional que el numeral 2 del artículo 147 de la Constitución Política ha sido supuestamente violado de manera directa, y en el que señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“El párrafo Ut supra que se acusa de inconstitucionalidad de la Ley 56 de 28 de diciembre de 2006, publicado en la Gaceta Digital del 29 de diciembre de 2006 y que se pretende utilizar como norma rectora para la conformación de Circuitos Electorales en las elecciones de 2019, en cuanto a que el número de Diputados que le corresponde el distrito de Arraiján, viola de manera directa la Constitución Política de la República de Panamá cita **“que los circuitos electorales serán en proporción al número de electores que aparezcan en el último padrón electoral** y en ese sentido el último padrón electoral del 2014, indica que en el distrito de Arraiján hubo para esa fecha 144,421 electores en el Padrón Electoral, lo que nos indica que para las Elecciones Generales del 2019 al distrito de Arraiján, Circuito 8-1 le corresponden según el numeral 2 del artículo 147 de la Constitución Política de la República de Panamá 4 Diputados, a razón que el cociente de electores según el Tribunal Electoral para las elecciones de 2019, es de 35,528, no obstante no ha habido voluntad política por parte de la Asamblea Nacional de Diputados para adecuar la norma vigente para las elecciones de 2019, en el sentido de asignar un cuarto Diputado al distrito de Arraiján y pueda adecuarse al numeral 2 del artículo 147 de la Constitución Nacional, en virtud del número de electores que presentó el Padrón Electoral del año 2014.

...” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indicó el activador constitucional que el Tribunal Electoral, efectuó un trabajo técnico que fue presentado ante la Asamblea Nacional de Diputados, y en el que se abordó el tema referente a la reconfiguración de los circuitos electorales (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al respecto, señala el demandante en el libelo de la acción de inconstitucionalidad presentada, y haciendo eco al contenido de la Nota 115-

MP/2018 de 20 de febrero de 2018, remitida por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, a la Presidenta de la Asamblea Nacional, lo siguiente:

“ ...

Para ello restó al Padrón Electoral Nacional usado en las elecciones generales de 2014, que ascendió a 2,457,401 electores, la cantidad de los electores de las áreas comarcales y de la provincia del Darién que tiene que ser excluidas por el mandato constitucional, que asciende a un total de 183,578, para quedar con un ‘Padrón electoral neto’ de 2,272,823.

...

Para ello, se dividió el ‘Padrón electoral neto’ antes obtenido, entre los 64 diputados que deber ser elegidos en el resto del país, lo que dio como resultado 35,528 electores como cociente electoral, cifra que dará derecho a cada circuito elegir un diputado por cada cociente alcanzado.

...

Luego se dividió la cantidad de electores de cada circuito entre el referido cociente electoral de 35,528 para determinar la cantidad de Diputados que tendría derecho a elegir cada circuito, aplicando las normas de redondeo aceptadas internacionalmente y que han sido utilizadas en el pasado para configurar los circuitos.

Por lo anterior se desprende que el Tribunal Electoral (Sic) que es por mandato Constitucional, la institución que le corresponde elaborar el proyecto de ley para adecuar la reconfiguración de los Circuitos Electorales, proporcional al número de electores del último Padrón Electoral, como se puede observar del estudio que realizó el Tribunal Electoral, corresponde aumentar un diputado más al circuito 8-1 de Arraiján y otro diputado al circuito 8-10, en consecuencia, restarles un diputado a los circuitos 8-7 y al 88.

...al distrito de Arraiján le compete un cuarto Diputado, en función al número de electores que presentó en el último Padrón Electoral anterior a las próximas elecciones que serán en el 2019; es decir, el Padrón Electoral del 2014, presentó 144,421 electores, estos hechos nos identifican íntimamente con el numeral 2, del artículo 147 de la Constitución Política de nuestra Patria, se está violando, en razón que el referido numeral nos dice: **Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.**

...(Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

IV. Consideraciones previas.

Tal como lo observa este Despacho, mediante la Providencia de 23 de mayo de 2019, la Magistrada Sustanciadora dispuso admitir la Acción de Inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

En este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, este Despacho estima pertinente esbozar algunas consideraciones, sobre ciertos aspectos que se debaten y que se circunscriben a un evento electoral y sus componentes, como el acaecido Proceso General de Elecciones del 5 de mayo de 2019, y así lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, a fin de determinar; si, a nuestro juicio, las mismas tienen la posibilidad que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad al examinar las normas acusadas, confrontándolas con la Carta Fundamental del Estado, así como los instrumentos internacionales relativos a la materia, suscritos y ratificados por la República de Panamá.

En ese orden de ideas, la norma cuya inconstitucional se demanda; es decir, el párrafo: Circuito 8-1, "comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán 3 diputados", contenido en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, entra a establecer cómo será la configuración de los circuitos electorales para la elección de diputados, por lo que, esta Procuraduría, cree necesario delimitar algunos conceptos, tales como, **Padrón Electoral, Registro Electoral y Circuito Electoral**, mismos que, por su importancia ejercen una función determinante para la planeación y posterior ejecución de los procesos electorarios y que coadyuvan para definir las técnicas de designaciones de representantes o autoridades de un país, **así como la cantidad proporcional de los mismos.**

Antes de entrar a desarrollar los conceptos antes señalados, debemos indicar que lo que determina la escogencia o la alternancia de la de designación de las autoridades de un país, lo es por excelencia, el proceso electoral; es decir,

las elecciones, cuyo rol en los sistemas democráticos como el nuestro, es fundamental.

Así la cosas, las elecciones constituyen la base del concepto “democracia”, por lo que se puede colegir que hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el control del mismo. Aunado a lo anterior, las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes, constituyen a su vez, el medio a través del cual se verifica la participación política en las grandes mayorías.

Pero al preguntarnos ¿qué importancia tiene las elecciones?, sin lugar a dudas, y tomando un ejemplo de sociedad como la panameña, misma que cuenta con un grado considerable de homogeneidad social, un sistema político estable y operativo, donde hay un sistema de partidos moderado en cuanto a la cantidad y sin tanta polarización y segmentación las elecciones, entre otras cosas, debemos indicar que la misma, cumple con la función de darle legitimidad al sistema político y al gobierno de un partido o alianza de partidos; expresión de confianza en personas y partidos; representación de opiniones e intereses del electorado; movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos, intereses político partidistas; canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos; integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable; oportunidad de cambio de gobierno.

En atención a lo señalado, y para que las elecciones se lleven cabo, se hace necesaria una debida organización para tal fin; en los que se incluye un calendario electoral que permita identificar las fechas en las cuales se deben cumplir los plazos o términos legales que estipula la normativa legal que regula el evento electoral, así como la de verificar que los votantes cumplan con los requisitos para ello.

En este contexto, se considera imposible la celebración de elecciones libres y justas sin medios para verificar que los votantes cumplan con los requisitos para ello, de ahí nace la importancia de los conceptos anunciados con anterioridad, entiéndase, Padrón Electoral, Registro Electoral y Circuito Electoral, mismo que a continuación definiremos.

- **El Registro Electoral**

Para los efectos de logra una mejor aproximación a la definición que queremos destacar, el artículo 1 del Código Electoral, adoptado mediante la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, establece lo siguiente:

“Artículo 1: Todo ciudadano tiene el deber de obtener su cédula de identidad personal **y a su inclusión en el Registro Electoral.** Asimismo, el Tribunal Electoral tiene la obligación de facilitar la expedición de cédulas de identidad personal **y de incluir a los ciudadanos al Registro Electoral**” (Lo destacado es de este Despacho).

De ahí que el registro de los electores, es la lista permanente de electores que se actualiza diariamente producto de los trámites que hacen los ciudadanos en el Dirección de Cedulación; la inscripción de defunciones por parte de la Dirección de Registro Civil a nivel nacional; los trámites de cambios de residencia que hacen los ciudadanos ante la Dirección de Organización Electoral (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En ese sentido, el **registro electoral** en nuestro país es de carácter permanente pero sufre cambios entre cada evento electoral, por razón de la inclusión de nuevos electores y la exclusión de los ciudadanos que hayan fallecido o pierdan sus derechos y más relevante aún, por tener nuestro sistema implementado el voto residencial, la movilización y traslados de los ciudadanos debe reflejarse en el mismo.

En otras palabras, se entiende por Registro Electoral como una base de datos, un registro vivo, en permanente actualización, que día a día incorpora los

datos de personas, a medida que éstas van adquiriendo el derecho a ejercer los derechos, y excluye a los fallecidos y desplaza al lugar que les corresponde a quienes mudan su domicilio. Con antelación a un acto electoral determinado y con vistas al mismo, todas las legislaciones; incluyendo la panameña, exigen que ese registro se cierre y quede, de este modo, cristalizado el número de personas habilitadas para participar en el acto comicial y su lugar de residencia, a efecto de determinar el centro de votación en que deben sufragar. Ese cierre del registro da lugar a la impresión del listado de electores que, en ese momento, están habilitados para participar en el acto electoral a celebrarse. **Ese listado, ordenado en la forma que cada legislación considera más conveniente, es lo que constituye el padrón electoral.**¹

- **El Padrón Electoral**

El Padrón Electoral, no es más que el propio Registro Electoral, pero entendido ahora, como la relación de los ciudadanos que tienen derecho al voto, esto es, que reúnen los requisitos para sufragar, y que se cierra en una determinada fecha para usarlo en las celebración de una elección popular o en una consulta popular, y en donde la propia normativa electoral se ocupe del diseño de dicho registro (Padrón Electoral), su elaboración, mantenimiento, control, y los requisitos para ser registrado y el procedimiento respectivo.

Cabe destacar, que el Tribunal Electoral preparará y publicará para cada proceso electoral, un Padrón Electoral Preliminar y un Padrón Electoral Final, y los mismos tiene como propósito principal ir depurando la lista final de electores habilitados para ejercer el sufragio; es decir, que cumplan, entre otras cosas, con los requisitos de residencia, a fin que el elector, cuente con un Centro de Votación, una Mesa de Votación, y que su nombre aparezca registrado en el Padrón

¹NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José, "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina", 2da. Edición, México, 2007, pág. 467-468.

Electoral de una Mesa de Votación, propia de la circunscripción o circuito electoral donde reside habitualmente.

- **Importancia del Padrón Electoral.**

Al respecto, para Carlos Alberto Urruty, expresa lo siguiente:

“el padrón de electores reviste gran importancia en el acto de emisión del voto. Ante la presencia de quien intenta sufragar, la autoridad electoral encargada de recibir su voto está obligada a verificar que se cumplen a su respecto dos requisitos: 1) que está habilitado para hacerlo, y 2) que el compareciente es la misma persona que, según la lista de electores que tiene en su poder, está habilitada para votar. La primera de las verificaciones atiende a asegurar que se cumplen los requisitos que están en la base del sistema. Se trata de saber si la persona que está intentando votar reúne los atributos que la normativa del Estado establece como condición para permitirle el ejercicio del sufragio y si se ha inscrito en tiempo y forma en el registro electoral. El único documento que acredita este extremo es el **padrón electoral o nómina de habilitados para votar que se imprime luego de cerrado el registro electoral y transcurrido el periodo de tachas.**”²

En ese contexto, la autoridad receptora del voto debe asegurarse que quien figura en ese **Padrón Electoral** es la persona que se encuentra presente ante ella, que cumple mediante la exigencia de su documento de identidad que impida que alguien distinto del titular del derecho sufrague en su lugar, y además, prueba que su titular está habilitado para sufragar, en esa Mesa de Votación.

- **Circuito Electoral**

Los Circuitos Electorales no son más que las circunscripciones donde se eligen a los diputados, y se conforman en proporción al número de electores que aparecen en el último Padrón Electoral, de conformidad a lo establecido en la Carta Magna en su artículo 147, numeral 2, que establece lo siguiente:

. **“Artículo 147.** La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten

²NOHLEN, Dieter y Otros; Op cit. pág. 468-469.

elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

...

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

...”

Asimismo, en el numeral 1 del citado artículo 147 de la Constitución Política se señala que: *“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 de tres o más Diputados”*

Lo anterior, nos plantea un sistema electoral panameño, en cuanto a la representación, basado en el principio territorial y demográfico, a saber: un sistema mayoritario y otro proporcional. En efecto, el sistema electoral panameño, comprende la elección tanto del Órgano Ejecutivo, como la Asamblea de Diputados, y en donde, en el caso del Ejecutivo, el mismo es elegido por sufragio popular directo por mayoría simple de votos para un periodo de cinco años.

Sin embargo, en cuanto a la escogencia de los Diputados, se combinan tanto el sistema mayoritario como el de representación proporcional, tal cual lo prevé la Constitución Política de la República; es decir, en circuitos uninominales o plurinominales, respectivamente, y que en la actualidad su conformación es de 39 circunscripciones o circuitos electorales, de los cuales 26 son uninominales y 13 son plurinominales, tal como lo establece la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006 “Que configura los circuitos electorales para la elección de diputados”, en estudio.

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, “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 se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores”.³

En conclusión los circuitos uninominales son aquellos en los que se escoge un (1) diputado, y los circuitos plurinominales, son aquellos en los que se eligen dos (2) o más diputados.

A continuación veremos, como están conformados los circuitos electorales conforme a la citada Ley 59 de 28 de diciembre de 2006:

**TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMA
DIRECCION NACIONAL DE ORGANIZACION ELECTORAL**

**CONFIGURACIÓN DE LOS CIRCUITOS ELECTORALES Y DIPUTADOS A ELEGIR, DE
ACUERDO A LA LEY No. 59 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006**

PROVINCIA O COMARCA	CIRCUITO	CANT. DIPUT.	DISTRITO / CORREGIMIENTO
BOCAS	1-1	2	CHANGUINOLA
			BOCAS DEL TORO
			CHIRIQUÍ GRANDE
COCLÉ	2-1	2	PENONOMÉ
	2-2	1	ANTÓN
	2-3	1	LA PINTADA
			NATÁ
			OLÁ
2-4	1	AGUADULCE	
COLÓN	3-1	4	COLÓN
	3-2	1	CHAGRES
			DONOSO
			PORTOBELLO
			SANTA ISABEL
CHIRIQUÍ	4-1	3	DAVID
	4-2	1	BARÚ
	4-3	2	BUGABA
	4-4	1	ALANJE
			BOQUERÓN
			RENACIMIENTO
	4-5	1	BOQUETE
			DOLEGA
			GUALACA
4-6	1	REMEDIOS	
		SAN FÉLIX	
		SAN LORENZO	

³Instituto Americano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). op cit., página 2.

			TOLÉ	
DARIÉN	5-1	1	CHEPIGANA	
EMBERÁ			SAMBÚ	
DARIÉN	5-2	1	PINOIANA	
EMBERÁ			CÉMACO	
HERRERA	6-1	1	CHITRÉ	
	6-2	1	LOS POZOS	
			PARITA	
			PESÉ	
	6-3	1	LAS MINAS	
			OCÚ	
SANTA MARÍA				
LOS SANTOS	7-1	1	LAS TABLAS	
			GUARARÉ	
			POCRÍ	
			PEDASÍ	
	7-2	1	LOS SANTOS	
			MACARACAS	
			TONOSÍ	
PANAMÁ	8-1	3	ARRAJÁN * ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL	
	8-2	1	CAPIRA	
	8-3	1	CHAME	
			SAN CARLOS	
	8-4	1	BALBOA	
			CHEPO	
			CHIMÁN	
				TABOGA
	8-5	3	LA CHORRERA	
	8-6	7	SAN MIGUELITO	
8-7	5	SAN FELIPE, EL CHORRILLO, SANTA ANA, CALIDONIA, CURUNDÚ, ANCÓN, BELLA VISTA, BETANIA, PUEBLO NUEVO		
8-8	5	RÍO ABAJO, SAN FRANCISCO, PARQUE LEFEVRE, JUAN DÍAZ		
8-9	3	CHILIBRE, LAS CUMBRES		
8-10	4	PEDREGAL, PACORA, SAN MARTÍN, TOCUMEN, LAS MAÑANITAS, 24 DE DICIEMBRE		
VERAGUAS	9-1	2	SANTIAGO	
	9-2	1	LA MESA	
			SONÁ	
				LAS PALMAS
	9-3	1	CAÑAZAS	
			CALOBRE	
			SANTA FE	
			SAN FRANCISCO	
9-4	1	ATALAYA		
		MONTIJO		
		RÍO DE JESÚS		
		MARIATO		
KUNA YALA	10-1	1	NARGANÁ, PARTE DE AILIGANDÍ (Airdirgandí,	

			Irgandí, Playón Chico, Playón Grande, San Ignacio de Tupile) Y MADUNGANDI
MADUNGANDI			
KUNA YALA	10-2	1	TUBUALÁ, PUERTO OBALDÍA, RESTO DE AILIGANDÍ Y WARGANDI
WARGANDI			
NGOBE BUGLE	12-1	1	KANKINTU KUSAPIN
	12-2	1	BESIKO
			MIRONO
			NOLE DUIMA
	12-3	1	MÜNA NÜRÜN
TOTAL DE DIPUTADOS		71	

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración

Una vez hechas estas consideraciones, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución y que a continuación exponemos.

En la situación jurídica que se plantea, el activador constitucional aduce como infringido el numeral 2 del artículo 147 del Estatuto Fundamental, que establece **“que los circuitos electorales serán en proporción al número de electorales que aparezcan en el último padrón electoral”**.

Ahora bien, y atención al **principio de universalidad constitucional** consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, nuestro análisis no se puede limitar al estudio de las disposiciones tachadas de inconstitucionales; es decir, **“únicamente a la luz de los textos citados en la demanda”**, sino que deben examinarse con todos los preceptos de la Constitución Política.

Así la cosas, el citado artículo 147 Constitucional en su contexto, establece, además de lo citado, otros aspectos esenciales, y que de acuerdo con la norma supuestamente contraria a la Constitución, deberán ser analizados a luz del marco Constitucional, y así determinar su contravención o no a la norma

Suprema, y “ex-oficio” dentro del contexto del control de la convencionalidad.

Además, es importante destacar que estos elementos se establecen no solo en la Ley cuyo párrafo es demandado de inconstitucional, sino también, en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, de allí la importancia que al momento de efectuarse el análisis respectivo al contenido de la demanda de Inconstitucionalidad, que ocupa nuestra atención, la misma deberá ser objeto estudios teniendo los principios de Supremacía Constitucional y Supremacía Convencional.

En ese sentido, el Doctor Arturo Hoyos, en su obra “La Interpretación Constitucional” estableció lo siguiente:

“Nuestro tiempo exige, en primer lugar, que la Constitución haga posible y sea una defensora de la democracia. Esto lo asegura, en primer lugar, con normas que garanticen la participación ciudadana en elecciones libres, competitivas y transparentes... (HOYOS, Arturo. La Interpretación Constitucional. Cultural Portobelo, segunda edición. Panamá .Pag. 19).

Asimismo, el jurista panameño Edgardo Molino Mola en su obra “La Jurisdicción Constitucional en Panamá”, Primera Edición. Biblioteca Jurídica, pág-118, al referirse al principio de la Supremacía de la Constitución, indicó que la misma produce las siguientes consecuencias:

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

un Tribunal constitucional o cualquier juez.

5. Lo anterior conduce a que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes se basa en este principio de supremacía constitucional.

6. Las leyes y los actos de Autoridad se presumen constitucionales.

7. La interpretación de las leyes tiene que hacerse de conformidad con las normas de la Constitución.

Por otro lado, y en cuanto al Control del Convencionalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base a su doctrina del control de convencionalidad, se ha pronunciado sobre lo que implica realizar un control “*ex officio*”, entre las normas internas y la Convención Americana, lo que le ha permitido ir estableciendo y consolidando, toda una concepción jurisprudencial con relación a lo que el mismo control conlleva, sus particularidades y alcances, en virtud de la aplicación de normas internacionales que versan sobre distintas materias y que son vinculantes para los Estados signatarios

En lo que tiene que ver con su concepto y sentido, ha señalado la Corte Interamericana, lo siguiente:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial **debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 26 de septiembre de 2006) (lo resaltado es nuestro).

Y en cuanto al criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana donde señala que, el control de convencionalidad, debe ser realizado *ex officio*, indicó lo siguiente:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, **los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también ‘de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana,** evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (Caso Trabajadores Cesado del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006) (lo resaltado es nuestro).

Dentro de la obligación de toda autoridad pública de ejercer el control de convencionalidad, debemos señalar que cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En tal sentido, en la Sentencia de 24 de febrero de 2011, dictada dentro del Caso

Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un ‘control de convencionalidad’ [...], **que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial**” (Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011) (lo resaltado es nuestro).

Es necesario destacar en esta oportunidad la obligación que tiene esa instancia jurisdiccional, cuando al valorar los argumentos correspondientes, debe aplicar el control de convencionalidad, toda vez que además de los compromisos internacionales adquiridos al suscribir y ratificar los diversos convenios en materia de Derechos Humanos, así como al aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **el Estado panameño tiene la vocación, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, tal como quedó modificado por los Actos Legislativos número 1 de 1993 y número 2 de 1994, de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, así como el promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.**

5.1 Reserva Legal.

En ese aspecto, el artículo 147 de la Constitución Política establece lo siguiente, veamos:

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

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

4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales. A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.

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

La situación jurídica planteada permite establecer, que el Texto Constitucional prevé que **la Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un (71) Diputados**, y se estableció una cláusula de reserva legal en el sentido que **para modificar la norma que se refiere a la configuración de los circuitos electorales, se debe realizar previa consulta con los partidos legalmente reconocidos.**

Comoquiera que el demandante centra su acción en que el distrito de Arraiján, Circuito 8-1 le corresponden según el numeral 2 del artículo 147 de la Constitución Política de la República de Panamá 4 Diputados en atención al último padrón electoral, no es menos cierto, que de acuerdo a la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica utilizado en el plano constitucional, que se conoce como Unidad de la Constitución, se puede percibir que la propia disposición legal demandada; es decir, *“los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”* surge a raíz del **principio de reserva legal** que posee éste precepto constitucional.

Al respecto, la Norma Constitucional supuestamente infringida, advierte; en primer lugar, **que la cantidad de diputados elegido por elección popular, es de setenta y un (71)**, mismos que, tal como lo consagra el párrafo acusado de inconstitucional el cual forma parte de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, están configurados en treinta y nueve (39) Circuitos Electorales y, en segundo lugar, para que se produzca un cambio en la norma que configura los circuitos electorales, se requiere que el Tribunal Electoral, **haga las respectivas consultas con los partidos políticos, legalmente constituidos**, a fin de poder elaborar un proyecto de ley que modifique y cree nuevos circuitos electorales, en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral, esto sin que exceda el límite de setenta y un (71) diputados establecidos en la propia Constitución.

En efecto, si bien es cierto, el cociente electoral para las Elecciones Generales pasadas, pudiera advertir la necesidad, producto del crecimiento poblacional en el distrito de Arraiján, a que se configurase la posible elección de un cuarto diputado, a fin de garantizar el principio de representación proporcional, **dicha omisión**, no produciría la inconstitucionalidad de la norma acusada, tal como explicaremos posteriormente.

Por otra parte, la situación jurídica planteada permite establecer, que el Texto Constitucional también ha previsto una cláusula de reserva legal; es decir, la norma constitucional aducida por el demandante, además de indicar que *“Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”*, también establece lo siguiente:

“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:

...

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.

En ese sentido, será previa consulta a los partidos políticos legalmente reconocidos, en el marco de los organismos de consulta instituido, que el Tribunal Electoral, podrá elaborar y presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que establezca los circuitos electorales, tomando en cuenta el principio de proporcionalidad previsto en la Carta Magna.

Ahora bien, la supuesta falta de adecuación o modificación de la norma acusada, respecto al párrafo: **“Circuito 8-1. Comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán tres diputados”**, confrontada con el precepto Constitucional aducido que establece que: *“Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”*, tal como lo hemos indicado, **no constituye una infracción a la norma Constitucional citada.**

Efectuamos el anterior señalamiento, sin desconocer que la norma constitucional indicada establece el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, garantizada en forma efectiva el derecho de

participación política y sobre todo el derecho que tienen los ciudadanos a ser representado en los procesos de elaboración de las políticas públicas.

Así las cosas, el investigador Italiano especializado en el estudio comparativo de la política Giovanni Sartoti, señaló que⁴:

“La representación política sería una categoría *sui generis* de representación, en la que se presentan elementos propios de la representación jurídica, y elementos característicos de la representación sociológica.

El representante político resulta elegido por el pueblo, mediante elecciones libres y periódicas, tal y como sostiene la teoría electoral de la representación. Igualmente, la teoría de la representación como responsabilidad hace alusión al control que los representados realizan sobre el representante, de forma periódica, en las elecciones.”

Decimos lo anterior, porque todo Estado constitucional moderno debe responder, entre otros, al principio democrático, basado en la participación de los ciudadanos, por el que la elección de las personas que acceden al poder; entiéndase, los órganos de representación del Estado, están sujetos a normas previas, y a que el poder se ejerza de acuerdo a la ley, o exclusivamente por conducto de normas jurídicas.

Al respecto, y como ya lo hemos advertido a lo largo de nuestro análisis, existe una restricción que tiene que ver con el límite máximo de los cargos de elección popular, en este caso, el de los diputados, cuya barrera Constitucional los limita a setenta y un (71) diputados y una reserva legal que establece la cantidad de cargos de elección popular, que se elegirán en cada circuito electoral y que podrá ser modificada mediante una Ley, previo el consenso y consulta con los partidos políticos legalmente reconocidos.

5.2 OMISION

⁴ ^b Monedero, Juan Carlos (2004). Representación. En Román Reyes. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid

Por otro lado, y respecto al argumento del recurrente en el sentido que *“...no ha habido voluntad política por parte de la Asamblea Nacional de Diputados para adecuar la norma vigente para las elecciones de 2019, en el sentido de asignar un cuarto Diputado al distrito de Arraiján y pueda adecuarse al numeral 2 del artículo 147 de la Constitución Nacional, en virtud del número de electores que presentó el Padrón Electoral del año 2014”*, a juicio de este Despacho, no le asiste la razón al demandante, toda vez que la infracción Constitucional de una norma no puede estar sustentada en una supuesta omisión legislativa, vicio que no es demandable en nuestro sistema de control constitucional, pues el artículo 206 de la Constitución Política es claro al señalar que las acciones de inconstitucionalidad deben dirigirse en contra de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos vigentes. Dicha norma es del tenor siguiente:

"Artículo 206: La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona".

En ese orden de ideas, si bien el cociente electoral para las Elecciones Generales pasadas, advertía la necesidad, producto del crecimiento poblacional en el distrito de Arraiján, a que se configurase la posible elección de un cuarto diputado, a fin de garantizar el principio de representación proporcional, no lo es que, **dicha omisión**, produzca la inconstitucionalidad de la norma acusada, toda vez que, la Corte Suprema de Justicia no es competente para pronunciarse respecto de una acción constitucional por omisión legislativa.

Así las cosas, la Dra. María Cristina Chen en su obra “Las Sentencias Constitucionales, contenidos, límites y alcances en materia de Protección de los

Derechos Fundamentales”, señaló lo siguiente:

“En la doctrina, se dice que hay inconstitucionalidad por omisión, **cuando el legislador omite el desarrollo normativo de un derecho asegurado constitucionalmente**. De forma tal que, que el contenido esencial de dichos derechos, se vea afectado gravemente haciendo imposible su ejercicio.

De acuerdo con Nogueira Alcalá, la Corte Constitucional Colombiana, ha distinguido entre inconstitucionalidad absoluta, **cuando el legislador incumple su deber constitucional de legislar** e inconstitucionalidad por omisión de forma relativa, cuando el legislador expide una legislación deficiente o incompleta de los derechos o supuestos consagrados en la Constitución.

En este contexto debemos advertir que la referida autora panameña, al hacer alusión a la situación jurídica nacional ha indicado: *“En Panamá, no existe inconstitucionalidad por omisión, ya que la figura no se encuentra consagrada en nuestra Constitución Política”*.

Con respecto a este tema de las omisiones legislativas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante el Fallo de 21 de junio de 2012, indicó lo siguiente:

“En este contexto, se puede advertir que la pretendida inconstitucionalidad de las frases demandadas, tendría origen en una omisión legislativa, vicio que no es dable demandar en nuestro sistema de control constitucional.

En este sentido se ha pronunciado esta corporación de justicia al señalar que:

‘ la Corte Suprema de Justicia de Panamá no es competente para pronunciarse respecto de una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.’

...”

Así mismo, esa Máxima Corporación de Justicia señaló en el Fallo de 18 de abril de 1997 lo siguiente:

“No obstante, esta Corporación de Justicia no puede declarar la inconstitucionalidad de tales normas tomando como fundamento la omisión en que han incurrido, porque, como ya se ha expresado, **en nuestro ordenamiento jurídico constitucional no está**

regulada la inconstitucionalidad de las normas por omisión, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones. Así, por ejemplo, el literal a) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica establece que la acción de inconstitucionalidad procede "Contra las leyes y otras disposiciones generales, **incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional**".

Tales argumentaciones contenidas en los Fallos citados, resultan contrarios a lo alegado por el activador constitucional, cuando advierte que "*Séptimo: Se pretende utilizar la Ley 59 del 28 de diciembre de 2006, publicado en la Gaceta Oficial 25,701 como configuración electoral para las elecciones del 2019, afectando al distrito de Arraiján, circuito 8-1, asignándole 3 curules*" (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

En otras palabras, el actor no puede pretender que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declare la inconstitucionalidad de una norma vigente, argumentado la omisión del legislador, en no adecuar o modificar la norma acusada referente al párrafo: "**Circuito 8-1. Comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán tres diputados**", porque como ya lo hemos señalado, en **Panamá, no existe inconstitucionalidad por omisión, ya que la figura no se encuentra consagrada en la Constitución Política.**


Sin perjuicio de lo expuesto, y en atención al principio de aplicación "*ex officio*" del Control de Convencionalidad, resulta de relevancia que las autoridades públicas respectivas, en este caso las representadas en el Tribunal Electoral, el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo, garanticen el derecho humano a la adecuada representación de los ciudadanos en los procesos electorales, máxime cuando la Carta Fundamental establece como precepto constitucional, dicha garantía.

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno,

se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el párrafo del Circuito 8-1, “comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán 3 diputados”, de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2016, “Que regula los circuitos electorales para la elección de diputados”, publicada en la Gaceta Oficial 25,701 de 29 de diciembre de 2006, ni algún otro de la Constitución Política de la República ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia López Cañogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 444-19-I