

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 172

Panamá, 25 de abril de 2014

**Acción de
Inconstitucionalidad.**

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

El Licenciado Isaac Gabriel Mendoza Riquelme, apoderado judicial de **Raúl E. Figueroa**; y los Licenciados **Mario Julio Galindo Heurtematte** y **Ramón Ricardo Arias Porras**, actuando en sus propios nombres y representación; a través de demandas acumuladas, piden la declaratoria de inconstitucionalidad, respectivamente, de las **Resoluciones 0108004-NA-A y 01080006-NA-A de 1 de febrero de 2014**, por medio de las cuales la Dirección Nacional de Organización Electoral admitió la postulación de José Domingo Arias al cargo de Presidente de la República y de Marta Isabel Del Carmen Linares Brin al cargo de Vicepresidenta de la República para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, presentada por los partidos Movimiento Liberal Republicano Nacionalista y Cambio Democrático.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a las acciones de inconstitucionalidad descritas en el margen superior.

I. Actos acusados de inconstitucionales.

A través de las demandas cuya acumulación ha sido ordenada por el Tribunal mediante Providencia de 7 de abril de 2014, los demandantes solicitan, de manera respectiva, que se declaren inconstitucionales las Resoluciones 0108004-NA-A y 01080006-NA-A de 1 de febrero de 2014, por medio de las

cuales la Dirección Nacional de Organización Electoral admitió la postulación de José Domingo Arias al cargo de Presidente de la República y de Marta Isabel Del Carmen Linares Brin al cargo de Vicepresidenta de la República para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, presentadas por los partidos Movimiento Liberal Republicano Nacionalista y Cambio Democrático, cuyos textos íntegros se leen a fojas 15 y 15 (sic) del expediente judicial.

Es importante indicar que ambas acciones persiguen la declaratoria de inconstitucionalidad de las citadas resoluciones, en lo que respecta únicamente a la admisión de la postulación de Linares Brin al cargo de Vicepresidenta de la República.

II. Disposición constitucional que se aduce infringida.

Los demandantes estiman que las Resoluciones 01080004-NA-A y 01080006-NA-A de 1 de febrero de 2014, infringen el numeral 2 del artículo 193 de la Constitución Política de la República; norma cuyo texto íntegro es el siguiente:

“Artículo 193. No podrá ser elegido Vicepresidente de la República:

1. El Presidente de la República que hubiere desempeñado sus funciones en cualquier tiempo, cuando la elección del Vicepresidente de la República sea para el período siguiente al suyo.
2. **Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el período que sigue a aquél en que el Presidente de la República hubiere ejercido el cargo.**
3. El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace la elección.
4. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del ciudadano expresado en el numeral anterior para el período inmediatamente siguiente a aquél en que éste hubiere ejercido la Presidencia de la República.

5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.” (La negrilla es nuestra).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según lo manifestado por los accionantes, las Resoluciones 0108004-NA-A y 01080006-NA-A de 1 de febrero de 2014, por las cuales se admitió la postulación de Marta Isabel Del Carmen Linares Brin al cargo de Vicepresidenta de la República para los comicios electorales del 4 de mayo de 2014, infringen el numeral 2 del artículo 193 de la Constitución Política de la República, ya que a pesar de que en esta norma no se menciona expresamente a los cónyuges ni éstos, de acuerdo con el artículo 23 del Código de la Familia, son parientes entre sí, estiman que la prohibición contenida en la misma para ser elegido como Vicepresidente de la República no sólo le es aplicable a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del mandatario, sino también a su cónyuge, por tratarse del miembro del núcleo familiar más cercano a su consorte, limitación en la que, en su opinión, se encuentra Marta Isabel Del Carmen Linares Brin (Cfr. fojas 10-12 y 11-13 del expediente judicial).

Añaden, que una interpretación acorde con los conceptos de poder y de gobierno republicano, democrático y representativo, regulados en nuestra Carta Magna, los lleva a afirmar que lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 193 del Estatuto Fundamental también le es aplicable al cónyuge del Presidente de la República, puesto que no tiene sentido que dicha prohibición únicamente alcance a los parientes hasta el segundo grado de afinidad de este último, es decir, a su suegro y cuñados, y excluya a su cónyuge, quien es la que da origen a ese vínculo familiar y es su pariente más próximo (Cfr. fojas 10-12 y 11-13 del expediente judicial).

En opinión de los recurrentes, una interpretación distinta, es decir, considerar que el cónyuge del Presidente de la República puede ser elegido como

Vicepresidente para el período siguiente al suyo, iría en contra de lo que establece el artículo 178 constitucional, según el cual, los funcionarios que hayan sido elegidos para tales cargos no podrán ser reelegidos en los dos comicios electorales siguientes, lo que sustentan con el argumento de que para impedir la continuidad en el ejercicio del poder de un mismo grupo familiar, el constituyente dispuso que los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad no pudieran ser elegidos como Vicepresidentes, por lo que, según su criterio, una interpretación constitucional coherente y correcta es que tal prohibición también alcance a la cónyuge del Presidente de la República (Cfr. fojas 10 a 12 y 11-13 (sic) del expediente judicial).

Como se puede inferir de los anteriores cargos de infracción, el debate jurídico que se plantea radica en determinar, de acuerdo con lo que establece el numeral 2 del artículo 193 del Estatuto Fundamental, si la cónyuge del Presidente de la República puede ser elegida como Vicepresidenta para el período electoral siguiente al del mandato ejercido por su esposo; por lo que en aras de dilucidar esta situación se debe analizar **si se encuentra incluida dentro de las personas mencionadas por la citada disposición constitucional, a las cuales se les prohíbe ser elegidas como Vicepresidente de la República.**

Para tal propósito, es preciso anotar que el numeral 2 del artículo 193 de nuestra Carta Política establece que no podrán ser elegidos Vicepresidente de la República: ***“Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el período que sigue a aquél en que el Presidente de la República hubiere ejercido el cargo”*** y que, según se observa, en dicho texto **no se hace mención expresa de la cónyuge del Presidente de la República**, sino de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (Lo resaltado es nuestro).

Al respecto, cabe señalar que las **Constituciones Políticas de 1904 y 1941** disponían, respectivamente, en sus artículos 83 y 118 (parágrafos 1 y 2) que los parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República no podían ser elegidos para ocupar dicho cargo en el período presidencial siguiente. Igual prohibición estableció el **Estatuto Fundamental de 1946**, particularmente, en sus artículos 153 y 154, para ejercer los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República.

Lo anterior, nos permite inferir que desde los inicios de la era republicana hasta nuestros días, la prohibición para ser candidato a Presidente y Vicepresidente de la República ha recaído en los **parientes del primer mandatario comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, sin incluir a su cónyuge**.

Tomando ésto en consideración, resulta necesario referirnos a las disposiciones del Código de la Familia, aprobado mediante la Ley 3 de 17 de mayo de 1994, particularmente a sus artículos 14 y 23, los cuales definen, de manera respectiva, **el parentesco por consanguinidad y por afinidad** de la siguiente manera:

“**Artículo 14.** El parentesco por **consanguinidad** es la relación que existe entre personas unidas por vínculos de sangre.” (La negrilla es nuestra).

“**Artículo 23.** El parentesco por **afinidad** es la relación entre un cónyuge y los parientes consanguíneos, o por adopción, de su consorte.

La base de este parentesco es el matrimonio, **si bien los cónyuges entre sí no son parientes por afinidad.**” (Lo resaltado es nuestro).

Con sustento en el contenido de las normas transcritas, queda claro que **los cónyuges entre sí no son parientes por consanguinidad ni por afinidad, lo que significa que entre los esposos no existe ningún tipo de parentesco**,

pues, sus derechos y obligaciones nacen únicamente del vínculo o relación conyugal.

Así lo expresa el Doctor Ignacio Galindo Garfias en su obra titulada Derecho Civil, cuando al referirse al vínculo existente entre los cónyuges anota: *“Se advierte de inmediato que en el parentesco no están comprendidos los cónyuges, porque éstos se hallan unidos por la relación conyugal...”* (GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. Parte General. Personas, Familia. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, México, 2007. Pág 468).

La situación expuesta, es decir, que **los cónyuges no están comprendidos en el parentesco**, se hace evidente en algunas disposiciones del Código Civil, entre éstas, las contenidas en el Título II, relativo a las reglas de la sucesión intestada, ya que desde el artículo 646 hasta el 684, que corresponden a los capítulos I, II, III, IV, V y VI, se regulan los derechos de los parientes entre sí, mientras que los artículos 685 a 691, los cuales pertenecen al capítulo VII, atañen a los derechos del cónyuge, de lo cual se desprende que al hacer tal distinción, este último no forma parte del parentesco.

En este contexto, debemos destacar que si bien es cierto que los métodos de interpretación jurídica regulados en el título preliminar del Código Civil no vinculan al juez constitucional, no lo es menos, que **éstos pueden servirle de guía inicial**. Así, por ejemplo, Karl Larenz, quien es citado por el autor panameño Arturo Hoyos en su obra titulada “La Interpretación Constitucional”, señala que *“toda interpretación de un texto ha de comenzar con el sentido literal”*, lo que, en opinión del segundo, coincide con lo establecido en el artículo 9 del Código Civil, relativo al **principio de interpretación y aplicación de la ley**, el cual establece que: *“Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...”* (HOYOS, Arturo. La Interpretación

Constitucional. Editorial Temis, S.A., Santa Fe de Bogotá-Colombia, 1998. Pág. 15).

Esta regla de hermenéutica establecida en el artículo 9 del Código Civil ha sido aplicada por la Corte Suprema de Justicia en repetidas resoluciones, tales como la Sentencia de 10 de agosto de 1999, en la que la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, expresó lo siguiente:

“Esta interpretación de la Sala se fundamenta, además, en el artículo 9 del Código Civil, **que obliga al intérprete de la Ley..., a ceñirse al tenor literal de las normas cuando éste sea claro**. Este precepto, incluso, sólo autoriza a acudir al espíritu de la ley ‘para interpretar una expresión oscura’ que ésta consagra.”
(La negrilla es nuestra).

Por consiguiente, en aplicación del aludido principio de interpretación de la ley y tomando en cuenta lo que al efecto disponen las normas relativas a los parientes y al cónyuge, es decir, los artículos 14 y 23 del Código de la Familia, en concordancia con los artículos 646 a 691 del Código Civil, este Despacho es del criterio de que **al no mencionarse de manera expresa** en la norma que se aduce infringida **ni formar parte de los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, la cónyuge del actual Presidente de la República no se encontraría impedida para ser elegida como Vicepresidenta de la República en el período siguiente a aquél en que su esposo hubiere ejercido el mencionado cargo, por no estar comprendida dentro de la prohibición que establece el numeral 2 del artículo 193 de nuestra Carta Política**.

En adición a lo expuesto, consideramos pertinente señalar que a través de la Nota 005/DAL/14 de 8 de enero de 2014, el Tribunal Electoral se pronunció en términos similares a los que ya hemos expuesto, pues al dar respuesta a una consulta formulada por parte interesada, en cuanto a la posibilidad de que la cónyuge actual del Presidente de la República pudiera postularse al cargo de

Vicepresidenta en los comicios electorales del 4 de mayo de 2014, expresó lo siguiente:

“...

Adentrándonos a la situación jurídica planteada, es de observar el artículo 193 de nuestra Constitución Política que detalla taxativamente los casos de inelegibilidad al cargo de Vicepresidente de la República, de entre los cuales y para el caso que nos ocupa debemos mencionar:

1. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el período siguiente en que éste hubiese ejercido el cargo.
2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se conoce como pariente respecto de una persona, a ‘cada uno de los ascendientes, descendientes y colaterales de una misma familia, ya sea por consanguinidad o por afinidad’.

De lo anterior se colige que parentesco es el vínculo entre unas personas y otras, motivado por consanguinidad (si la relación está establecida con el titular), o por afinidad (cuando la relación proviene de la pareja del titular).

Ahora bien, volviendo al ámbito legal, nuestro Código de la Familia distingue tres clases de parentesco: por consanguinidad, por adopción o por afinidad. Y, sobre esta última relación de parentesco expresamente indica que **los cónyuges no son parientes por afinidad** y citamos:

...

En el supuesto específico que nos ocupa, al tenor de las normas citadas se puede concluir que el parentesco por afinidad nace de la relación de uno de los cónyuges con los parientes consanguíneos o por adopción del otro, pues el vínculo que une a ambos cónyuges es la unión legal o matrimonio civil.

Es por razón de lo expuesto, que consideramos que **no existe impedimento de elegibilidad que afecte al cónyuge del actual Presidente de la República, para postularse al cargo de Vicepresidente de la República para los comicios electorales del 4 de mayo de 2014.**” (La negrilla es nuestra).

A juicio de este Despacho, para que la prohibición contenida en el numeral 2 del artículo 193 de la Constitución Política fuese aplicable a la cónyuge del Presidente de la República, **la norma debió expresarlo así**, tal como puede observarse en el artículo 25 del mismo cuerpo normativo, que es del siguiente tenor:

“Artículo 25. Nadie está obligado a declarar en asunto criminal, correccional o de policía, contra sí mismo, **su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.**” (Lo resaltado es nuestro)

De igual manera, conviene agregar que algunos códigos nacionales, como el Judicial y el Electoral, los cuales son expedidos por la Asamblea Nacional en ejercicio de la función legislativa que, según lo establece el artículo 159 del Estatuto Fundamental, consiste *“en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de las fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución...”*, contemplan normas similares a la citada, por ejemplo, las que regulan los impedimentos para el ejercicio de determinados cargos y para conocer algunas causas, en las que, **además del parentesco por consanguinidad y afinidad, se incluye de manera explícita al cónyuge**. Veamos algunas de ellas:

Del Código Judicial:

“Artículo 53. No puede haber en la Corte Suprema de Justicia, ni en los Tribunales Superiores, dos o más magistrados, funcionarios o suplentes que sean uno respecto de otros, **cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.** ...” (La negrilla es nuestra).

“Artículo 760. Ningún magistrado o juez podrá conocer de un asunto en el cual esté impedido. Son causales de impedimento:

1. El **parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad** entre el juez o su **cónyuge**, y algunas de las partes;
2. Tener interés debidamente acreditado en el proceso, el juez o magistrado, su **cónyuge** o

alguno de sus **parientes en los grados expresados en el ordinal anterior;**

3. ...
4. Ser el juez o magistrado, su **cónyuge** o algún **pariente de éstos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad**, socio de alguna de las partes;
5. Haber intervenido el juez o magistrado, su **cónyuge** o alguno de sus **parientes dentro de los grados indicados**, en el proceso, como juez, agente del Ministerio Público, testigo, apoderado, o asesor, o haber dictaminado por escrito respecto de los hechos que dieron origen al mismo;
- ...
15. Ser el superior **cónyuge** o **pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad** del inferior cuya resolución tiene que revisar; y
...” (Lo resaltado es nuestro).

“**Artículo 2332.** No pueden ser jurados en determinada causa:

1. El querellante u ofendido por el delito que la motiva, el **cónyuge** y el **pariente de alguna de esas personas, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;**
...” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 2571.** Son causales de impedimento:

1. ...
2. ...
3. Tener el magistrado, su **cónyuge** o cualquier **pariente cercano dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad** interés en la decisión del caso...” (Lo sombreado es nuestro).

Del Texto Único de 4 de septiembre de 2007 que ordenó la Ley 11 de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral, con sus actos reformativos:

“**Artículo 139.** El Tribunal Electoral nombrará en las corporaciones electorales a personas que sean garantía de imparcialidad, previa comunicación a los partidos políticos.

...

No podrán ser funcionarios electorales en la Junta Nacional de Escrutinio, en las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales, en las Juntas Distritoriales de Escrutinio donde exista elección para Concejales, en las Juntas Comunes de Escrutinio, ni en las Mesas de Votación, **el cónyuge** y los **parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o**

primero de afinidad de los candidatos y de los funcionarios entre sí, en la circunscripción de que se trate. Tampoco podrán ser funcionarios electorales los candidatos a puestos de elección popular.” (La negrilla es nuestra).

En este orden de ideas, conviene agregar que los ordenamientos jurídicos de otros países como Honduras, El Salvador y Paraguay, a diferencia del nuestro, han regulado de manera expresa que la cónyuge del Presidente de la República no podrá ser elegida como Vicepresidenta para el período electoral siguiente. A manera de ejemplo, observamos que el numeral 6 del artículo 240 de la Constitución Política de Honduras establece que no podrán ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República: *“El **cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente y Vicepresidente de la República**, que hubieren ejercido la Presidencia en el año precedente a la elección...”*.

Igualmente, el artículo 153, en concordancia con el numeral 2 del artículo 152 de la Carta Magna de El Salvador, señala que no podrá ser candidato a Vicepresidente de la República, el **cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de las personas que hayan ejercido la Presidencia** durante el período inmediato anterior o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial.

Una redacción similar la encontramos en la Carta Política de Paraguay, cuyo artículo 235, numeral 9, dispone que son inhábiles para ser candidatos a Presidente o Vicepresidente de la República: *“**el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad**, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla.”*

Lo expuesto hasta aquí, nos permite concluir que al no mencionarse de manera expresa en el numeral 2 del artículo 193 de la Constitución Política, ni formar parte de los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad, la cónyuge del Presidente de la República no se encontraría impedida para ser elegida como Vicepresidenta de la República en los comicios electorales del 4 de mayo del año en curso, al no infringir su postulación el texto de la norma constitucional invocada.

Por las consideraciones previamente expuestas, solicitamos a los Miembros de esta Alta Corporación de Justicia se sirvan declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES las Resoluciones 0108004-NA-A y 01080006-NA-A de 1 de febrero de 2014, por medio de las cuales la Dirección Nacional de Organización Electoral admitió la postulación de José Domingo Arias al cargo de Presidente de la República y de Marta Isabel Del Carmen Linares Brin al cargo de Vicepresidenta de la República para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, presentada por los partidos Movimiento Liberal Republicano Nacionalista y Cambio Democrático, ya que no infringen el artículo 193, numeral 2, ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General