



**Proceso de
Inconstitucionalidad.
(Acumuladas)**

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

Los Licenciados **Manuel Bermúdez Ruidíaz y Roberto Ruiz Díaz**, actuando en sus propios nombres y representación, promueven respectivamente acción de inconstitucionalidad en contra **de la frase: “Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral...”** contenida en el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, modificado por el artículo 3 de la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012; así como los artículos 235-A, 246-A (cuarto párrafo), 326 y 327 (segundo párrafo) del mencionado código, también modificados por los artículos 5, 7, 14 y 15 de la Ley 54 de 2012; por una parte, y, por la otra, los Licenciados **Rainier Alexis del Rosario Franco, Dionisio De Gracia Guillén, Carlos Eduardo Rubio, Oreste del Río, Luis García y otros**, actuando en sus propios nombres y representación, demandan la inconstitucionalidad del **texto completo de la citada Ley 54 de 17 de septiembre de 2012, “Que reforma el Código Electoral”**.

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 de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

A través de las demandas cuya acumulación ha sido ordenada por el Tribunal mediante la Resolución de 4 de septiembre de 2014, los Licenciados

Manuel Bermúdez Ruidíaz, Roberto Ruiz Díaz, Rainier Alexis del Rosario Franco, Dionisio De Gracia Guillén, Carlos Eduardo Rubio, Oreste del Río, Luis García y otros, solicitan, de manera respectiva, que se declaren inconstitucionales la frase: *“recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral”*, contenida en el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, modificado por el artículo 3 de la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012; y los artículos 235-A, 246-A (cuarto párrafo), 326 y 327 (segundo párrafo) del mencionado código, también modificados por los artículos 5, 7, 14 y 15 de la Ley 54 de 2012 (Cfr. fojas 37 a 40 del expediente judicial).

En estas demandas acumuladas los Licenciados Rainier Alexis del Rosario Franco, Dionisio De Gracia Guillén, Carlos Eduardo Rubio, Oreste del Río, Luis García y otros, igualmente demandan la inconstitucionalidad de la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012, en su totalidad, es decir, sin especificar en qué forma cada uno de sus artículos, normas o disposiciones infringen los preceptos constitucionales que se invocan, tal como lo exige la numerosa jurisprudencia sentada en este aspecto por el Tribunal; **razón por la que no resultan viables**, puesto que adolecen de un defecto que impide su tramitación (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Este criterio jurisprudencial, está recogido, entre otras, en las Sentencias de 16 de mayo de 1996, 5 de mayo de 1999, 16 de marzo de 2001, 20 de marzo de 2003, 3 de mayo de 2006 y 22 de junio de 2006, de las cuales nos permitimos citar esta última en su parte pertinente:

“En esta labor, la Corte se percata que no debe darle curso a la acción de inconstitucionalidad, ya que adolece de un defecto que impide su tramitación, que consiste en la incorrecta técnica de demandar en su totalidad un acto jurídico de autoridad, es decir, sin especificar la parte, artículo o frase que es contraria al texto constitucional invocado como fundamento de la demanda. Sobre este parecer jurisprudencial, es ilustrativo el fallo de 20 de enero de 2002 expedido por esta Colegiatura, que remarca el deber del actor de referirse por separado a cada uno de los preceptos

que asegura son contraventores de alguno o algunos artículos de la Constitución. El mencionado fallo sintetiza la tesis al respecto de la siguiente manera:

'Si bien es cierto el párrafo primero del artículo 203 de la Carta Fundamental en concordancia con el artículo 2559 del Código Judicial prevé contra que actos puede interponerse la acción constitucional, entre estos la Ley, (sic) no es menos cierto que para enervar los efectos de la misma por medio de la acción constitucional, para ello debe seguirse una técnica jurídica adecuada, que alcance la pretendida declaratoria de inconstitucionalidad.

Efectivamente, al revisarse el libelo de demanda se advierte que el actor ha demandado la totalidad de la Ley N° 8 de 1997, con sus respectivas modificaciones, pero no individualiza sistemáticamente y de manera coherente los cargos de violación en que incurre cada uno del articulado de dicho documento jurídico.

...

La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática y reiterativa en lo concerniente a la importancia que tiene el presentar las acciones constitucionales individualizando los actos o normas que se consideran vulneran preceptos Fundamentales. Veamos que se ha dicho:

1). Se desprende tanto del petitum de la demanda endereza por el licenciado Castellanos, como de la explicación del concepto de infracción, que su pretensión va encaminada a que se declare inconstitucional la Ley No.16 en su totalidad, pues no entra a detallar cuál o cuáles de aquella son las disposiciones que, a su juicio, infringen las normas constitucionales" (Resolución de 16 de marzo de 2001).

2). La demanda de inconstitucionalidad debe cumplir con requisitos formales taxativamente señalados por la legislación procesal, por lo que su desatención acarrea la inadmisibilidad de la acción. En el caso bajo examen no se individualiza adecuadamente y mucho menos se transcribe el acto que se acusa, formalidad esta que, por razones lógicas, es de la esencia misma del proceso constitucional"(Resolución 28 de diciembre de 1998).

3) El Pleno estima que la demanda en estudio adolece de defectos formales que impiden su admisión... Finalmente, el demandante impugna la totalidad de las resoluciones en comento, sin especificar el o los artículos que considera son inconstitucionales,' (Resolución de 16 de mayo de 1996).

4) **‘No es admisible, por tanto, que la pretensión anunciada se refiera a la derogación o subrogación de un conjunto artículos que hacen parte de una ley o decreto reglamentario, íntegramente considerado. Es ineludible el deber que recae sobre el actor de referirse, por separado, a cada uno de los preceptos que considera infringen la normativa superior, indicando de igual manera y claridad el concepto de la violación que se alega.’ (Resolución de 26 de marzo de 1993).**

5) ‘Finalmente, la falta de precisión por el libelo en cuanto a los cargos correspondientes, por separado, a cada una de las normas que componen el acto legislativo que se impugna, inhibe a la Corte de realizar la confrontación constitucional más allá del limitado marco jurídico que sugiere la demanda propuesta por el licenciado Agrazal Flores.’ (Resolución de 7 de febrero de 1992). (Caso: Demanda de inconstitucionalidad presentada por la firma Rosas y Rosas en nombre y representación de la Asociación de Educadores Veragüenses, Asociación de Profesores de la República de Panamá, Magisterio Panameño Unido, Asociación de Educadores Coclesanos A.E.C.O. y la Asociación de Maestros independientes Auténticos, contra la Ley 8 de 1977, modificada por las Leyes 1 y 24 de 2000 y adicionada por la Ley 29 de 2001.MP. Adán Arnulfo Arjona L.).

Frente a la solidez expresada por la tesis de la jurisprudencia constitucional no es posible tomar como válidos los argumentos o razones del impugnante expuestos al inicio de esta resolución, según los cuales, es procedente esta demanda; aquellos motivos carecen de la entidad necesaria tanto fáctica como jurídica para propiciar un cambio en la doctrina tribunalicia.

Lo ajustado a derecho es no admitir la acción extraordinaria subjúdice.

Consecuentemente, el Pleno de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Juan Carlos Henríquez contra la totalidad del Decreto Ley 9, de 20 de febrero de 2006, que crea la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y adiciona disposiciones a la Ley 29, de 1 de febrero de 1996.” (Lo resaltado es nuestro).

II. Normas acusadas de inconstitucionales.

Los Licenciados Manuel Bermúdez Ruidíaz y Roberto Ruiz Díaz, solicitan que se declaren inconstitucionales la frase: *“Recibido el concepto emitido por la*

Fiscalía General Electoral...” contenida en el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, modificado por el artículo 3 de la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012; así como los artículos 235-A, 246-A (cuarto párrafo), 326 y 327 (segundo párrafo) del mencionado código, también modificados por los artículos 5, 7, 14 y 15 de la Ley 54 de 2012, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 3. El artículo 207 del Código Electoral queda así:

Artículo 207. Las violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral serán de competencia privativa del Tribunal Electoral. A tal efecto, la Fiscalía General Electoral o quien se considere afectado por la difusión de la propaganda electoral, personalmente o mediante apoderado legal, podrá presentar la denuncia respectiva ante el Tribunal Electoral.

Cuando la denuncia sea presentada por quien se considere afectado, el Tribunal Electoral dará traslado inmediato a la Fiscalía General Electoral para que emita concepto dentro de un término no mayor de quince días.

‘Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral,’ el Tribunal Electoral podrá ordenar la suspensión provisional de la propaganda que haya sido demandada por violatoria de la Ley Electoral.

Durante el tiempo en que se permita la propaganda electoral, el Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral sesionarán permanentemente para acoger las denuncias respectivas, tomando las medidas necesarias a fin de agilizar el trámite de estas.” (La frase acusada fue resaltada en negrita).

“Artículo 5. Se adiciona el artículo 235-A al Código Electoral, así:

Artículo 235-A. Cuando se trate de candidatos a los cargos de Diputados, Alcaldes, Representantes y Concejales postulados por partidos políticos que formen parte de una alianza nacional constituida con arreglo a lo dispuesto en los artículos 110 Y 111 de este Código, no podrán ser postulados a dichos cargos por otro partido político que no sea parte de esa alianza. En tal caso, la postulación se entenderá por no efectuada

en lo que corresponda al partido de la alianza contraria.”

“**Artículo 7.** Se adiciona el artículo 246-A al Código Electoral, así:

Artículo 246-A. Las postulaciones para Presidente y Vicepresidente de la República por libre postulación deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

1. Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 179 de la Constitución Política y no estar comprendidas en las prohibiciones de los artículos 180, 192 Y 193 de la Constitución.

2. Presentar solicitud para iniciar la recolección de las firmas de adhesión tres meses antes de la apertura y convocatoria a las elecciones generales, que debe ser firmada, además del aspirante a la libre postulación, por un mínimo de diez por ciento (10%) de los adherentes necesarios para la candidatura. La autenticidad de las firmas será respaldada por una declaración jurada de los aspirantes a la libre postulación y deberán presentarse en hojas debidamente membretadas con el nombre del candidato.

3. Acreditar, como mínimo, el respaldo a la candidatura mediante firmas de adhesión del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para el cargo de Presidente de la República en la última elección. Los aspirantes a la candidatura por libre postulación tendrán plazo para registrar adherentes hasta cuatro meses antes de la fecha de las elecciones.

Podrán registrarse como adherentes de las candidaturas por libre postulación para Presidente todos los electores incluidos en el Padrón Electoral, estén o no inscritos en partidos políticos. La inscripción como adherente a una candidatura por libre postulación de una persona inscrita en un partido político constituye renuncia tácita a su inscripción partidaria.

El aspirante a la candidatura por libre postulación para Presidente podrá incluir con su solicitud el nombre de la persona que lo acompañará como Vicepresidente, pero también podrá hacerlo durante el periodo de postulaciones dentro del proceso electoral.

‘En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes.’

Parágrafo transitorio. El porcentaje mínimo de adherentes a las candidaturas por libre postulación al cargo de Presidente y Vicepresidente para las elecciones generales del 2014 será del uno por ciento (1 %) de los votos válidos emitidos para el cargo de Presidente de la República en la última elección, y para solicitar el inicio de recolección de firmas se necesitará.” (La negrita muestra el párrafo acusado).

“Artículo 14. El artículo 326 del Código Electoral queda así:

Artículo 326. Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:

1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral.

2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igualo mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes hayan alcanzado.

3. Si aplicada la fórmula anterior, quedaran puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a: cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de votos no menor de la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.

4. Una vez aplicado el cociente y medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, estos se adjudicarán a los candidatos más votados entre todos los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos,

de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.”

“**Artículo 15.** El artículo 327 del Código Electoral queda así:

Artículo 327. Cuando un partido tenga derecho a uno o más puestos de Diputado, en un circuito plurinominal, se declararán electos principales y suplentes a los candidatos que en tal calidad hayan obtenido mayor cantidad de votos.

Para estos efectos, en la boleta única de votación, se colocarán los nombres de los candidatos, en el orden en que hayan sido postulados internamente por la autoridad del partido, y el elector seleccionará el candidato de un solo partido, marcando solamente una casilla, que corresponda al candidato principal de su preferencia. La elección del principal implica la del respectivo suplente personal.

La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto.

Lo dispuesto en este artículo también se aplicará cuando deban elegirse a varios concejales en un distrito, incluidas las listas por libre postulación.

Cuando un elector marque más de una casilla, el voto será nulo.”

II. Normas constitucionales que se aducen infringidas.

Los accionantes aducen la infracción de las siguientes disposiciones constitucionales:

1. El artículo 17, de acuerdo con el cual las autoridades de la República están instituidas para: a) proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; b) asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; y c) cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial 734-12);

2. El artículo 19, el cual señala que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. (Cfr. fojas 11 expediente judicial 734-12 y 14 del expediente judicial 441-13);

3. El artículo 135, que indica que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos, y que el voto es libre, igual, universal, secreto y directo (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial 734-12);

4. El artículo 138, el cual dispone en su parte pertinente que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la propia Constitución y en la Ley (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial 734-12);

5. El artículo 179, relativo a los requisitos constitucionales para ser Presidente o Vicepresidente de la República (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial 441-13); y

6. El artículo 180, sobre las prohibiciones para poder ser elegido como Presidente o Vicepresidente de la República (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial 441-13).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

1. El Licenciado Manuel Bermúdez Ruidíaz es de opinión que la frase: "*Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral...*" inserta en el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, modificado por el artículo 3 de la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012, infringe los artículos 17 y 19 de nuestra Carta Fundamental.

Al respecto, sostiene que al no permitírsele al Tribunal Electoral suspender de forma inmediata una campaña negativa o sucia, se está atentando contra el derecho que tiene el presunto afectado de ser protegido en su honra e,

igualmente, crea privilegios a favor de alguno de los actores políticos en una determinada elección (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Esta Procuraduría difiere de lo indicado por el accionante, puesto que en nuestro ordenamiento jurídico la figura del Fiscal Electoral, que goza de rango constitucional, cumple un rol importante en el desarrollo de la actividad político electoral, específicamente en cuanto a la persecución de los delitos y contravenciones que se den en esta jurisdicción. Así lo reconoce expresamente el artículo 144 de nuestra Constitución Política cuando señala, cito: *“La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral...”*

En este contexto, este Despacho observa que en el marco de la especialidad de dicha jurisdicción, el artículo 207 del Código Electoral no hace más que establecer las etapas que deben agotarse dentro del procedimiento sumario diseñado para la tramitación de las denuncias que se promuevan por violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral, entre las cuales la actuación de la Fiscalía General Electoral resulta primordial, puesto que, en atención a sus funciones, interviene en interés de la Ley en aras de garantizar que se agote una etapa sumarial que resulta parte importante del principio del debido proceso legal; **de allí que la frase acusada no debe ser interpretada de forma restrictiva y aislada, sino de manera armónica con el resto del texto legal del cual emerge.**

En virtud de lo antes expresado, este Despacho es de opinión que el argumento utilizado por los recurrentes para sustentar este cargo de infracción resulta carente de sustento jurídico.

2. Por otra parte, el demandante Manuel Bermúdez Ruidíaz sostiene que el artículo 5 de la mencionada Ley 54 de 2012, por medio del cual se adiciona al Código Electoral el artículo 235-A, vulnera el artículo 135 de la Carta Magna, ya

que conforme expresa, al limitar el legislador que un candidato únicamente se pueda postular a un cargo de elección por medio de un solo partido político o los que integren una alianza, lo que hace es conculcar la libertad y la universalidad del sufragio, así como también atenta contra el derecho de todo ciudadano a elegir y ser elegido de manera libre y espontánea (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el actor manifiesta que se ha infringido el artículo 138 constitucional, puesto que al no permitírsele a un candidato ser postulado por todos los partidos, se limita la participación política de los ciudadanos y de los partidos, y por ende, se atenta en contra del pluralismo (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Frente a la anterior argumentación, observamos que, contrario a lo expresado por el accionante, la norma legal acusada no violenta ninguno de los principios orientadores del derecho al libre sufragio, entendiéndose como tal **“el voto que se ejerce sin la influencia de coacciones y presiones que pudieran adulterar la voluntad real del elector”** y precisamente, para garantizar la libertad del mismo, en la legislación se ha establecido su carácter secreto.

Tampoco es cierto que al candidato postulado bajo las limitaciones contenidas en la norma acusada como infractora del texto constitucional se le niegue la oportunidad de ser elegido, puesto que en Panamá contamos con un sistema de pluralismo partidario que ofrece diferentes opciones a los ciudadanos, siendo ello uno de los elementos distintivos de unas elecciones competitivas. Debido a la existencia de este sistema de participación electoral, el artículo 138 de la Constitución Política de la República dispone en su parte pertinente, que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la

participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la propia Constitución y en la ley.

Dentro de este mismo contexto, advertimos que el tema de las alianzas que acuerden los partidos políticos no está regulado expresamente en la Constitución Política de la República, situación que, de acuerdo con lo establecido en el propio artículo 138 del Texto Superior, debe entonces remitirnos a lo que sobre esta materia ha dispuesto la ley especial, en este caso el Código Electoral, en particular sus artículos 110 y 111.

En este orden de ideas, igualmente debemos destacar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 234 del Código Electoral, las postulaciones a los distintos cargos de elección se harán por medio de los partidos políticos reconocidos o mediante libre postulación.

Tal como viene dicho en párrafos precedentes, y contrario a lo expresado por el recurrente, los cargos de infracción de la norma bajo examen deben ser desestimados por el Tribunal, ya que la disposición acusada de inconstitucional de manera alguna atenta contra el pluralismo político consagrado en el citado artículo 138 de nuestra Carta Fundamental ni mucho menos se limita la participación de los ciudadanos en la política.

3. Por otra parte, el Licenciado Manuel Bermúdez Ruidíaz, uno de los promotores de la acción de inconstitucionalidad en estudio, estima que los artículos 326 y 327 (segundo párrafo) del Código Electoral, modificados por los artículos 14 y 15 de la Ley 54 de 2012, vulneran los artículos 135 y 138 de la Carta Magna, debido a que, a su juicio, el haberse eliminado el voto por partido para escoger a los Diputados y a los Concejales ello induce al voto selectivo, dejando en indefensión al elector (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Añade este accionante, que al establecer el legislador ese método de conteo para escoger a más de dos Diputados en un circuito electoral, anuló la

posibilidad de escoger a un partido político y todos sus candidatos para llenar las curules disponibles y, por ende, para poder asegurar una cuota real y representativa ante la Asamblea Nacional (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Según se advierte, las normas acusadas de inconstitucionales hacen referencia a las reglas de adjudicación o reparto de escaños a los candidatos en los circuitos plurinominales.

Para los efectos de lograr un mejor análisis jurídico del tema objeto de estudio, resulta pertinente anotar que de acuerdo a la conformación de las circunscripciones electores y si en ellas se eligen uno o varios candidatos, las mismas se dividen en uninominales y plurinominales, de manera que, desde tal perspectiva, vamos a analizar la constitucionalidad de los artículos modificados por la Ley 54 de 2012.

Esta configuración de los circuitos electorales se encuentra establecida en la primera parte del numeral 1 del artículo 147 de la Carta Política, que en tal sentido dispone que *“Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional.”*

Como parte de nuestro examen, consideramos oportuno indicar que esta modalidad de sistema electoral fue adoptada en nuestro país mediante el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983, por medio del cual se adicionó un artículo nuevo a la Constitución Política de 1972, relativo a la composición del Órgano Legislativo (Cfr. Gaceta Oficial número 19,790 de 13 de abril de 1983, Págs. 5-6).

Según el Diccionario Electoral publicado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el término **sistema electoral** en un sentido estricto *“se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de selección, y al procedimiento mismo, por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.”*

Esta definición igualmente establece que en materia de sistemas electorales existen dos tipos fundamentales: 1. **El sistema mayoritario**, que es aquel “*en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría*”, y 2. **El sistema proporcional**, “*en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos*” (Diccionario Electoral. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José- Costa Rica, 2000).

Sobre la base de lo expuesto y en desarrollo de disposición constitucional citada, el artículo 327 del Texto Único del Código Electoral aprobado mediante el Acuerdo 2 de 4 de septiembre de 2007, expedido por el Tribunal Electoral, establecía que los electores podían votar por el partido o seleccionar entre los candidatos de un solo partido (Cfr. Gaceta Oficial 25,875 de 12 de septiembre de 2007).

Atendiendo los criterios antes expuestos, somos de opinión que la frase “***la votación se realizará selectivamente***”, contenida en el tercer párrafo del artículo 327 del Código Electoral, conforme fue modificado por el artículo 15 de la Ley 54 de 2012, **infringe el numeral 1 del artículo 147 del Texto Fundamental**, puesto que, elimina la posibilidad de que el elector pueda seleccionar la lista completa de los candidatos postulados por un partido político, es decir, el conocido voto en plancha propio del sistema de representación proporcional.

En sustento de nuestra posición, es importante hacer mención a la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Tribunal Electoral ante la Asamblea de Diputados el 1 de septiembre de 2014, mediante la nota 714/MP/TE, a través del “*cual se reforma el Código Electoral y modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados, y se derogan las leyes 54 de 2012 y 31 de 2013*”, ya que en esa reforma se plantea regresar al método de votación que era utilizado en los

circuitos electorales plurinominales para la elección de los Diputados. En dicho documento el Magistrado Presidente del mencionado organismo señala en el punto 5 lo siguiente:

“5. Lista cerrada en Circuito Plurinominal.

Las listas de candidatos en los circuitos plurinominales serán cerradas y los electores votarán por la lista de su preferencia.

Las proclamaciones de los candidatos se harán en el orden en que aparezcan en la boleta de postulación.

Aunque sencillas, estas medidas tendrían un gran impacto en la calidad de nuestra democracia. Se proponen para evitar el ‘canibalismo interno’ en los partidos políticos que tanto daño les hace y que puedan presentarse ante el electorado como organizaciones cohesionadas y con espíritu de cuerpo...”

4. Por su parte, el Licenciado Roberto Ruiz Díaz considera que el párrafo cuarto del artículo 246-A del Código Electoral, adicionado por el artículo 7 de la Ley 54 de 2012, vulnera los artículos 19, 179 y 180 de la Carta Magna, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 7. Se adiciona el artículo 246-A al Código Electoral, así:

Artículo 246-A. Las postulaciones para Presidente y Vicepresidente de la República por libre postulación deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

- 1...
- 2...
- 3...
-

En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes...”

Al sustentar el concepto de la violación de las citadas disposiciones constitucionales, el accionante argumenta reiteradamente que cuando el párrafo demandado establece limitantes para que todas las personas que logren cumplir la cuota mínima contemplada en la ley electoral, puedan aspirar al cargo de Presidente de la República en calidad de aspirante de libre postulación, lo que hace es violentar el contenido de los citados artículos 179 y 180 del Texto Fundamental, puesto que incluye un requisito adicional que la normativa constitucional no contempla. Igualmente, indica que se crea un privilegio para aquellos que aspiran a otros puestos de elección popular por la vía independiente.

Este Despacho es de opinión que, en efecto, la disposición electoral que se acusa no cumple con lo dispuesto en la Constitución Política de la República, debido a que establece una limitación a los candidatos que aspiren al cargo de Presidente por la libre postulación, generando de esta manera un trato desigual en comparación con otros puestos de elección popular, lo cual resulta ser contrario a lo establecido en los artículos 19, 179 y 180 de nuestra Carta Política.

Al referirse al sistema de la libre postulación para el cargo de Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante Sentencia de 21 de julio de 2009 señaló lo siguiente:

“Y es que además del artículo 179 del Estatuto Fundamental, contamos con el 180 que establece otros presupuestos para poder acceder a la Presidencia de la República y el que valga recordar, actualmente mantiene una redacción distinta a la utilizada para fundamentar el aludido fallo de 1986.

Por lo tanto, y autorizados para hacer la correspondiente revisión constitucional, somos del criterio que esta disposición en concordancia con la anterior (artículo 179 de la Constitución Nacional), desarrollan los límites legales de los requisitos para acceder a la Presidencia de la República.

Así pues y si bien es cierto no puede aseverarse con vehemencia que toda implementación de un requisito adicional a los establecidos en la Constitución Nacional

automáticamente la contraviene, ya que de ser así se estaría contraviniendo otras disposiciones constitucionales como el artículo 137 de la Carta Fundamental; lo que importa determinar es si el o los requerimientos legales se encuentran en concordancia con los principios reseñados en la Norma Fundamental. En ese sentido debemos recordar, que las normas legales tienen como una de sus razones de ser, el desarrollar las ideas, conceptos, principios, garantías y criterios establecidos en la Constitución Nacional, pero ello debe realizarse en perfecta concordancia con los mismos.

La ubicación de un requisito legal como exigencia o restricción, es lo que nos permitirá determinar cuándo una norma legal va más allá de lo que la disposición constitucional le permite. Y es que los requisitos no son más que condiciones que dan lugar a algo, mientras que con una restricción se limita lo que previamente se ha permitido, que en este caso es acceder a la presidencia de la República a todos los ciudadanos panameños, que si bien deben cumplir con ciertos presupuestos, éstos permiten que de forma general todo ese conglomerado social que cumplan con lo establecido en la Constitución, acceda a dicha posición. Posibilidad que se impide si se mantiene la norma impugnada, ya que con ella se restringe a que sólo los inscritos en partidos políticos puedan concretar aquella aspiración a dicho cargo.

El hecho que el artículo 146 del Estatuto Fundamental permita taxativamente la postulación para diputados de forma partidista o por la libre, no desvirtúa el reconocimiento de la figura de la libre postulación en 'general' que realiza la Constitución en el artículo 138 y en el que además no se hace distinción alguna si la misma operará de forma exclusiva para unos u otros cargos. Si la Carta Magna no establece restricción para la libre postulación a determinados cargos, por qué sí se establece para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República por parte de la norma electoral. Además, que la redacción general sobre la libre postulación que establece el artículo 138 de la Norma Fundamental, debe interpretarse como un término abierto y no restrictivo, es decir, permitiendo la concretización de esta figura para unos y otros."

En atención a las consideraciones previamente anotadas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno,

se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** la frase: “*Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral...*” incluida en el párrafo tercero del artículo 207 del Código Electoral, modificado por el artículo 3 de la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012; así como los artículos 235-A, 326 y 327 del mencionado código, también modificados por los artículos 5, 14 y 15 de la Ley 54 de 2012, y que sí **SON INCONSTITUCIONALES** el párrafo “*En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes*” contenido en el artículo 246-A del Código Electoral, adicionado por el artículo 7 de la Ley 54 de 2012, y la frase “*La votación se realizará selectivamente...*” contenida en el tercer párrafo del artículo 327 del Código Electoral, conforme fue modificado por el artículo 15 del mismo cuerpo legal, por infringir los artículos 19, 147 (numeral 1), 179 y 180 de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 734-12-I