

70



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO**

**PANAMA, CUATRO (04) DE ABRIL DE DOS MIL DIECISEIS (2016).**

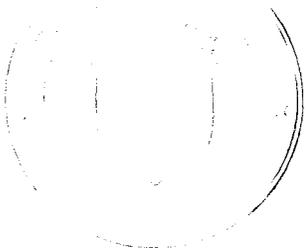
**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Julio Berríos Herrera, como apoderado judicial de los señores Javier Víquez y Olmedo Beluche, contra el Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos N° 84 de 16 de diciembre de 2008, proferido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se resuelve la solicitud promovida por los Licenciados Rafael Benavides y Aurelio Robles, quienes actúan en nombre y representación de los señores Javier Orlando Víquez, Olmedo Ernesto Beluche Velásquez, Euclídes Antonio Méndez Rodríguez, Raúl González Rodríguez, Tomás Edelberto Méndez Rodríguez, Ediades Espino y en su propio nombre, para iniciar los trámites como candidatos a Diputados (Principales y Suplentes) al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por la libre postulación".

Cumplidos los trámites correspondientes, el Pleno procede a pronunciarse en torno a la constitucionalidad o no del acuerdo demandado.

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El demandante estimó como conculcado el artículo 19 de nuestra Carta Magna, que en su tenor dice:



*"No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."*



Al respecto, el accionante manifestó, que este precepto constitucional es vulnerado bajo el concepto de violación directa por comisión, toda vez que al establecer el Código Electoral en el artículo 233 que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos al cargo de Presidente de la República, así como los artículos 380, 381, 382 y 383 del mismo cuerpo normativo, que sólo los partidos políticos pueden postular para el cargo de Diputados al Parlamento Centroamericano, se está discriminando a todo aquel que aspire para tales cargos de elección popular, al desechar a toda persona que no comulga con las ideas políticas de los partidos existentes. Así también, es del criterio que establecen un privilegio exclusivo para los partidos políticos, puesto que sólo éstos pueden postular a los candidatos que aspiren a los cargos de elección popular en referencia, excluyendo a las personas que no pertenecen a partidos políticos la posibilidad de ser postulados y de la eventualidad de ocupar estos cargos de elección, generándose un privilegio y discriminación contra todos los que no pertenecen a partido alguno.

Del mismo modo, el demandante consideró infringido el artículo 132, que a la letra expresa:

*"Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños".*

Para el accionante la violación se da de manera directa por comisión, porque el acuerdo acusado de inconstitucional limita los derechos políticos de sus poderdantes como ciudadanos panameños, así como sus capacidades para ejercer el cargo de Diputados al Parlamento Centroamericano, siendo un cargo público con mando y jurisdicción.

Otro precepto constitucional que estimó transgredido por violación directa, es el artículo 133, que señala:

*"El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende:*



72

1. Por causa expresada en el artículo 13 de esta Constitución.
2. Por pena conforme a la Ley."

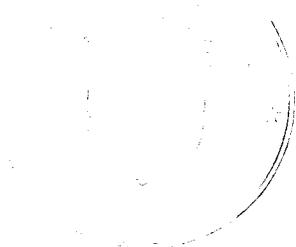
Al respecto acotó, que la norma anterior establece con claridad cuando se suspenden los derechos ciudadanos incluidos los derechos políticos por lo que no cabe que se suspendan estos derechos por no ser integrante de un partido político y por ende ser postulado por éste, por tanto, al negarle el Tribunal Electoral a sus mandantes la libre postulación para el cargo de Diputados del Parlamento Centroamericano debe entenderse que de hecho les suspendieron el ejercicio de sus derechos ciudadanos de participación política y de ser elegidos, máxime cuando esta prohibición no existe.

También precisó, como norma constitucional infringida por violación directa por omisión, el artículo 138 que indica:

*"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos.*

*La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente, Diputados, Alcaldes o Representantes de Corregimientos, según la votación más favorable al partido".*

El accionante manifestó que la vulneración a esta norma se origina, toda vez que los Magistrados del Tribunal Electoral no aplicaron el mandato constitucional que reconoce la libre postulación para Diputados de la Asamblea Nacional a los Diputados al Parlamento Centroamericano, en concordancia con lo dispuesto en el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, en sus artículos 3 y 6, que establecen que sus miembros se escogerán de la misma forma como se eligen a los diputados nacionales y en su lugar aseveraron que sólo los partidos políticos pueden postularlos.



73

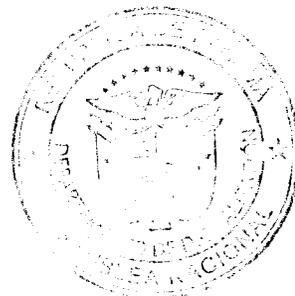
Por último, adujo como transgredido el artículo 146 Constitucional que reza:

*"El Órgano Legislativo estará constituido por una Corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa, conforme esta Constitución lo establece."*

*Los requisitos y procedimientos que se establezcan en la Ley para formalizar la libre postulación, serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos y para la presentación de las postulaciones partidistas en lo que sean aplicables."*

Según lo expuesto por el demandante, la violación es directa por comisión, porque el precepto constitucional establece de forma clara que los diputados pueden acceder a la libre postulación, el que es concordante con los artículos 3 y 6 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, que señalan que deben ser elegidos conforme al procedimiento establecido para la escogencia de los Diputados de las Asambleas Nacionales, por lo que no cabe la aplicación de lo esbozado por los Magistrados del Tribunal Electoral, en cuanto a que los aspirantes a este Parlamento regional deben ser postulados exclusivamente por un partido político, vulnerándose así el derecho político que tienen todos los panameños a ocupar el cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano, sin ninguna clase de restricción o discriminación por razón de sus ideas políticas.

En consecuencia, el accionante solicitó a esta Corporación de Justicia se declare la inconstitucionalidad y por tanto la derogación del Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos N° 84 de 16 de diciembre de 2008, proferido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se resuelve la solicitud promovida por los Licenciados Rafael Benavides y Aurelio Robles, quienes actúan en nombre y representación de los señores Javier Orlando Víquez, Olmedo Ernesto Beluche Velásquez, Euclídes Antonio Méndez Rodríguez, Raúl González Rodríguez, Tomás Edelberto Méndez Rodríguez, Ediades Espino y en su propio nombre, para iniciar los trámites como candidatos a Diputados



74

(Principales y Suplentes) al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por la libre postulación".



#### OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

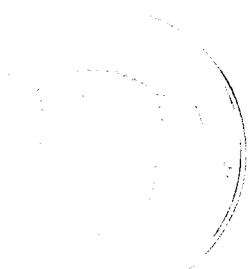
El Licenciado Oscar Ceville, Procurador de la Administración, mediante Vista N° 193 de 11 de marzo de 2009, solicitó a esta Corporación de Justicia declarar que no es inconstitucional el Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos N° 84 de 16 de diciembre de 2008, expedido por los Magistrados del Tribunal Electoral.

En ese sentido precisó, que aún cuando el artículo 138 constitucional consagra el derecho general de los ciudadanos a la postulación libre para aspirar a ocupar cargos de elección popular, su ejercicio está sujeto a la forma como lo establezca ese cuerpo normativo y la Ley; no obstante la única referencia adicional al tema, se encuentra contenida en el artículo 146 constitucional respecto a la postulación libre para ocupar cargos de Diputados a la Asamblea Nacional.

Asimismo, expuso que el mecanismo de la postulación libre para ocupar los cargos de Diputados al Parlamento Centroamericano, no está regulado de forma expresa en nuestra Carta Magna, situación que de conformidad con el artículo 138 constitucional debe ser remitida a lo dispuesto en esa materia por la Ley.

Por tal razón, es del criterio que deben examinarse de forma conjunta el artículo 6 de la Ley 2 de 1994, por la cual la República de Panamá aprobó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el artículo 234 del Código Electoral, análisis que determina que la ley electoral no contempla los cargos de Diputados al Parlamento Centroamericano entre los que se puede acceder mediante postulación libre.

Además, sostuvo que no cabe la aplicación por analogía de la norma electoral que permite la libre postulación para Diputados de la Asamblea



75

Nacional, tal como lo señala el artículo 6 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, puesto que el numeral 2 del artículo 236, párrafo 3 del artículo 381 y el artículo 383 del Código Electoral impiden y no contemplan la posibilidad de acceder a cargos de Diputados al Parlamento Centroamericano a través de la postulación libre.



Por consiguiente, infiere algunas consideraciones de las normas referidas: los partidos políticos son los que establecen en sus estatutos el procedimiento para realizar las postulaciones a los cargos de Diputados al Parlamento Centroamericano; los candidatos a Diputados a dicho parlamento son electos de listas nacionales cerradas de hasta 20 personas, de las cuales los electores deben elegir votando directamente por la lista de su preferencia, seleccionando la casilla del partido postulante; las curules de diputados centroamericanos se asignan, es decir, pertenecen a los partidos políticos que hayan postulado candidatos y obtengan la votación requerida por la Ley; para tales efectos, estima que estas reglas no contemplan la posibilidad de realizar postulaciones libres, para ser candidatos a Diputado al Parlamento Centroamericano, sino únicamente a través de los partidos políticos.

En lo que atañe a la vulneración del artículo 146 constitucional, señaló que no lo considera infringido, toda vez que si bien la Constitución Política contempla el mecanismo de la libre postulación para cargos de Diputados de la Asamblea Nacional, para el caso de los cargos para Diputados al Parlamento Centroamericano el único medio es la postulación partidista, según la regulación legal electoral, considerando la remisión de la Carta Fundamental a la ley.

Por otro lado, expresó respecto a lo puntualizado por el accionante con relación a la inconstitucionalidad derivada de la inaplicación de los requisitos para ser Diputados de la Asamblea Nacional a los Diputados al Parlamento Centroamericano, estima que son igualmente aplicables según lo contempla el artículo 156 constitucional, razón por la cual el Tribunal Electoral no tenía por qué autorizar el mecanismo de libre postulación al grupo de personas que se



dirigió a dicha entidad con la finalidad de iniciar los trámites correspondientes para formalizar sus candidaturas por esa vía, a cargos de Diputados, principales y suplentes al Parlamento Centroamericano. Así manifestó, que la aplicación analógica de los requisitos no alcanza a comprender la postulación libre, puesto que no se trata de un requisito, sino de un mecanismo electoral para acceder a un cargo público.

Atendiendo a las consideraciones esbozadas, afirmó el Procurador de la Administración, que el acto demandado de inconstitucionalidad en ninguno de sus aspectos establece fueron o privilegios, ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, por lo que no puede considerarse vulnerado el artículo 19 constitucional.

En lo relativo a la infracción del artículo 132 constitucional sustentado, con relación a los derechos políticos y la capacidad para ejercer los cargos públicos, señaló que no comparte lo planteado, toda vez que el acuerdo demandado no contiene referencia a este tema.

Para finalizar puntualizó, que de las constancias procesales advirtió que el Tribunal Electoral al rechazar de plano por improcedente e inadmisibles, la solicitud de un grupo de personas para iniciar los trámites, por postulación libre, como candidatos a Diputados, principales y suplentes al Parlamento Centroamericano, no se fundamentó en la nacionalidad de los solicitantes, que son panameños, sino en que lo requerido no se encuentra previsto en la Constitución Política, así como tampoco está autorizado por la Ley.

#### ARGUMENTOS DE TERCEROS INTERESADOS

El Licenciado Rolando Enero Palacios Robles presentó de conformidad con el término establecido 2564 del Código Judicial, escrito en el cual expuso los argumentos que sustentan la defensa de la constitucionalidad del Acuerdo 7 de Sala de Acuerdo 84 de 16 de diciembre de 2008, de la siguiente manera:



Con relación a la infracción aducida del artículo 119 constitucional por parte del acto acusado, acotó que no se origina la inconstitucionalidad alegada toda vez que se trata de una norma programática que no protege derechos subjetivos, además, que el accionante no acompañó otra norma constitucional que consagre alguna infracción de derecho subjetivo que contravenga la Carta Magna.

También aseveró, que el acto acusado no crea privilegios o discriminación para una persona determinada, por razones puramente personales, que coloquen en posición de ventaja frente a otras u otros que presenten las mismas condiciones.

Respecto al artículo 132 constitucional, precisó que no se configura la infracción toda vez que el acuerdo demandado se expidió conforme a las disposiciones legales electorales vigentes y aplicables a la materia, las que no admiten la libre postulación para tales cargos.

Por otra parte, puntualizó que el artículo 133 de la Constitución tampoco se vulneró puesto que este precepto sólo se limita a establecer las causas por las que se suspenden los derechos ciudadanos, es decir, por la renuncia tácita o expresa a la nacionalidad panameña y por pena conforme a la ley, por tanto el acuerdo acusado no tiene relación con la norma referida.

En cuanto al artículo 138 constitucional, aseveró que los accionantes lo han interpretado más allá de la letra y de su espíritu, ya que el tema de la libre postulación no se desarrolla y sólo hace referencia de forma general en lo que concierne a los Diputados de la Asamblea Nacional y no a ningún otro cargo de elección popular. Luego entonces, es del criterio que la propia Constitución le concede a la Ley amplias potestades para regular dicha figura y desarrollarla, según lo permita la realidad y condiciones políticas en materia electoral.

Además de lo esgrimido, añadió que la Carta Constitucional no prohíbe expresamente la libre postulación para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República y de Diputados del Parlamento Centroamericano,



77



78

pero tampoco la hace obligatoria o exigible para esos cargos, pues lo que establece de forma expresa es que los miembros de la Asamblea Nacional serán elegidos mediante postulación partidista o libre postulación.



De ese modo sostuvo, que la Constitución Política no le dio al legislador un mandato para que obligatoriamente admitiese las postulaciones por ambas vías, salvo para el caso de los Diputados de la Asamblea Nacional, pero tampoco la prohíbe o descarta, quedando sujetas a la discrecionalidad de la Ley.

Por último, en lo que atañe al artículo 146 constitucional afirmó, que la norma sólo establece o describe la composición o formación del Órgano Legislativo, más no hace alusión a los Diputados del Parlamento Centroamericano. Así también sostuvo, que según los artículos 138 y 146 constitucionales, los medios para postular a los candidatos al Parlamento regional solamente establecen como única vía para su postulación, a los partidos políticos, en cuyo caso a éstos no le son aplicables las mismas disposiciones que rigen para las postulaciones de Diputados a la Asamblea Nacional.

En ocasión de lo expuesto, el Licenciado Rolando Enero Palacios Robles solicita a este Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare que el Acuerdo 7 de Sala de Acuerdos 84 de 16 de diciembre de 2008, no infringe los artículos 19, 132, 133, 138 y 146 de la Constitución Política.

**CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse respecto a la constitucionalidad o no del acto demandado.

En primer lugar, observamos que el acto acusado emitido por parte del Tribunal Electoral, rechazó por improcedente e inadmisibile, la solicitud impetrada el 18 de noviembre de 2008 por los señores Javier Víquez, Olmedo Beluche, Euclides Méndez, Raúl González, Tomás Méndez y Ediades Espino, para que se autorizara iniciar los trámites correspondientes para presentar sus



79

candidaturas al cargo de Diputados (principales y suplentes) al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por la libre postulación, para el evento electoral del 3 de mayo de 2009; decisión que lo medular dispuso:



“...es preciso recordar que el Código Electoral, norma rectora del proceso electoral en nuestro país, al establecer el mecanismo que regula la escogencia de los ciudadanos postulados para cargos de Diputados (Principales y Suplentes) al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), es claro en señalar que estos serán electos al momento en que el ciudadano ejerza el voto para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

... que los Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), son elegidos a través de la votación presidencial, y para determinar cuáles son electos, se utilizan los resultados de la Elección de Presidente y Vicepresidente de la República, por lo que sólo pueden postular candidatos a dicho organismo regional, quien de acuerdo con nuestra Ley electoral puede postular candidatos para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

En consecuencia resulta aplicable el artículo 233 del Código Electoral que indica con suma claridad, que sólo los partidos políticos podrán postular para Presidente y Vicepresidente de la República y en consecuencia, para los cargos de Diputados Centroamericanos.

Asimismo, el artículo 234 del Código Electoral establece cuáles cargos públicos de elección popular admiten candidaturas por la libre postulación, estableciendo taxativamente los cargos para Diputados a la Asamblea Nacional, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales.

Que en consecuencia de lo anterior, nuestra legislación electoral es sumamente clara en detallar cuáles cargos públicos de elección popular admiten que candidaturas por la libre postulación, y cuáles están reservados de manera exclusiva para los partidos políticos legalmente constituidos.

Que en ese orden de ideas, el artículo 234 del Código Electoral no incluye el cargo de Diputado para el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), como aquellos a los que se puede optar por la libre postulación...

Que por consiguiente, si la Ley electoral no permite candidatos al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República por la libre postulación, mal podría admitirse candidatos por este mecanismo al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), toda vez que los mismos están sujetos a la postulación que un partido político haga para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

Que al quedar en manos de los partidos políticos la postulación para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, solamente éstos pueden postular candidatos para el cargo de



8C

Diputado al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) que únicamente ellos, son los que aparecerán en la boleta de votación a utilizarse en la elección de los miembros del referido organismo regional...”

Ahora bien, se observa de lo anterior que el Tribunal Electoral sustenta su decisión principalmente en los artículos 233, 234 y 381 del Código Electoral, vigentes a la fecha de la expedición del acto demandado, que a la letra expresan lo siguiente:

**Artículo 233.**

*“Sólo pueden postular candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, los partidos políticos legalmente reconocidos.”*

**Artículo 234.**

*“Las postulaciones de candidatos a Diputados de la República, a Alcaldes, a Concejales y a Representantes de Corregimiento se harán por los partidos políticos reconocidos o mediante la libre postulación.”*

**Artículo 381.**

*“Para postularse como candidato principal o suplente a Diputado Centroamericano, se requiere cumplir con los requisitos que la Constitución Política y este Código exigen para ser postulado como Diputado, con la excepción de que el año de residencia será aplicable al territorio nacional.*

*Las postulaciones se harán colocando a los candidatos en orden numérico, a fin de que los electores voten por una lista nacional cerrada, y las curules se asignarán de conformidad con lo establecido en el artículo 383.*

*Cada lista nacional cerrada contendrá hasta veinte candidatos, en su orden, postulados a nivel del país como un circuito nacional. Los electores votarán directamente por la lista de su preferencia, seleccionando la casillas del partido político correspondiente en la boleta para Presidente y Vicepresidente.*

*El Tribuna Electoral colocará, en lugar visible de cada centro de votación, cada una de las listas postuladas.”*

Cabe anotar, que previo al análisis correspondiente es de relevancia hacer énfasis en lo estipulado en el artículo 138 constitucional que dice:

*“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 las postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos....”* (lo resaltado es nuestro)



81

Una vez transcritos los preceptos legales y constitucionales relacionados con la situación jurídica objeto de análisis, procedemos al examen del acto acusado.



En primer lugar, advertimos que nuestra Carta Política considera a los partidos políticos como instrumentos fundamentales para lograr la participación política e igualmente reconoce la postulación libre, cuya reglamentación le corresponde a la Ley, en ese sentido, la normativa que se dicte debe encontrar su fundamento en lo previsto en la norma superior, en aras de salvaguardar el respeto de los derechos fundamentales, en el presente negocio, los derechos políticos; siendo esta norma de mayor jerarquía vinculante y obliga al legislador a cumplir con ese mandato constitucional, de conformidad con el Principio de Supremacía de la Constitución.

No obstante lo anterior, es preciso indicar que en el proceso electoral la postulación y elección de los candidatos al Parlamento Centroamericano se encuentran condicionadas a la elección de candidatos para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, puesto que son elegidos por votación popular indirecta y en consecuencia, la asignación de las curules a los partidos políticos depende del total de votos válidos obtenidos de la elección para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

Al respecto, el artículo 233 del Código Electoral establecía que sólo podían postular candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República los partidos políticos legalmente reconocidos, por tanto, habiéndose vinculado la reglamentación de la postulación y elección de candidatos al Parlamento Centroamericano a la elección del máximo representante del Poder Ejecutivo, entonces igualmente los candidatos a este Parlamento regional sólo podían ser postulados por los partidos políticos; resulta oportuno recordar que este Tribunal Constitucional mediante sentencia de 21 de julio de 2009, declaró inconstitucional este precepto legal.



Así las cosas, esta declaratoria de inconstitucionalidad ~~suma~~ la restricción a la libre postulación para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, lo que asimismo deviene aplicable para el cargo de Diputado del Parlamento Centroamericano (principales y suplentes).



Ahora bien, el artículo 234 del Código Electoral excluye al cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano de la lista de cargos públicos de elección popular, cuyos candidatos pueden ser postulados tanto por los partidos políticos como por la libre postulación.

Debemos acotar, que somos del criterio que la reglamentación que se hace en el Código Electoral en los artículos 380 al 384 del proceso que regula la postulación y elección de los Diputados del Parlamento Centroamericano, se realizó al margen de lo previsto en nuestra Carta Fundamental, desatendiéndose por consiguiente lo estatuido en el artículo 17 que contiene el principio rector de las actuaciones de los servidores públicos, atendiendo a que estamos llamados a asegurar los derechos fundamentales y cumplir hacer cumplir la ley, ya que de lo contrario somos responsables por conculcar la Constitución y la Ley y también por las omisiones en las que se incurramos en el ejercicio de las atribuciones conferidas.

Ello es así, porque la Constitución Política reconoce además de los partidos políticos a la libre postulación, como una manifestación del pluralismo político, por lo que de ninguna manera al momento de efectuar la reglamentación, debió incluirse una restricción a los derechos políticos de las personas que no son miembros de partidos políticos, toda vez que se contraría el mandato constitucional que reconoce además la libre postulación, de forma expresa en el artículo 138.

Resulta de suma importancia remitirnos a las normas internacionales de derechos humanos, específicamente a lo que dispone el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (aprobada mediante Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977) y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos



Civiles y Políticos (aprobado por Ley N°15 de 28 de octubre de 1976) que establecen en qué consisten los derechos políticos, los que a la letra expresan:



**Artículo 23.**

*"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."*

**Artículo 25.**

*"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores;*

*c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."*

De estos preceptos internacionales de derechos humanos se colige, que a todo ciudadano le asiste el derecho político de ser elegido, así como de participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o a través de representantes elegidos de manera libre, nótese que no se hace referencia a la necesidad de pertenecer o no a un partido político.

Sumado a ello, se hace énfasis en la condición de igualdad que debe existir para tener acceso a esas funciones públicas, siendo éste un elemento de relevancia y esencial para el caso que ocupa nuestro análisis. Del mismo modo, se determina de forma diáfana las razones por las cuales pueden ser reglamentados esos derechos políticos, motivos éstos que se circunscriben a la



84

edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, los que no encontramos sustentados en la normativa electoral que regula el derecho a ser elegido para el cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano.



En atención a lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, surge para el Estado la obligación de regular y reglamentar los derechos políticos con sustento en el principio de igualdad y no discriminación, siendo éste primordial, sin embargo, el legislador lo desconoció al momento de definir las normas rectoras del procedimiento electoral para los candidatos al cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano, al no atender lo que de forma taxativa contempla el artículo 19.

Es preciso tener presente que la Constitución como norma de jerarquía superior debe ser acatada por los Poderes del Estado, así como por las autoridades y particulares, en tanto, que existe una relación vinculante y de obligatorio cumplimiento de conformidad con los principios y mandatos que consagra, razón por la cual las leyes y los actos de autoridades y particulares de ninguna manera deben soslayar la base fundamental y rectora en un Estado de Derecho.

Para efectos del negocio in examine, vemos que el artículo 138 constitucional reconoce en el Título IV de Derechos Políticos, a los partidos políticos como expresión de pluralismo político y como instrumentos fundamentales para la participación política e igualmente, a la libre postulación en la forma prevista en dicha Carta Magna y la Ley, es decir, que esta última modalidad debe regularse y desarrollarse por la Ley en consonancia con los principios constitucionales.

Así las cosas, habiéndose condicionado la postulación al cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano a ser miembro de partido político, se infringe lo consagrado en nuestra Carta Fundamental en cuanto a los mecanismos de



85

participación política que reconoce a través de los partidos políticos y postulación libre, vías de participación que no son excluyentes, sino más bien pilares que fortalecen la democracia.



Ciertamente los partidos políticos son fundamentales en una democracia participativa, más no son un mecanismo exclusivo de participación política, atendiendo a que ésta debe darse a través de conductos auténticos, institucionalizados y representativos.

Al respecto, Rubén Hernández Valle en su libro *Democracia y Participación Política*, página 19, señala que *“la consolidación del pluralismo y el correspondiente ensanchamiento de las vías de participación originan igualmente la ampliación del abanico de fuerzas políticas o sociales, que es necesario que el orden constitucional del Estado contemple, legitime y regule de manera adecuada, a fin de hacer efectivo el derecho a la participación política de todos los ciudadanos.”*

En igual sentido, el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana precisa que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales, el que se refuerza con la participación permanente, ética y responsable por parte de la ciudadanía en un marco de legalidad.

Debemos recordar que el artículo 2 del Estatuto Fundamental establece que el poder público emana del pueblo, el que se encuentra representado por la ciudadanía como la vocería canalizada no sólo a través de los partidos políticos, sino también de la libre postulación, razón por la cual se garantiza una participación política amplia, que permite el acceso al poder público a todos los ciudadanos interesados en ejercer el derecho al sufragio en la modalidad pasiva.

Consideramos necesario precisar que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, aprobado por nuestra República mediante Ley N°2 de 16 de mayo de 1994, se caracteriza por



86

fundamentarse en la democracia representativa y participativa en el pluralismo, según lo dispone el artículo 1.

Igualmente el artículo 6 lex cit. expresa:

*"Cada Estado miembro elegirá sus diputados titulares y suplentes ante el Parlamento, de conformidad con las disposiciones aplicables de la legislación nacional que regula la elección de diputados o representantes ante sus Congresos o Asambleas Legislativas, con observancia ineludible de una amplia representatividad política e ideológica, en un sistema democrático pluralista que garantice elecciones libres y participativas, en condiciones de igualdad de los respectivos partidos políticos, todo de acuerdo con el punto 4, "Elecciones Libres", del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica".*

*Las elecciones deberán celebrarse, por lo menos, con tres meses de antelación al vencimiento del período a que se hace referencia en el Artículo 2 de este instrumento.*

Se infiere de lo puntualizado, que la legislación aplicable a los aspirantes al cargo de Diputados al Parlamento Regional, será igual a lo contemplado para los Diputados de los Congresos o Asambleas Legislativas de los Estados Centroamericanos, destacando la observancia ineludible de una amplia representatividad política e ideológica, en un sistema democrático pluralista que garantice elecciones libres y participativas, en condiciones de igualdad de los respectivos partidos políticos.

En todo caso, es obligación del Estado panameño permitir la aplicación conjunta de ambos mecanismos de elección, como la postulación partidista y la libre postulación, para el cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano, según el artículo 146 de nuestra Carta Fundamental en concordancia con el artículo 6 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.

Además, de ninguna manera pueden soslayarse las obligaciones del Estado al suscribir y aprobar los Convenios Internacionales, los que se constituyen en leyes de obligatorio cumplimiento, máxime cuando el artículo 17 de la Constitución Política consagra el principio pro homine.



87

Ahora bien, constatamos que el legislador al momento de regular la postulación y elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano realizó una interpretación restrictiva del artículo 6 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, desconociendo mecanismos de postulación y elección aplicados a los Diputados de la Asamblea Nacional, a pesar, que ambos cargos tienen similitudes en sus prerrogativas y funciones representativas, imponiendo así, diferencias en los mecanismos de postulación y elección.



Considerando lo anterior, estimamos que la Asamblea Nacional en ocasión de la discrecionalidad que se le otorgó de reglamentar la postulación y elección para el cargo de elección in examine, impuso limitaciones a los derechos políticos, creando situaciones de ventajas para que quienes aspiran al cargo y pertenecen a partidos políticos, en perjuicio de aquellos que tienen iguales intereses y no son miembros de organizaciones políticas.

Se advierte con ello, que no se legisló respetando el principio de igualdad y no discriminación, puesto que no se generaron las condiciones y mecanismos óptimos para el ejercicio de los derechos políticos de una forma efectiva, por lo que la exigencia de pertenecer a un partido político se constituye en un impedimento para que todo aquel ciudadano interesado participe efectivamente en la elección para ejercer ese cargo público, haciendo de ello una participación ilusoria y privándolo de ese derecho político.

No obstante lo esbozado, es nuestro deber aclarar que el establecimiento de requisitos para el ejercicio de los derechos políticos, per se, no son restricciones indebidas, sin embargo, su reglamentación debe observar los principios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, principios éstos que tampoco fueron acatados, al no promover y facilitar las diversas formas de participación que fortalecen la democracia.

Del mismo modo, estimamos que esta limitación se configura en una restricción indebida al ejercicio del derecho político, al haberse estructurado la participación política para este cargo público solamente para partidos políticos,



88

toda vez que limita más allá de lo necesario el alcance pleno del derecho a ser elegido, al reglamentarlo de forma discriminatoria.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.<sup>1</sup>

En igual sentido ha puntualizado, "La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello."<sup>2</sup>

El poder que tiene el Estado de crear leyes siempre debe ajustarse a los mandatos, valores y principios constitucionales, por lo que no entendemos la razón por la cual se ha mantenido la restricción del derecho político a ser elegido para el cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano, respecto a la postulación, a pesar de la reforma constitucional del Acto Legislativo N°1 de 2004 a través de la cual se introdujo la libre postulación para diputados de la Asamblea Nacional, de allí que se advierte la inercia del legislador para activar las reformas legales correctas y necesarias que permitan la adecuación y por ende la compatibilidad y consonancia del precepto legal con el mandato constitucional,

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso López Mendoza vs Mendoza. Sentencia de 1° de septiembre de 2011. párr. 108

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. párr. 199



89

por lo que estimamos se ha infringido el deber de adecuación según la reforma constitucional de 2004.

El hecho de mantener esta restricción en la normativa electoral contraviene el principio de Supremacía de la Constitución debido a que no se han garantizado el derecho fundamental a la participación política y el derecho al sufragio en su modalidad pasiva a ser elegido, lo cual ha paralizado el ejercicio de estos derechos políticos a las personas que aspiran al cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano al no permitirle la participación política en su modalidad de libre postulación, tal como se encuentra contenido en el mandato constitucional.

Cabe enfatizar, que el Tribunal Electoral está constituido para promover y garantizar la libertad y honradez del sufragio, así como la libre participación política, motivo por el cual siempre debe actuar en interés superior y defensa de los derechos políticos.

De lo analizado concluimos, que ciertamente el acto acusado vulneró el principio de igualdad y no discriminación, al excluir como mecanismo de participación política la libre postulación para el cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano, colocando al ciudadano que no pertenece a partidos políticos y con interés en aspirar a este cargo de elección, en condiciones de desigualdad, en detrimento de sus derechos políticos, desconociendo con ello un principio de carácter fundamental e imperativo, que permite salvaguardar los derechos humanos, lo que se configura en una exclusión sin justificación alguna.

Es menester reafirmar, que es deber del Estado cumplir con la obligación de no incluir en el ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, puesto que aún cuando el principio de igualdad no exige un tratamiento igual, sino que la diversidad de tratamientos se encuentre debidamente justificada y sea razonable, máxime cuando en la restricción existente no encontramos estos elementos, siendo el único cargo de elección popular que actualmente se encuentra condicionado a ser miembros de partidos políticos, para efectos de la postulación.



90

Por tales motivos, se hace necesario el restablecimiento de la igualdad ante la ley, puesto que la Constitución obliga y vincula, por ello es que la acción in examine persigue la defensa de la Constitución, considerando que es de obligatorio cumplimiento la plena voluntad del Constituyente. Luego entonces, se hace necesario el reconocimiento de la modalidad de libre postulación como mecanismo de participación política, para el cargo de Diputado al Parlamento Centroamericano.

Vemos entonces, que los artículos 381, 382, 383, 384 del Código Electoral, han originado la configuración de una discriminación legal, que impidió a los accionantes a participar en condiciones de igualdad en las pasadas elecciones generales del 3 de mayo de 2009.

En el negocio in examine se solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos N° 84 de 16 de diciembre de 2008, expedido por los Magistrados del Tribunal Electoral, acto que deviene en inconstitucional por ser incongruente con el Estatuto Fundamental, al desatender el mandato constitucional que reconoce la libre postulación como mecanismo de participación política, creando condiciones de desigualdad y discriminación en perjuicio de los derechos políticos de los accionantes.

Atendiendo a las consideraciones expuestas en nuestro análisis, estimamos conculcados los artículos 17, 18 y 19 constitucionales en concordancia con los artículos 138 y 146, más no los artículos 132 y 133 también aducidos como infringidos, toda vez que éstos se refieren a los derechos ciudadanos como parte de los derechos políticos, sin embargo, acotamos que lo regulado en estos preceptos constitucionales no está relacionado con el tema medular del caso in examine, sumado a ello, estas normas tampoco fueron aducidas por parte del Tribunal Electoral como fundamento del acto acusado de inconstitucional.

Luego entonces, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos N° 84 de 16 de diciembre de 2008, expedido por los Magistrados del Tribunal Electoral.



91

**PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PLENO, en nombre de la República y por autoridad de la LEY, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos N° 34 de 16 de diciembre de 2008, expedido por los Magistrados del Tribunal Electoral. En consecuencia, el proceso referido debe ser regulado de conformidad con los mandatos constitucionales y el Instrumento de Adhesión al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.



Notifíquese y publíquese.

*Angela Russo de Cedeño*  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

*Jose E. Ayu Prado Canals*  
**JOSE E. AYU PRADO CANALS**

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

*Hernán de León Batista*  
**HERNÁN DE LEÓN BATISTA**

*Harry A. Díaz*  
**HARRY A. DÍAZ**

*Luis R. Fábrega S.*  
**LUIS R. FÁBRAGA S.**

*Jerónimo Mejía E.*  
**JERÓNIMO MEJÍA E.**

*Abel Augusto Zamorano*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

*Oyden Ortega Durán*  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN**

*Yanixsa Y. Yuen*  
**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**

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

Panamá, 20 de abril de 2018

*Yanixsa Y. Yuen*  
 Secretario General de la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Licda. YANIXSA Y. YUEN C**  
 Secretaria General

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
 En Panamá a los 4 días del mes de abril  
 de 20 18 a las 3:10 de la tarde  
 Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

*Yanixsa Y. Yuen*  
 Firma del Notificado

