

114

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
P L E N O

Panamá, treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

**VISTOS**

El 24 de septiembre de 2021, el Licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra **el artículo 323 del Texto Único del Código Electoral** (Cfr. fs. 1 – 11 del expediente con la entrada No. 936932021).

Por otra parte, el 11 de octubre de 2021, la firma forense DÍAZ & RUIZ ASOCIADOS, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante esta Corporación de Justicia una demanda de inconstitucionalidad en contra del **numeral 2 del artículo 323 del Texto Único del Código Electoral**, la cual fue igualmente repartida a este Despacho (Cfr. fs. 1 - 12 del expediente con la entrada No. 985812021).

Antes de continuar, consideramos importante indicar que el artículo objeto de reparo, corresponde en la actualidad al 380 y no al 323 como se indica en la acción incoada; esto, en virtud de la emisión del Acuerdo No. 7-1 de 15 de febrero de 2022, dictado por el Tribunal Electoral, a través del cual se aprobó el Texto Único del Código Electoral.

En función de lo anterior, al momento de referirnos a la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, lo haremos tomando en consideración su nueva nomenclatura.

Atendiendo a los factores de conexidad entre una y otra demanda, y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 720 y 721 del Código Judicial, este Tribunal, mediante resolución de 11 de julio de 2022, decretó la acumulación al proceso de mayor antigüedad (Cfr. fs. 108 – 109 del expediente judicial).

Cumplidos los trámites establecidos en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver, labor a la cual se aboca este Tribunal.

#### **DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

Los actores demandan la inconstitucionalidad de la siguiente disposición:

**“Artículo 380.** En los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular hasta un candidato común a diputado, el que competirá sujeto a las reglas siguientes:

1. En su partido compiten para el cociente, medio cociente y residuo.

2. En el partido o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R). A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo. Esta norma se aplicará para el caso de la postulación de concejales previstas en el artículo 335.”

#### **HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA PRETENSIÓN PROCESAL**

Los demandantes sustentan su pretensión, entre otras cosas, en lo siguiente:

**“SEXTO.** Que resulta absurdo, al ver cómo opera este sistema impuesto por el artículo 323, pues un ciudadano o ciudadana que logra obtener en su papeleta solo 800 o 1000 votos, resulta electa, por encima de otro que recibió 5 mil u 10 mil votos en su partido, por la ventaja de que se le sumen los votos precisamente del partido de estos últimos, para los efectos de acceder al residuo. Adicional que quienes son postulados bajo ese sistema compiten dos veces, una a nivel de su partido y otra sumando los votos del otro partido, para pelear por una curul que se debe designar por residuo.” (Cfr. fs. 5 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, se indica que:



**"SEPTIMO.** Que así mismo cuando revisamos el contenido del artículo 147 de la Constitución Nacional, el cual se refiere a la composición de la Asamblea y el método de selección de los Diputados y desarrolla el tema de los circuitos uninominales y plurinominales, se observa que en ninguno de sus apartados se contempla la figura del RESIDUO, en el principio de representación proporcional, para las postulaciones entre partidos que forman alianzas y que SOLO UN CANDIDATO de un partido puede ser postulado en el otro partido PARA EL RESIDUO y por ende tener una ventaja sobre el resto de sus compañeros." (Cfr. fs. 62 del expediente judicial).

**NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO:**

Lo anteriormente expuesto, lleva a los demandantes a considerar que las disposiciones objeto de reparo vulneran las siguientes disposiciones;

**1. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977,** el cual se refiere a los derechos políticos de los que todo ciudadano debe gozar (Cfr. fs. 7 – 8 y 66 – 67 del expediente judicial).

De conformidad a los demandantes, la infracción a la disposición arriba citada se da en razón de lo siguiente:

"La Violación a este artículo se produce de forma Directa por Comisión, toda vez que la norma impugnada, entiéndase el artículo 323 del código, establece que una persona puede ser postulada en varios partidos, para competir para Diputado en circuitos plurinominales, cuando van en alianza y la misma puede ser electa en la fórmula electoral por residuo, tanto por su partido, como en el partido aliado, violentando directamente en (sic) acápite b del numeral 23 del Pacto de San José, el cual consagra que las elecciones se deben dar en igualdad de condiciones y no como promueve el artículo impugnado de darle ventaja A UN CANDIDATO entre cada partido aliado, para que pueda estar postulado en la lista del otro partido. Perjudicando la competencia con el resto de los candidatos de su propia lista, que es lo que busca toda democracia." (Cfr. f. 7 del expediente judicial).

**2. Los artículos 17, 19 y 147 de la Carta Magna,** los cuales indican que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales

y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Que los derechos y garantías que consagra la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona; que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas y a la composición de la Asamblea Nacional y a la forma de elección de los Diputados de la República (Cfr. fs. 8 – 10 y 63 – 66 y 68 – 69 del expediente judicial).

Al explicar el concepto de infracción de estas normas, los actores indican, entre otras cosas, que:

“La violación del presente artículo se produce en forma Directa por comisión, en virtud de que el artículo 323, limita derechos consagrados por medio de acuerdos y convenios internacionales, mismos que han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico patrio, por medio de jurisprudencia, por nuestra Corte Suprema de Justicia. Y en el punto que nos ocupa se refiere a la violación de los derechos para elegir y ser electo, que se encuentran condicionados en el artículo 323, pues de su contenido se infiere que hay candidatos y hay candidatos, es decir que, en los casos de alianzas políticas, UN SOLO CANDIDATO DE CADA partido aliado, puede beneficiarse de la posible adjudicación de una curul por residuo, al contar los votos de su partido y los votos del partido aliado. Situación que solo lo beneficia a él, y por encima del resto de los candidatos, que están en una lista igual y que accedieron ya sea por primarias o selección interna del partido a poder estar en esa lista que se presenta a las elecciones generales.

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades, pero no puede crear una situación, en donde una persona puede ser favorecida al estar en varias listas, para competir por el mismo cargo, de quienes están en una sola lista. Máxime que muchas veces son beneficiadas por votos, que nunca los hubiera recibido de ese candidato en su propia papeleta y que realmente son dirigidos a un partido diferente, del que se puede beneficiar. De ahí que el Estado y el Legislador no puede crear normas que vayan en detrimento del resto de la colectividad, en este caso la norma va dirigida a un reducido grupo de personas que se encuentran en una situación determinada (Cfr. f. 8 - 9 del expediente judicial).

#### **CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

En virtud de lo normado en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, Encargado, emitió concepto en relación a las demandas de inconstitucionalidad que nos ocupan, actuación ésta que dejó



consignada; primero, a través de la Vista No. 21 de 9 de noviembre de 2021, en la cual solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que no es inconstitucional el artículo 323 del Texto Único del Código Electoral; y luego, mediante la Vista No. 01 de 1 de febrero de 2022, en la cual solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que no es inconstitucional el numeral 2 del artículo 323 del Texto Único del Código Electoral.

En tal sentido, el representante del Ministerio Público indicó lo siguiente:

“En correlación con el desarrollo anterior, colijo que el modelo de elección contemplado en el artículo 323 del Código Electoral, busca facilitar alianzas electorales, sobre las cuales resalto, que a diferencia del potencial impacto en la estabilidad política que puedan causar métodos como la representación proporcional, al buscar integrar a las minorías y erosionar la conformación de las mayorías, este se ve balanceado con figuras contempladas en otras reglas del Código, relativas a las coaliciones o alianzas entre partidos o candidatos independientes, que apuntan, justamente, por el contrario, a la estabilidad del sistema, indistintamente de si se trata de uno presidencialista o parlamentario.” (Cfr. f. 46 del expediente judicial).

#### **CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO**

Antes de abocarnos a esta tarea de hermenéutica, es importante señalar que el proceso de interpretación de la Constitución como norma fundamental y Suprema de todo Estado, conlleva necesariamente la conceptualización de Constitución y de los principios de interpretación constitucional que van a guiar al intérprete constitucional en su labor; pues sin dudas, realizar una interpretación abierta de la Constitución, es consecuencia de la Supremacía de la Constitución y un constructo democrático.

El jurista alemán Háberle nos recordará que en toda interpretación que se haga de la Constitución, se debe tomar en cuenta el contexto cultural de la sociedad a la que va destinada, pues no en vano para este connotado autor, la Constitución es una pieza cultural:

“Las constituciones son claramente una pieza cultural.

La Constitución no es solo texto jurídico o sistema normativo de regulación, o sino expresión de un estado de desarrollo cultural, instrumento para la autorepresentación cultural de un pueblo,

reflejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas. (Häberle, Peter. Métodos y Principios de Interpretación Constitucional. Un catálogo de Problemas. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Número 13. Enero- Junio de 2010)".

Por su parte, para García Pelayo:

"La Constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una sola vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida toda del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles. (García Pelayo, Manuel citado por Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Editorial Marcial Pons 1994)".

De allí que interpretar la Constitución para administrar justicia en un caso concreto, es un proceso complejo. Tomando en consideración que el juez está sometido al imperio de la Constitución, aunque la doctrina en materia de interpretación constitucional reconozca hoy un margen de discrecionalidad que permite al intérprete constitucional darle un significado nuevo y distinto al tenor literal de la ley suprema, si el contexto tanto social como cultural lo amerita, reconociendo como guía los principios de interpretación constitucional y en especial, del *principio pro homine*, obligándose en caso de nuevas interpretaciones, a aumentar su carga argumentativa; pues hoy las sociedades democráticas reconocen el proceso de interpretación constitucional, como un proceso público.

En aras de interpretar la Constitución, el intérprete constitucional se asistirá de los principios de interpretación constitucional, en especial de los siguientes:

"La presunción de constitucionalidad de los actos del legislador, determinada por la necesidad de preservar la norma impugnada, a menos que evidentemente sea contraria a la Constitución...

... el criterio de conservación normativa "favor legitimatis" que implica procurar mantener la vigencia de la norma, o al menos en las intelecciones más acordes con el texto constitucional...

... El criterio de razonabilidad que implica la obligación de soportar las consecuencias razonables de los actos restrictivos de derechos consagrados constitucionalmente...

... El magisterio constitucional que permite a los Tribunales Constitucionales generar pautas para la intelección de todo el ordenamiento jurídico; ...



La prevalencia del derecho a la libertad frente a cualquier restricción, bajo la fórmula de "in dubio pro libertate, et favor libertatis",...

El criterio de estabilidad doctrinaria o "stare decisis"... (Gómez Serrano, Laureano. Las Técnicas en la Interpretación Constitucional. Hermenéutica Jurídica. Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Colombia, 2008, pp. 229-231)".

Hakansson-Nieto, siguiendo a Hesse, agrega a los tradicionales principios de interpretación constitucional, el principio *pro homine*:

“... El principio de unidad

La Constitución es un ordenamiento completo, integral, en el que cada una de sus disposiciones debe armonizarse con las demás. En la Constitución no caben contradicciones internas; por el contrario, la actitud debe ser la de encontrar coherencia a partir del conjunto de principios que deben aplicarse y a los que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en su conjunto.

... El principio de corrección funcional

Al realizar su labor de interpretación, el juez no puede desvirtuar las funciones y competencias que el constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales,

De modo tal que el respeto de los derechos fundamentales siempre se encuentre garantizado... En otras palabras, el principio promueve el respeto a las funciones reservadas por la Carta Magna a cada institución política evitando la invasión de otra y, por otro lado, también impide la interpretación cerrada, literal y pensar que una institución constitucional... pueda ejercer una atribución con carácter absoluto si trae como resultado la afectación de los derechos humanos.

... El principio de función integradora

Acuerdo con este principio, el producto de la interpretación solo podrá ser considerado como válido en la medida en que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes políticos entre sí y la de éstos con la sociedad... Un aspecto importante con relación a este principio es que al Tribunal Constitucional no puede serle indiferente lo que resuelve, limitándose a aplicar automática y asépticamente la regla jurídica constitucional como si fuera una fórmula matemática, puramente lógica como sin discusión; su papel de operador lo obliga a ponderar cuidadosamente las circunstancias y consecuencias de su pronunciamiento...

... El principio de fuerza normativa de la Constitución

Este principio busca otorgar preferencia a los planteamientos que ayuden a obtener la máxima eficacia de las disposiciones constitucionales...

El principio *pro homine*

El centro del derecho es la persona humana y, por eso, si desea formularse para su promoción debe convertirse en el medio por el cual el ser humano puede alcanzar mayores grados de perfección con el fin de realizar un conjunto de bienes (humanos) que lo ayuden a solventar sus necesidades tanto en su dimensión individual como social. Por lo anterior, de lo que se trata es de poner a la persona humana, y a su dignidad, como el fin supremo de la sociedad y de cualquier comunidad política, lo que significa que toda su actitud debe estar orientada a realizarla y promoverla. (Hakanson –Nieto. Los Principios de Interpretación y Precedentes Vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. Una aproximación. Revista Díkaion, Revista de Fundamentación Jurídica, Año 28-Vol. 23, N°1. Junio. Universidad de La Sabana, Colombia, 2014).

Además de la obligatoria referencia de la dignidad humana y del principio *pro homine*, como eje central de toda interpretación constitucional, para Hernández Valle el principio más importante es el de unidad de la Constitución: "... Ya que la esencia de la Constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal." (Hernández Valle. Rubén. El Derecho de la Constitución. Tomo I, Editorial Juricentro, Costa Rica, 2004).

Es precisamente este principio de unidad de la Constitución a la que remite el artículo 2566 del Código Judicial y que en las demandas de inconstitucionalidad permite el examen de argumentos distintos a los indicados por el activador constitucional.

#### **Del examen de la demanda de inconstitucionalidad.**

La acción de inconstitucionalidad, establecida en la Constitución de 1941 y que en la actualidad se encuentra consagrada en el artículo 206 de la Constitución Nacional, de competencia privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, reviste las características de una acción pública. Generalmente, tiene efectos *erga omnes* y hacia el futuro y solo de manera excepcional cuando afecte derechos subjetivos, puede tener efectos *ex tunc*.

A tal efecto, tenemos a bien citar el contenido de la norma en mención, la cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: 1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General



de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia."

La acción en cuestión, se encuentra desarrollada igualmente, en el Libro IV del Código Judicial, a partir del artículo 2559 y siguientes.

El Doctor César Quintero, definió este medio de control objetivo de la Constitución, en los siguientes términos: "La acción de inconstitucionalidad en Panamá es pública y puede ser libremente ejercida por cualquier persona (natural o jurídica, nacional o extranjera), sin el requerimiento de que el acto que impugna le afecte". (Quintero, César. Interpretación constitucional. Editorial Mizrahi Pujol, S.A. Panamá, 1999, p.44).

En lo que respecta al fondo de la causa que nos ocupa, debemos partir por señalar que los sistemas electorales buscan, entre otras cosas, convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso a través del cual, se escogen a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) y/o de los cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.).

AL respecto, César Quintero, en su obra Principios de Ciencia Política, indica que:

"Los partidos políticos, como hemos dicho, contribuyen enormemente a facilitar el proceso democrático. Pero la actuación de estos, especialmente en el período electoral, ha de estar regulada y sistematizada, a fin de que el sufragio, que ha de canalizarse a través de los partidos, resulte un reflejo, lo más fiel posible, de la opinión política y del sentir colectivo." (Cfr. Quintero Cesar, Principios de Ciencia Política, Editora Sibauste, S.A., fs. 418 – 419).

De esta manera, la aplicación de un sistema electoral dentro de un proceso de votación cualquiera, tendrá un resultado que podrá variar, en la medida que se

aplique una u otra metodología sobre el comicio; confiriéndosele así al sistema a utilizar, una importancia cardinal dentro de la estructuración del mismo.

Así, la selección del sistema pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que el mismo se encuentra condicionado a factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el sistema electoral también es el resultado de un proceso político y social, dirigido a fortalecer tanto a la democracia, como a la participación política de los ciudadanos, elemento esencial de los sistemas democráticos.

### Principio de Proporcionalidad y Principio de Representación

#### Proporcional

El Sistema Electoral es entendido para la ciencia política, como "*el conjunto de métodos y técnicas que permiten convertir los votos en puestos públicos de elección, sean éstos únicos o colegiados*". (Cfr. Tuesta Soldevilla, Fernando, *Sistemas Electorales en América Latina*, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r06749-9.pdf>).

En ese sentido, indica en citado autor:

"Los métodos y técnicas del Sistema Electoral son varios: la circunscripción electoral, la forma de candidatura, la forma de votación, el método matemático de conversión de votos en escaños, entre otros. A su vez, cada uno de estos elementos contiene varias alternativas. De esta manera, la combinación de cada uno de los elementos, nos permitirá construir un Sistema Electoral particular.

...  
Sin embargo, pese a esa diversidad, los Sistemas Electorales se pueden agrupar por su principio de representación. El principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional, varían en el objetivo que se proponen. En el primer, caso se trata de construir mayorías parlamentarias que permitan gobernar. En cambio el segundo, tiene como propósito tratar de expresar de la manera más fiel posible la representación política de los diversos sectores sociales y políticos en el parlamento." (Ibid)

Así las cosas, cuando analizamos los cargos de infracción, podemos dar cuenta que los mismos se enmarcan en lo siguiente:



“La violación a este artículo se produce en forma Directa por Comisión, toda vez que la norma impugnada, entiéndase el artículo 323 del código, establece que una persona puede ser postulada en varios partidos, para competir para Diputado en circuito plurinominales, cuando van en alianza y la misma puede ser electa en la formula electoral por residuo, tanto en su partido, como en el partido aliado, violentando directamente en acápite b del numeral 2 del artículo 23 del Pacto de San José, el cual consagra que las elecciones se deben dar en igualdad de condiciones y no como promueve el artículo impugnado da darle ventaja A UN CANDIDATO entre cada partido aliado, para que pueda estar postulado en la lista del otro partido. Perjudicando la competencia con el resto de los candidatos de su propia lista, que es lo que busca toda democracia.” (Cfr. F. 7 del expediente judicial).

Como se observa, los argumentos de disconformidad giran en torno a lo que el actor denominó como la ventaja de un candidato en perjuicio de los otros de la lista; consideraciones que, luego de ser analizadas por este Tribunal, debemos indicar que no son compartidas por quienes lo integran.

Lo arriba indicado encuentra su sustento, precisamente, en una de las disposiciones que se alega como vulneradas, a saber, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada mediante la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 23. DERECHOS POLÍTICOS**

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 sufragios 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.”** (El resaltado es del Tribunal).

Del numeral 2 del artículo transcrito, se observa con claridad, que el ejercicio de los derechos políticos, puede, *legítimamente*, reglamentarse a través de la Ley.

Dentro de ese marco es que surge el Acuerdo del Pleno 7-1 de 15 de febrero de 2022 del Tribunal Electoral, que aprueba el Texto Único del Código Electoral, dentro del cual se encuentra contenida la norma objeto de reparo, la que, recordemos, en la actualidad, corresponde al artículo 380, el cual tenor siguiente:

**“Artículo 380.** En los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular hasta un candidato común a diputado, el que competirá sujeto a las reglas siguientes:

1. En su partido compiten para el cociente, medio cociente y residuo.

2. En el partido o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R). A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo. Esta norma se aplicará para el caso de la postulación de concejales previstas en el artículo 384.”.

Ahora bien, a fin de analizar la constitucionalidad de la norma demandada, debemos partir por hacer referencia a lo que establece el artículo 147 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 147.** La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados **que resulten elegidos de conformidad con la Ley** y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. **Habrará circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional.** Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.

...” (El resaltado es del Tribunal).

Del fragmento transcrito resaltan dos elementos, siendo el primero de ellos, la sujeción de la forma de selección de diputados a la ley; y, por otro lado, la preponderancia del *principio de representación proporcional* que debe primar dentro de los criterios de selección de estos.

Esto es importante tenerlo de presente; ya que, en ejercicio de dicha facultad, es que la Ley definió la regla contenida en el artículo 380 del Texto Único del Código Electoral; escenario que nos lleva a tener que precisar ahora, si la regla en cuestión cumple o no con el requisito de *representación proporcional*, así como con lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Constitución Política.



En el sistema de *mayoría relativa*, el que obtenga un mayor número de votos será el candidato triunfador, de manera que todos aquellos ciudadanos cuyo sufragio fue emitido a favor de ese candidato se encontrarán representados ante el órgano que llegue a integrar el candidato elegido. Contrariamente a ello, en el sistema de *representación proporcional* se busca garantizar que el mayor número de ciudadanos se encuentre representado ante el órgano colegiado que se elige mediante el voto, para lo cual existen diferentes mecanismos.

A este respecto, Rafael Pla López, indica lo siguiente:

“Hablamos de lista abierta cuando cada elector puede votar por cualquier candidato con independencia de cómo haya sido presentado.

Hablaremos de **sistema proporcional** cuando, en caso de que una parte de los electores vote en bloque del mismo modo, obtienen como mínimo un número de representantes **que difieren en menos de la unidad de la parte proporcional exacta que les correspondería**. Hablaremos de proporcionalidad fuerte cuando también lo obtienen como máximo.

**Esta proporcionalidad se puede garantizar con distintos métodos.** Uno de ellos es la utilización del voto ordenado ponderado, donde cada elector asigna un orden entre candidatos y a cada candidato votado se le asigna una puntuación diferente en función de la posición en la cual haya sido votado. **Pueden establecerse diferentes ponderaciones, entre ellas:**

- a) Dividir por el número de orden en el cuál haya sido votado (es decir, por divisores 1, 2, 3, 5,... a la manera de la Regla de Hondt).
- b) Dividir por los sucesivos números impares (es decir, por divisores 1, 3, 5, 7,... a la manera del sistema de Saint Lagué).
- c) Multiplicar por el número de puestos a elegir más 1 menos el número de orden (per ejemplo, para elegir 10 puestos habría que multiplicar por 10, 9, 8, 7,...)

Con cualquiera de estas ponderaciones, si todos los electores votan en diferentes bloques a listas ordenadas disjuntas de candidatos, el resultado **es proporcional** según la definición anterior (aunque, por ejemplo, con los divisores de Saint Lagué se obtiene una mejor aproximación a la proporcionalidad exacta, y con el sistema multiplicativo se obtiene una peor aproximación).

Pero si una mayoría de electores cruzan sus votos, votando a sus candidatos en diferente orden, podrían obtener una representación superior a la que proporcionalmente les correspondería.” (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. Pla López, Rafael; Sistema Proporcional de la Lista Abierta con Cláusula de



Garantía; Departamento de Matemática Aplicada, Universitat de València).

De lo anterior se desprende, que el mecanismo de *representación proporcional*, no constituye en si mismo una única fórmula; sino que este, a su vez, presenta varias modalidades. Veamos.

"a) **El sistema de representación proporcional pura** parte de una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, es decir, no deben existir barreras legales o elementos que produzcan sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas.

En dicho caso, se busca que todos los votos se traduzcan en cargos públicos y que no se "desperdicie" alguno de ellos. Se trata de sistemas electorales en que se eligen cuerpos colegiados con una composición variable, para alcanzar dicha equivalencia exacta o más proporcionada entre votos y escaños; asimismo, en tal caso, la circunscripción es única, para no dividir la votación en forma artificial y en consideración a que la participación en cada demarcación electoral es variable, a pesar de que se siga un criterio poblacional para su conformación; además, no existen barreras legales y por ello carece de sentido hacer referencia a los límites a la sobrerrepresentación.

b) **Representación proporcional por listas** implica que cada partido político presente una lista de candidatos, de manera que al momento de sufragar, los electores únicamente eligen al partido político, siendo que al transformar esos votos en escaños se busca que exista una proporción de su porcentaje de votación nacional con los espacios que ocupe en el parlamento. Los candidatos que ocupen los lugares que correspondan a cada partido saldrán de las listas que hubiere presentado el partido.

En estos sistemas donde enlistan los nombres de los candidatos, las listas pueden ser cerradas o abiertas. Las listas cerradas son aquéllas en las que el partido es quien establece el orden en que se elegirán a los candidatos. Las listas abiertas son aquéllas en donde no hay un orden predeterminado, sino que es el elector quien al votar expresa la prelación de los candidatos para ser electos.

c) **En el sistema de representación proporcional personalizada**, una parte de los candidatos son postulados bajo el principio de mayoría relativa y otra por el principio de representación proporcional, de manera que los escaños que se eligen bajo el sistema de representación proporcional buscan compensar la disparidad que pueda existir en el órgano colegiado electo derivado de los resultados electorales provenientes de la elección por el principio de mayoría relativa.

Este sistema se utilizó originalmente en Alemania, a fin de elegir el parlamento de dicho país. Actualmente el parlamento alemán se compone por 656 legisladores, de los cuales 328 son electos mediante el voto directo, los otros 328 son electos a través



del voto indirecto, el cual se emite de manera separada al voto directo, de manera que a través del sufragio emitido por el partido se determina el número de representantes a que tiene derecho cada partido en el parlamento, los cuales se elegirán de la lista federal registrada por los partidos políticos.

El sistema alemán, al permitir un doble voto, uno por los candidatos postulados por el principio de mayoría relativa y otro, distinto, por los que conforman la lista de representación proporcional, permite que los electores diferencien su voto, de manera que el sufragio pueda tener injerencia en dos opciones políticas diferentes, lo cual favorece la representatividad de partidos pequeños en el Congreso.

En el sistema electoral alemán, en el supuesto de que un partido gane más escaños (*Direktmandate*) en un estado en particular que el número de escaños que le son asignados, estos asientos sobrantes (*Überhangmandat*) son mantenidos por el partido, en cuyo caso el tamaño del parlamento aumenta temporalmente.

d) **El sistema de voto único transferible**, también conocido como sistema Hare, en este se eliminan las listas partidistas, pues los votantes escriben los nombres de sus candidatos en orden de preferencia sin hacer mención de los partidos que los postulan. Los candidatos para ser elegidos deben cumplir con una cuota de votos, en caso de excederla, dichos sufragios se reasignarán según las preferencias de los electores.

Los candidatos con menos votos son eliminados y sus selecciones se redistribuyen hasta que se cubren todos los escaños." (Cfr. Arturo Espinosa Silis, *Las bondades del sistema de representación proporcional*, Rev. IUS vol.6 no.30 Puebla jul./dic. 2012).

Como se observa, la *representación proporcional* conlleva la formulación operativa de una idea de representación que parte de la premisa de que cada fuerza política debe tener una presencia en los órganos colegiados, tomando como base para ello el número de sus votos, es decir, de la participación ciudadana captada en las urnas.

Lo anterior nos lleva a poder afirmar, que el concepto de *representación proporcional* al que se hace alusión la norma constitucional, adquirirá contenido y alcance, en función de la modalidad que se disponga utilizar.

En ese hilo de pensamiento, tenemos que el Tribunal Electoral, en razón de las funciones a él atribuidos por la Carta Magna, se encuentra plenamente facultado para establecer las reglas electorales en conjunto con la Comisión

Nacional de Reformas Electorales. Esta facultad, tal y como hemos visto, permite determinar, tanto la cantidad, como *el método de selección*, a aplicar para la escogencia de los diputados, tanto en los circuitos uninominales, como en los plurinominales; manteniendo como norte, el aseguramiento de la representatividad de los diferentes partidos políticos, así como la promoción de las candidaturas independientes, a fin que estas también puedan tener acceso a cargos de elección popular.

Conviene indicar que este tema ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Pleno, en donde, mediante Sentencia de 22 de noviembre de 1995, aclaró lo siguiente:

“No es cierto que la resolución impugnada infrinja la norma antes transcrita, ni tampoco resulta cierto que se le debe otorgar la segunda curul al segundo partido más votado por el concepto de representación proporcional, pues, como hemos visto, conforme a las reglas del artículo 260 del Código Electoral, no puede ser aplicado el concepto de representación popular y se deben entonces adjudicar las curules a los legisladores que hayan obtenido mayor cantidad de votos. La norma que se alega infringida contempla la regla a seguir para la adjudicación de las curules a través de la representación proporcional y la primera es si se obtiene el cociente (sic) y, continúa hasta el caso en que no se ha logrado obtener ningún legislador según los pases que se indican en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 260 del Código Electoral ...”.

Lo hasta ahora expuesto nos lleva a indicar, que el concepto de representación proporcional, al menos en materia electoral, resulta dinámico; ya que, como se ha podido observar, el mismo adquirirá contenido, en función de la modalidad que sea adoptada por ley; la cual, como se ha explicado, será la que realmente está llamada a definir los criterios de proporcionalidad con los que se deba cumplir.

En ese marco conceptual, debemos ser enfáticos en que, atendiendo a los criterios arriba desarrollados, la ley electoral se encuentra facultada para establecer las modalidades a utilizar en el torneo electoral, sin que esto signifique que se rompa con el principio de igualdad entre los candidatos; ya que, las reglas



electorales, previo a la realización de los comicios, resultan ser claras, objetivas y razonables entre los competidores.

Para culminar este punto, debemos recordar que la regla para ponderar la no discriminación o trato desigual, parte de la premisa de un trato igualitario para los iguales, y diferenciado para aquellos que sean desiguales, condición que no encontramos que se vulnere en el caso que nos ocupa; ya que, a todos aquellos candidatos que decidan correr de forma individual le serán aplicadas las mismas normas; mientras que aquellos que corran en alianza, le serán aplicables las disposiciones que resulten propias de esa otra modalidad, manteniéndose así el criterio determinante, siendo este, el trato igual entre iguales.

En ese marco conceptual, pero en palabras del Comentario General sobre no discriminación del Comité de Derechos Humanos: "el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia." (Cfr. Bayesfsky, Anne F. El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional, p. 11, consultable de en la siguiente dirección electrónica: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>).

Al respecto, destacamos el siguiente pronunciamiento de este Tribunal:

"De allí que en el análisis del artículo 19 conviene, además, relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobla en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica,

además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ." (Demanda de Inconstitucionalidad, Lic Ernesto Cedeño Alvarado contra el artículo 1 de la Ley 61 de 20 de agosto de 1998, Mag Rogelio Fábrega Zarack).

### **Las alianzas políticas**

Siendo que el artículo objeto de reparo permite aplicar la fórmula que en él se contempla, dentro del contexto de una alianza política, consideramos necesario hacer referencia a la aplicación de este, pero ahora dentro de otro supuesto.

En ese sentido, lo primero que hay que tener presente es que los líderes de los partidos políticos definen sus estrategias electorales teniendo en cuenta innumerables aspectos del sistema político, como las reglas electorales, el calendario, la coyuntura sociopolítica y económica, el peso organizativo e ideológico de cada partido, la cantidad de votos que podrían representar, entre muchos otros. Las alianzas electorales son producto de estos cálculos estratégicos, y como tantas otras decisiones que toman los partidos alrededor de las campañas y los comicios, las coaliciones o alianzas electorales se enfocan en la consecución de maximizar votos, curules, afiliados y/o financiamiento, así como la supervivencia de la propia organización política.

Concordante con lo arriba expuesto, debemos tener presente que el numeral 1 del artículo 147 de la Constitución Política, no define la modalidad a través de la cual se debe llevar a la práctica el *principio de representación proporcional* en él contenido. Sin embargo, lo que sí indica con claridad, es que los diputados serán elegidos de conformidad con lo que disponga la ley, mandato, que en el caso que nos ocupa, se materializó a través de la adopción de la norma contenida en el Código Electoral.



132

En ese orden de ideas, surge otra coyuntura, y es que, cada cinco años, las fuerzas vivas de la sociedad se reúnen para evaluar, analizar y proponer, lo que serán las reglas aplicables para el próximo torneo electoral, amparadas para ello, entre otras disposiciones, en lo dispuesto en el artículo 147 de la Carta Magna.

Otro elemento que debemos valorar dentro del análisis que nos encontramos realizando, es la vigencia que ha mantenido, a través de los años, el texto de la disposición que hoy se demanda; realidad esta que se traduce en la operatividad de la misma en cuanto a los objetivos por ella perseguidos; siendo uno de ellos, sin lugar a dudas, la representatividad proporcional en los cargos de elección popular dentro del contexto de la celebración de los comicios electorales.

En ese hilo de pensamiento, destaca el pronunciamiento del 27 de julio de 2000, en donde, el Pleno de la Corte Suprema, indicó lo siguiente:

“A juicio del Pleno de la Corte, la infracción del citado artículo 141 **no se ha producido, pues esta norma constitucional preceptúa que será una ley la que establezca el sistema de representación proporcional que se utilizará** para la adjudicación de las curules dentro de los circuitos plurinominales, no refiriéndose la norma constitucional al tipo o clase de sistema a seguir, dejando que sea la ley la que desarrolle el mismo, tal como lo ha establecido el Código Electoral en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 282.” (El resaltado es del Tribunal).

En otro orden de ideas, observamos que igualmente se cuestiona el *principio de igualdad* en razón del contenido de la norma objeto de reparo, análisis que ya ha sido objeto de pronunciamiento de esta Pleno en situaciones similares. Veamos.

Sentencia de 26 de marzo de 2003

“Sin embargo, el Pleno advierte que el principio constitucional de la igualdad ante la Ley (igualdad de los derechos de ambos, ya sea de los partidos políticos constituidos y los partidos políticos en formación ante la Ley), debe entenderse en un sentido real y razonable, de que todas las personas que se encuentren en igualdad de circunstancia jurídica debe recibir el mismo tratamiento jurídico.

Como es sabido, el artículo 19 de la Constitución Política establece la prohibición de realizar discriminaciones en razón de la condición personal de las personas, **lo que ciertamente no se ofrece en la coyuntura demandada en este proceso**

1/

**constitucional, por cuanto no se desprende el tratamiento diferenciado a una persona o grupo de personas por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, atributos éstos que no son predicables de las personas jurídicas.**

Así, debe entenderse como 'fueros y privilegios personales' aquellos que se otorgan tanto a personas naturales como a las jurídicas, es decir, esta norma se aplica en los casos en un acto de la autoridad desmejora la condición de una persona natural, grupo de personas, o de una agrupación con personalidad jurídica, frente a otra que se encuentra en las mismas condiciones objetivas." (El resaltado es del Tribunal).

Si tomamos en cuenta lo indicado en la cita que antecede, y lo confrontamos con los elementos de hecho y de Derecho a los que se hacen alusión dentro de la causa que nos ocupa, veremos que tampoco se podría tener por acreditado una infracción al principio de igualdad y no discriminación; esto, ya que a través de la norma objeto de reparo no se da un tratamiento diferenciado a una persona o grupo de personas por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Por otro lado, el activador constitucional señala que a través de la fórmula actual se beneficia al elegido por encima del resto de los candidatos, pues el beneficiario compite por los votos de su partido y recibe los del partido aliado. Ante tal argumento, cabría preguntarse:

- ¿Cómo se escoge el candidato que se verá beneficiado con el residuo?.
- ¿Podrían los partidos de alianza consensuar la selección del candidato que vaya a verse beneficiado por el residuo?, o ¿Dicha selección la impone la Ley?.
- ¿El residuo es un privilegio?. ¿De ser así, resultaría irrazonable o desproporcionado?.
- ¿La designación del residuo respeta la voluntad popular?.
- ¿La selección del diputado que será elegido en razón del residuo, es de conocimiento del electorado?.

A fin de responder las preguntas formuladas, debemos tener presente lo dispuesto en las siguientes disposiciones:



Artículo 147 (numeral 1) Constitucional

“**Artículo 147.** La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose **el principio de representación proporcional**. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.” (El resaltado es del Tribunal).

Artículos 98 y 380 del Código Electoral

“**Artículo 98.** Todo partido político constituido estará fundamentado en principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus estatutos que, una vez reconocidos por el Tribunal Electoral, tendrán fuerza de ley entre sus afiliados.”

“**Artículo 380.** En los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular hasta un candidato común a diputado, el que competirá sujeto a las reglas siguientes:

1. En su partido compiten para el cociente, medio cociente y residuo.

2. En el partido o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R). **A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo.**

Esta norma se aplicará para el caso de la postulación de concejales prevista en el artículo 384.” (El resaltado es del Tribunal).

De la disposición constitucional transcrita, podría interpretarse que nuestro sistema de asignación de curules, resulta íntegramente *proporcional*, al indicar este que, “*habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional*” (Cfr. artículo 147, numeral 1 de la Constitución Política). Sin embargo, los circuitos uninominales, por su propia característica, no les resulta aplicable el *sistema de representación proporcional*; traduciéndose lo anterior en que nuestro sistema de representación política, sea, *realmente*, de carácter mixto. Es decir, *mayoritario* con circuitos *uninominales*, en donde será electo aquel candidato que más votos reciba, y *proporcional* en los circuitos *plurinominales*, en donde corresponda seleccionar dos o más candidatos, a través del método del cociente, medio cociente y residuo.

Dentro de este marco conceptual, consideramos oportuno hacer referencia a Antonio Sanmartín, quien, en su obra, *Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales*, indica lo siguiente:

“A manera de repaso, nuestra fórmula de adjudicación contempla tres pasos o procedimientos para asignar curules: Cociente, medio cociente y residuo.

El primer paso es el cociente: Se dividen los votos válidos entre la cantidad de curules que están en juego en el circuito; la curul se le asigna entonces, al partido que alcanza este cociente y dentro del partido, al candidato más votado.

...

Si todavía quedan curules por asignar, sigue en su orden el medio cociente como segundo paso. Es importante señalar que los partidos que obtienen uno o más cocientes, no pueden participar en la competencia por el medio cociente. Así las cosas, tienen derecho a un escaño, todos los partidos que han alcanzando la cifra del medio cociente y, a lo interno del partido, la curul le corresponde al candidato más votado.

El tercer y último paso, si todavía quedan curules por asignar, es el residuo en donde resulta elegido el candidato más votado, de entre todos los candidatos que obviamente no han sido elegidos como diputados. En este caso, la curul es del partido que más votos le aporta al candidato favorecido, salvo los casos de los candidatos comunes o aliados identificados con la letra “R”, en donde la curul es para el partido en el que está inscrito el candidato.” (Cfr. Sanmartín M. Antonio, *Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales*, Revista Panameña de Política – No. 3 enero – junio 2007).

Aclarado lo anterior, tenemos que con la fórmula del Residuo, dos o más partidos pueden postular candidatos comunes a diputado y estos competirían en su partido para el cociente, medio cociente y residuo, pero en el partido aliado sólo lo harían por el residuo; en donde, tal y como lo indica el artículo 380 del Código Electoral, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo.

Lo anterior nos lleva a indicar, que la fórmula del residuo está diseñada para promover la alianza entre partidos, con el fin de postular diputados; y, en consecuencia, aumentar las posibilidades de los candidatos de los partidos medianos y pequeños postulados en alianza con los partidos grandes,



favoreciendo así la proporcionalidad a la que hace mención el artículo 147 constitucional.

En ese sentido, las reglas establecidas entre los partidos para la selección del candidato que se beneficie del residuo, corresponde a la libertad electoral y autonomía que a ellos les ha sido reconocida; aquello, aunado la posibilidad de formar alianzas; las cuales, en todo caso, se encuentran sujetas a las reglas electorales previamente establecidas en la ley y que son de conocimiento público del electorado, que incluso se visualizan en la papeleta en el momento de la contienda electoral con la letra (R), con lo cual se descarta cualquier beneficio irrazonable o desproporcionado hacia un candidato en la contienda electoral.

De lo aquí expuesto, en conjunto con las disposiciones arriba citadas, se desprende que la figura del residuo, no solo se encuentra en consonancia con los principios y valores que busca proteger la Carta Magna; sino que, además, constituye un instrumento que, *atendiendo al modelo participativo vigente*, promueve y permite la intervención de actores que, de otra forma, no podrían incorporarse al proceso de toma decisiones.

Para culminar, consideramos oportuno hacer referencia al pronunciamiento dado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de la causa Yatama vs Nicaragua, en donde, pronunciándose sobre temas relacionados a los que nos encontramos analizando, estableció lo siguiente:

“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. **Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.** Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, **mediante una ley**, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. **La restricción debe encontrarse prevista en una ley**, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser

proporcional a ese objetivo." (El resaltado es de este Tribunal)  
(Cfr. [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=268](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=268))

Como se observa, la aplicación de requisitos para el ejercicio de los derechos políticos, no constituye en sí, una limitación vedada; puesto que, como se ha podido observar, tanto la norma convencional, como la constitucional, indican que el desarrollo de estos, se hará a través de la ley; la cual, ciertamente, dentro de su función reglamentaria deberá observar principios como el de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Así las cosas, el desarrollo normativo al que hemos venido haciendo referencia, como vehículo para el adecuado ejercicio de los derechos políticos, se traduce en la formulación de reglas y procesos claros, a través de los cuales, se pueda tener certeza y claridad en cuanto procedimiento electoral, previo a la celebración de las elecciones.

En ese sentido, debemos resaltar que el propio numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece que la Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos **y oportunidades** a las que se hace referencia en dicho artículo, en función de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como se ve, ciertamente existe la posibilidad de regular el acceso y ejercicio de los derechos políticos; sin embargo, a fin que esto resulte acorde a la Constitución, se deberá realizar a través de la ley, no deberá sustentarse en criterios discriminatorios y deberá atender a juicios de razonabilidad, utilidad y oportunidad, que cuenten como norte la satisfacción de la colectividad, y el fortalecimiento de la democracia, elementos que este Pleno considera se encuentran presentes dentro de la norma objeto de reparo.




Las razones anteriormente anotadas nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de inconstitucionalidad alegados por los actores; por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones formuladas.


#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 380 del Texto Único del Código Electoral.

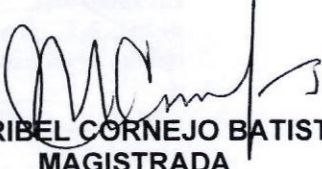
Notifíquese y Cúmplase,



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA



**MIRIAM CHENG ROSAS**  
MAGISTRADA



**MARIBEL CORNEJO BATISTA**  
MAGISTRADA

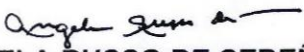
CON SALVAMENTO DE VOTO




**ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO**  
MAGISTRADA



**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**  
MAGISTRADA



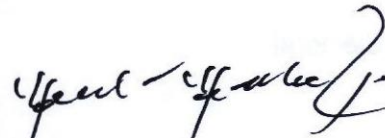
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
MAGISTRADA



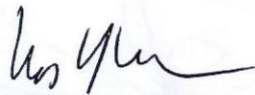
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO



**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
**MAGISTRADO**  
**CON VOTO RAZONADO**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**



**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 11 días del mes de mayo

de 20 23 a las 04:41 de la Tarde

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificado



139

ENTRADAS N°93693-2021 y N°98581-2021 (ACUMULADAS) (FONDO)

MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTAS POR EL LICENCIADO ROBERTO RUIZ DÍAZ PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 323 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

### SALVAMENTO DE VOTO

#### MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA

Con el debido respeto, debo manifestar que no comparto la decisión que se adopta en la sentencia consistente en declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 380 del Texto Único del Código Electoral.

Me distancio de la decisión de la mayoría debido a que el núcleo conceptual de la demanda inducía al Pleno a llevar a cabo un ejercicio más que intelectual, investigativo, que le permitiera determinar si las alianzas para la elección de diputados tienden a garantizar el principio de representación proporcional expresamente señalado en el artículo 147 de la Carta Magna.

Si tomamos en cuenta que el mencionado principio se simplifica en que los escaños de la Asamblea Nacional deben guardar proporción con la voluntad popular expresada a través de la distribución de votos entre los partidos y las listas de libre postulación, entonces lo que esta Máxima Corporación de Justicia debió haber realizado fue un análisis de los datos de las elecciones que le permitiera determinar, por ejemplo, que si el partido A, obtuvo 20% de votos válidos, el principio de proporcionalidad había sido más o menos respetado porque resultó favorecido, aproximadamente, con el 20% de las curules. Y, renglón seguido, si las alianzas habían tenido o no alguna incidencia relevante en esa distribución proporcional o desproporcional de curules.

Podrá parecer atípico que el desenlace de una acción de inconstitucionalidad deba basarse en datos objetivos, pero tal era el derrotero ineludible debido que al leer cuidadosamente el artículo 147 de la Constitución Política, queda claro que no se

concede al legislador una habilitación irrestricta para determinar el método en virtud del cual los miembros de la Asamblea Nacional serán electos en los circuitos plurinominales, sino que lo condiciona a que sea capaz de “garantizar el principio de representación proporcional”.

Solo se garantiza aquello que se pone a salvo, protege o asegura. Es así como el método que se elija para cumplir el principio mencionado será constitucional en la medida que efectivamente produzca la representación proporcional. La carga colocada sobre la Ley es que, dentro de la multiplicidad de técnicas teóricas (páginas 13 a 15 del fallo), escoja y ponga en vigor aquella que realmente materialice el postulado constitucional, puesto que de lo contrario no sería una garantía, sino una simple declaración de propósitos de contenido simbólico que entra en conflicto, inclusive, con alguno de los fines de la Carta Magna<sup>1</sup>.

El análisis de los datos históricos de la distribución de curules en función del mecanismo de adjudicación de los votos válidos emitidos, me permite concluir que las alianzas electorales ocasionan una distorsión significativa de cara al principio de representación proporcional establecido en el artículo 147.1 de la Carta Magna<sup>2</sup>.

Basada en lo anterior, deviene insostenible la afirmación que se hace en el primer párrafo de pagina 19 de la sentencia acerca de una “operatividad” de la norma demandada “en cuanto a los objetivos por ella perseguidos”, a menos que ello se disocie de los fines constitucionales que debe cumplir.

Las alianzas para la elección de diputados, aunadas al método de asignación de curules por residuo contempladas en el último párrafo del artículo 452 del Código Electoral, constituyen reglas legales que -vinculadas a partir del concepto de alianza-

<sup>1</sup> Asegurar la democracia.

<sup>2</sup> Una conclusión a la que directamente podía llegar el Pleno basado en el estudio de la información pública de, al menos, las últimas cinco elecciones, pero que también tenía a su alcance a través de los escritos intitulados “¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?” y “Estudio sobre la Democracia Proporcional en Panamá” de los autores Magda Ceballos y Antonio Sanmartín, publicados, respectivamente, en la edición N°11 (enero 2011) y N°26 (noviembre 2022) de la Revista Panameña de Política del Centro de Iniciativas Democráticas.



ocasionan distorsiones del principio de representación proporcional que debieron ser objeto de examen constitucional conjunto para llegar a una conclusión opuesta a la que consigna esta sentencia.

Por otro lado, también se percibe en la disposición demandada la fractura de la igualdad ante la ley y la igualdad del sufragio (artículos 20 y 135 de la Constitución Política), ya que entre candidatos a una curul en un mismo circuito plurinominal por un mismo partido, que es la cualidad que iguala a los individuos de cara a esa situación en particular, se produce una distinción arbitraria (porque depende de la exclusiva voluntad de alguno o algunos) y ventajosa entre aquel que “por la alianza con otro partido” aparece en dos o más listas, respecto de aquel que únicamente está en la lista de su partido.

Ambos pueden llegar a ser electos por cociente o medio cociente, pero si no les alcanzan y deben competir por el residuo, aparecer en más de una lista se traduce en la ventaja de acceder a los votos coloquialmente conocidos como “plancha” de la lista en que aparecía del partido en alianza. Un ejemplo seguramente permite explicarlo mejor:

Juan y Pedro, son candidatos del partido blanco y ambos están en la papeleta de su partido, pero Pedro fue seleccionado<sup>3</sup> para estar también en la papeleta del partido gris. Juan, con 2000 votos y Pedro con 1900, no consiguen los votos en el partido blanco para ser diputados por cociente o medio cociente, de modo que entran a competir por el residuo, es decir, el más votado. Juan, como solo está en la lista del partido blanco, no sube de los 2000 votos, pero Pedro, que estaba en la lista del partido aliado, obtiene 4000 votos “plancha” del partido gris<sup>4</sup>, para un total de 5,900. Este desenlace fue posible gracias a que las normas legales permiten que Juan y

<sup>3</sup> Deliberadamente empleo la expresión “seleccionado” para significar que accede al beneficio por métodos inconexos con el respeto a la libre expresión de la voluntad de las mayorías que convencionalmente se vincula al concepto de democracia.


<sup>4</sup> Que en puridad no eran para él, sino para la organización, que ya se vio beneficiada con las curules por cociente y medio cociente.

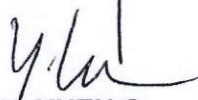
142

Pedro, no sean iguales de cara al ejercicio del derecho al sufragio, algo que no solo es relevante considerando el texto de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, sino el 135 porque subvierte la voluntad popular, según la cual, el diputado deseado por la mayoría de los votantes no era Pedro, sino Juan<sup>5</sup>.

No soy ajena a la reserva legal con la que inicia el artículo 147 de la Constitución Política a propósito de la elección de los diputados, pero también estoy muy al tanto de que el constituyente, en esta materia, fue cauto en establecer ese principio de representación proporcional como un límite constitucional para que el legislador, en el desarrollo de su labor, adopte los mecanismos que permitan el mejor ejercicio del derecho al sufragio en sus dos vertientes de manera que la composición de la Asamblea Nacional sea el reflejo más fiel de la voluntad popular. Como este no fue el criterio de la mayoría del Pleno, **SALVO MI VOTO**.

Fecha *ut supra*.

  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

  
**YANIXSA Y. YUEN C.**  
SECRETARIA GENERAL

---

<sup>5</sup> Y este respecto, el ensayo de Antonio Sanmartín al que antes me referí acopia ejemplos reales y verificables que son verdaderamente elocuentes.



Entrada Nº: 93693-2021, 98581-2021  
Magda. Ponente: María Cristina Chen Stanziola

143

**VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO**

Debo manifestar que estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de esta Corporación de Justicia en el presente fallo, mediante la cual se resolvió DECLARAR QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 380 del Texto Único del Código Electoral.

No obstante, considero necesario presentar un razonamiento adicional que no se ha incluido en la parte motiva de la sentencia que apoyamos.

Lo que se está reprochando, por parte del Activador Constitucional, es la desigualdad que desde su perspectiva emerge respecto al beneficiario de la asignación de la "R", entiéndase "residuo", porque le permite una doble oportunidad con respecto a los que compiten en ambas papeletas.

Ahora bien, apoyo la parte resolutive que adopta el Pleno en el presente fallo, toda vez que, el que debe aceptar, decidir, escoger y estar anuente a la asignación de la "R", no es el partido al que pertenece el beneficiado; sino, el otro partido aliado al que no pertenece y que lo postula. Por tanto, este último partido debe sentirse cómodo y conforme con el nombre y la persona a la que también postula y que no es miembro de su papeleta partidaria.

Dentro del marco conceptual expuesto, es que comparto la decisión jurisdiccional aprobada por el Pleno de esta Corporación de Justicia.

Con el debido respeto,

Fecha Ut Supra

  
**Olmedo Arrocha Osorio**  
Magistrado

  
**Yanixsa Yuen**  
Secretaria General