



MINISTERIO PÚBLICO
Procuraduría General de la Nación

Panamá, 25 de marzo de 2024

HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTA DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

En atención a lo previsto por el artículo 2563 del Código Judicial, por este medio, procedo a emitir concepto respecto a la demanda de inconstitucionalidad presentada por la licenciada Karisma Etienne Karamañites Testa, actuando en su propia representación y en ejercicio de la acción pública contemplada en el inciso 1° del artículo 206 de la Constitución Política, en torno a la inconstitucionalidad del punto resolutivo segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, emitido por el Tribunal Electoral *“Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia”*, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, que considera infringe los artículos 19, 142, 143.3, 177, 181 y 185 Constitucionales, en concordancia con el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

A través de la presente acción, se ataca como inconstitucional el punto resolutivo segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, ambos publicados en el Boletín

del Tribunal Electoral N° 5592 (Año XLV), del martes 12 de marzo de 2024, cuyo contenido reza textualmente así:

“Segundo. ORDENAR que en la boleta única de votación a utilizarse en la Elección General para el cargo de presidente de la República, en la casilla de los partidos Realizando Metas y Alianza, esté el señor José Raúl Mulino Quintero, con cédula de identidad personal 4-132-245, como candidato a presidente, sin vicepresidente.”

**HECHOS EN LOS QUE SE SUSTENTA LA
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La demandante enuncia los hechos en que fundamenta la acción de inconstitucionalidad, así:

“PRIMERO: El 4 de marzo de 2024, el Pleno del Tribunal Electoral emite el Acuerdo de Pleno No.11-1 de misma fecha, el cual en su punto resolutive **Segundo**, se indica lo siguiente: **“Segundo. ORDENAR** que en la boleta única de votación a utilizarse en la Elección General para el cargo de presidente de la República, en la casilla de los partidos Realizando Metas y Alianza, esté el señor José Raúl Mulino Quintero, con cédula de identidad personal 4-132- 245, como candidato a presidente, sin vicepresidente.”

SEGUNDO: El punto resolutive Segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024 emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, **“Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de Justicia.”** debidamente expresado en Acuerdo de Pleno No. 11-1 y Acuerdo de Pleno No.13-1.

(sic) atacada de inconstitucional en esta Demanda, infringe los artículos 19, 142, 143 numeral 3, 177, 181, 185 de la Constitución Política de la República de Panamá.

TERCERO: El punto resolutive Segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024 emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, **“Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de Justicia.”**

debidamente expresado en Acuerdo de Pleno No. 11-1 y Acuerdo de Pleno No. 13-1., no ha sido, a la fecha, objeto de pronunciamiento en materia constitucional, por parte de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

CUARTO: El Sr. Ricardo Alberto Martinelli Berrocal fue, durante los momentos y formas del Calendario Electoral fijado por el Tribunal Electoral, en su función reglamentaria y ejecutora del Código Electoral, postulado y reconocido como Candidato a Presidente de la República de Panamá, recibió el 7 de junio de 2023, un Acta de Proclamación como candidato oficial.

QUINTO: El Sr. Ricardo Alberto Martinelli Berrocal se encuentra condenado penalmente por un delito doloso, con pena impuesta superior a cinco (5) años (y privativa de libertad), a través de la Sentencia Mixta no. 02 de 17 de julio de 2023, emitida por el Juzgado Segundo Liquidador de Causas Penales del Primer Circuito Judicial de Panamá, la cual se encuentra en firme y ejecutoriada.

SEXTO: En virtud del anterior hecho, el Sr. Ricardo Alberto Martinelli Berrocal se encuentra inhabilitado para ser electo (y por ende para ser candidato) en el cargo de Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Carta Magna.

SEPTIMO: El Sr. José Raúl Mulino Quintero, había sido designado como vicepresidente dentro de la candidatura presidencial del Sr. Ricardo Alberto Martinelli Berrocal.

OCTAVO: El Sr. José Raúl Mulino Quintero no pasó por las etapas electorales previas para ser elegible como Candidato a la Presidencia.

NOVENO: El Sr. José Raúl Mulino Quintero no fue postulado y no se postuló para elecciones electorales internas del Partido Realizando Metas, Alianza u otro.

DÉCIMO: El Sr. José Raúl Mulino Quintero No fue precandidato, no fue objeto de votación o sufragio interno de conformidad con las reglas estatutarias de los partidos Realizando Metas o Alianza; ni tampoco en los plazos establecidos en el calendario electoral.

UNDÉCIMO: El Sr. José Raúl Mulino Quintero no recibió por parte de la Junta Nacional de Escrutinio (ni por ninguna otra dependencia electoral), el Acta de Proclamación como Candidato a Presidente.

DUODÉCIMO: Los demás candidatos electorales, conforme al Código Electoral y al Calendario Electoral, tuvieron que ser precandidatos, cumplir una serie de requisitos y llegar a ser proclamados como candidatos. El Sr. José Raúl Mulino Quintero no cumplió dichos requisitos y/o eventos electorales.

DÉCIMO TERCERO: El Sr. José Raúl Mulino Quintero no es hábil para ser candidato a presidente de la república, por no cumplir con los trámites, eventos, tiempos y requisitos electorales establecidos en la Ley Electoral y reglamentados por el Tribunal Electoral.

DÉCIMO CUARTO: El punto resolutivo Segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024 emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, **“Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado**

principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.” debidamente expresado en Acuerdo de Pleno No. 11-1 y Acuerdo de Pleno No. 13-1., le está dando un tratamiento preferencial — no contemplado ni permitido por la Ley — al Sr. José Raúl Mulino Quintero; en perjuicio de los demás candidatos a presidente.

DÉCIMO QUINTO: No puede ser electo solo un presidente, sino que, necesariamente, se exige constitucionalmente que se elijan, el mismo día y tomen posesión, el mismo día, quienes hayan de ser Presidente y Vicepresidente de la República.

DÉCIMO SEXTO: El Vicepresidente de la República tiene una serie de obligaciones y funciones constitucionales que, de mantenerse una candidatura a presidente sin vicepresidente, no podría ser suplido ni cumplido.

DÉCIMO SÉPTIMO: El Código Electoral constituye la Ley Electoral, y el Tribunal Electoral está llamado constitucionalmente a reglamentarla, interpretarla y aplicarla; no obstante, al emitir el punto resolutive Segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024 emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, “Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.” debidamente expresado en Acuerdo de Pleno No. 11-1 y Acuerdo de Pleno No. 13-1.; desconoció, alteró, incumplió e inaplicó la Ley Electoral.

DÉCIMO OCTAVO: Lo anterior permite concluir que el punto resolutive Segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024 emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, “Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia” debidamente expresado en Acuerdo de Pleno No. 11-1 y Acuerdo de Pleno No. 13-1, es inconstitucional.”

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS
Y EL CONCEPTO DE SU RESPECTIVA INFRACCIÓN**

En cuanto a los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, la parte actora considera que la disposición demandada transgrede los artículos 19,

142, 143.3, 177, 181 y 185 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de acuerdo con los siguientes conceptos y explicaciones:

“ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

Sostiene la demandante, que la norma constitucional citada ha sido infringida de forma directa, por omisión, ya que la disposición demandada le otorga al ciudadano José Raúl Mulino Quintero un privilegio y una posición distinta a la de los demás candidatos a presidente, que tuvieron que realizar una serie de actos, atravesar procedimientos de sufragio y/o elección popular dentro de plazos y tiempos establecidos; y, en general, debieron ceñirse a un proceso y calendario electoral establecido por el Tribunal Electoral; lo cual, no hizo el ciudadano José Raúl Mulino Quintero.

En ese sentido, la activadora de la acción constitucional estima que el ciudadano José Raúl Mulino Quintero no cumplió con los siguientes procedimientos para ser habilitado como candidato a presidente en las elecciones generales:

1. Postulación como precandidato dentro de un partido (en las precandidaturas partidarias).
2. Recolección de una cantidad determinada de firmas (en las precandidaturas por libre postulación).
3. Habilitación como precandidato (ya sea por ganar elecciones internas o por alcanzar la mayor cantidad de firmas), y ser publicado en el Boletín Oficial como precandidato, para ser objeto virtual o directo, de

posibles impugnaciones, según lo regula y reglamenta el Código Electoral y el Calendario Electoral.

4. Proclamación formal y reconocimiento (recepción de certificación o acta), por la Junta Nacional de Escrutinio como oficial candidato a presidente.

Adicionalmente, la promotora de la iniciativa constitucional plantea que todas las gestiones y situaciones antes descritas fueron realizadas dentro de plazos y con formalidades que el ciudadano José Raúl Mulino Quintero nunca cumplió ni se le está exigiendo, lo cual a su criterio constituye privilegio y fuero, en perjuicio del resto de candidatos, quienes tuvieron que ser habilitados, previo cumplimiento de los requisitos, para poder aparecer en las papeletas de votación del próximo sufragio nacional

En ese orden de ideas, la demandante cita como norma concordante vulnerada el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone lo 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 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. ...

De acuerdo a la activadora constitucional, el sistema garantista internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido conteste en innumerables casos, tal como ocurrió en la sentencia YATAMA vs NICARAGUA, la Opinión Consultiva 18/03, o el Informe 137/99, al establecer:

1. Que el núcleo de los derechos políticos lo son los individuos en su humanidad y las estructuras políticas y asociativas, los cuales no pueden estar por encima, ni actuar en detrimento del derecho a participar como sujeto de derecho político a ser electo, en condiciones disímiles del resto de candidatos.
2. Que los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a ser elegido, y acceder a las funciones públicas, deben ser garantizados por el Estado, respetando el mandato de equidad, igualdad de oportunidades a los candidatos políticos y no discriminación, si estos logran obtener la cantidad de votos necesarios y atraviesan por los requisitos, tiempos, reglas y supervisiones para gozar de habilitación, legitimidad, y la condición de candidato.
3. Que, bajo los principios democráticos, toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos debe tener oportunidades claras, ciertas, equitativas, igualitarias y efectivas para ejercerlos, lo que conduce a la incompatibilidad de toda situación que cree diferencias de tratamiento entre seres humanos, en menoscabo de la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.
4. Que los derechos a la igualdad política rechazan cualquier desigualdad irrazonable que se convierte en discriminatoria, que se materialice en un fuero, privilegio y trato diferenciado en favor de uno y en perjuicio de los otros candidatos.

Por otro lado, la actora cita como infringido el artículo 142 de la Carta Magna, que a su letra dice:

“ARTÍCULO 142. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal

Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente.

Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.”

En ese sentido, la demandante constitucional plantea que la infracción ocurre de manera directa, por comisión, debido a que el Tribunal Electoral emitió una decisión que vulnera el mandato legal (el Código Electoral, el Calendario Electoral y, en general, los principios generales del sufragio y la transparencia en las elecciones, y los reglamentos emitidos por el propio Tribunal Electoral) y constitucional que sobre dicho ente recae, al generar un trato diferenciado y desproporcionado, a favor del ciudadano José Raúl Mulino Quintero.

Seguidamente, la actora refiere la infracción del artículo 143.3 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 143. El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

1. ...

...

3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.”

4. ...

La demanda señala que la violación se produce de manera directa, por comisión, ya que el Tribunal Electoral inobservó el mandato constitucional, al desobedecer el reglamento y calendario electoral por él mismo fijado, y permitir una candidatura a una persona que no cumple con los requisitos y las habilitaciones para ser candidato, así como permitir una candidatura a presidente sin vicepresidente.

Asimismo, la gestora de la acción constitucional alude a la transgresión del artículo 177 del Estatuto Fundamental, que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 177. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución.”

Expone la demandante constitucional que la vulneración acontece en concepto de violación directa, por omisión, en la medida que se soslaya que no hay cabida constitucional a la elección de solo un presidente, sin vicepresidente; por lo cual, según la actora, mantener o permitir la candidatura a presidente del ciudadano José Raúl Mulino Quintero, sin un vicepresidente, es inconstitucional.

De otro lado, la pretensora constitucional advierte la infracción del artículo 181 de la Constitución Política, que se transcribe a continuación:

“ARTICULO 181. El Presidente y el Vicepresidente de la República tomarán posesión de sus respectivos cargos, ante la Asamblea Nacional, el primer día del mes de julio siguiente al de su elección y prestarán juramento en estos términos: “Juro a Dios y a la Patria cumplir fielmente la Constitución y las leyes de la República”.

El ciudadano que no profese creencia religiosa podrá prescindir de la invocación a Dios en su juramento.”

Sostiene la actora constitucional que la vulneración se produce en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que permitir una candidatura a presidente sin vicepresidente soslaya por completo y con carácter infractor, el mandato que claramente indica que debe existir una toma de posesión de dos cargos, como presidente y vicepresidente; y dicha toma de posesión ha de ser el mismo día.

Finalmente, la demandante constitucional alega la pretermisión del artículo 185 de la Carta Magna, que reza así:

“ARTÍCULO 185. Son atribuciones que ejerce el Vicepresidente de la República:

1. Reemplazar al Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta.
2. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete.
3. Asesorar al Presidente de la República en las materias que este determine.
4. Asistir y representar al Presidente de la República en actos públicos y congresos nacionales o internacionales, o en misiones especiales que el Presidente le encomiende.”

La gestora de la acción constitucional aduce que la infracción ocurre en concepto de violación directa, por omisión, en atención a que, el acto demandado estará permitiendo que exista un vacío inconstitucional de las funciones y actos que por mandato de la Carta Magna debe ejercer el vicepresidente, pues, de ser electo el ciudadano José Raúl Mulino Quintero, no se tendría vicepresidente, lo cual según la pretensora es inconstitucional en sí mismo e implicaría un vacío de funciones que constitucionalmente el Estado está llamado a cumplir.

Por otro lado, en cuanto a las pruebas que se aducen como fundamento de la pretensión constitucional, cabe señalar que al presentar la demanda, la actora

arguyó que en su momento requirió al Tribunal Electoral copia del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado por el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, pero no le fue entregada, e invocó el artículo 2561 del Código Judicial para que el requerimiento lo hiciera la Corte Suprema de Justicia.

Frente a dicha circunstancia, mediante proveído de 12 de marzo de 2024, el Magistrado Sustanciador ordenó a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, gestionar lo conducente; y, a través de la Nota N° CSJ-SG-483-24 de 12 de marzo de 2024, luego respondida por el Tribunal Electoral mediante la Nota 538-S.G.-2024 de esa misma fecha, fue incorporada la copia autenticada del referido cuerpo dispositivo.

ANÁLISIS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN RESPECTO A LA PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL

Luego de ser estudiados los argumentos vertidos por quien promueve la demanda de inconstitucionalidad, procedo a desarrollar las apreciaciones jurídicas relacionadas con el tema que se somete al análisis.

En ese orden de ideas, cabe puntualizar que la esencia del sistema concentrado de control de la constitucionalidad en Panamá, es la noción de supremacía del Estatuto fundamental, principio que ha sido desarrollado por la doctrina en los siguientes términos:

... “si partimos del supuesto de que la Constitución es manifiestamente la voluntad del pueblo que debe prevalecer sobre la voluntad de los órganos constituidos, el primer y principal derecho constitucional que los ciudadanos tienen en un Estado de Derecho, es el derecho a dicha supremacía, es decir, al respeto de la propia voluntad popular expresada en la Constitución, como

manifestación de la soberanía del pueblo de exigir el respeto de esa Constitución"...¹

Bajo tales premisas, la Carta Magna se erige como la Ley suprema del país, prevaleciendo ante el resto del ordenamiento legal y las disposiciones emitidas por las autoridades públicas, que deben someterse a la hegemonía de las normas y principios constitucionales. Del propio texto fundamental emanan los dispositivos procesales conducentes para hacer valer y respetar la eficacia directa de los mandatos constitucionales.

Es así, que el artículo 206.1 de la Constitución Política prevé la acción de inconstitucionalidad, entre los diferentes mecanismos instaurados por el constituyente, en el sistema de justicia constitucional de Panamá, para la guarda de la integridad de la Constitución; la cual se ejerce, en principio, contra actos generales y abstractos (leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos), que se consideren inconstitucionales, por razones de forma o fondo; siendo el objeto de la demanda, en este caso, el punto resolutivo segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, emitidos por el Tribunal Electoral.

El principal argumento que nace de la demanda *sub judice*, es que el ciudadano José Raúl Mulino Quintero al acceder al cargo principal de la nómina electoral, por inhabilitación de su titular, supuestamente incumplió una serie de procedimientos formales requeridos para ser postulado como candidato a presidente de la República, por lo cual el Tribunal Electoral a través del acto

¹ BREWER CARÍAS, Allan. "Nuevas Reflexiones sobre el Papel de los Tribunales Constitucionales en la Consolidación del Estado Democrático de Derecho: Defensa de la Constitución, Control del Poder y Protección de los Derechos Humanos", citado por SOLANO CARRERA, Luis Fernando. "Supremacía y Eficacia de la Constitución con referencia al Sistema Costarricense", publicado en la Revista Constitución y Justicia Constitucional. Jornadas de Derecho Constitucional en Centroamérica, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya – Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, ISBN: 978-84-393-7695-9, 2008, pág. 18.

demandado está creando un privilegio a su favor; y, como consecuencia de tal decisión, la nómina que éste encabeza carece de la persona que debe asumir el cargo de vicepresidente de la República, lo cual conduce a la infracción de fondo, de una regla expresamente prevista en la Carta Fundamental.

Con el propósito de abordar la interpretación constitucional correspondiente, el órgano de control de constitucionalidad deberá servirse del análisis hermenéutico del texto constitucional y de los principios constitucionales; entre estos últimos, tiene especial relevancia el principio de universalidad constitucional o de interpretación integral, cuyo alcance ha sido precisado por la jurisprudencia, así:

... “al internarnos al análisis de los bienes jurídicos protegidos por el constituyente, que el activador constitucional estima son vulnerados, se debe observar lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial, que establece el principio de universalidad constitucional o de interpretación integral, a partir del cual la Corte Suprema de Justicia, al ejercer su función de control constitucional objetivo, debe examinar las normas acusadas confrontándolas con otros preceptos de la Constitución que estén relacionados y estime pertinentes; y con ello, aplicar el método de la ponderación en el análisis de las normas jurídicas.

Esto es así, porque al momento de hacer el examen de constitucionalidad de las normas demandadas, debe mantenerse la unidad e integridad constitucional y la eficacia de los derechos fundamentales que ella contiene, por lo que en el estudio de la constitucionalidad que se propone, el acto o norma demandada debe también, confrontarse a todos los preceptos constitucionales, y no limitarse a las normas que se aducen vulneradas.

La Constitución, como toda norma, debe interpretarse sistemáticamente y sobre la base de ello, en ponderación de intereses obviamente constitucionales, observándose los contenidos de los derechos fundamentales como parte de un todo; por lo que no pueden interpretarse las normas fundamentales de modo incompatible entre sí.”²

² Corte Suprema de Justicia. Pleno. Acción de Inconstitucionalidad. Fallo del 28 de junio de 2019. Magistrado Ponente: Harry Alberto Díaz González.

Lo anterior implica la obligación de confrontar la disposición demandada con todos los preceptos pertinentes de la Carta Magna. Por ello, si el objeto central de discusión en la iniciativa constitucional planteada es que, al producirse la inhabilitación de la candidatura del ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal, al cargo de presidente de la República, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, para la Elección General del 5 de mayo de 2024, el Tribunal Electoral ordenó que en la casilla de la boleta única de votación, dichos partidos estén representados por el ciudadano José Raúl Mulino Quintero, como candidato a presidente, sin vicepresidente; lo pertinente es verificar la exégesis de tal decisión y el tratamiento constitucional que el Estatuto Fundamental otorga al vicepresidente de la República.

En desarrollo de ese planteamiento, el Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, librado por el Tribunal Electoral, plantea en su parte motiva, lo que continuación se transcribe:

...“una vez condenado el ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal en los términos previamente explicados, y surgida su inhabilitación como candidato a los cargos de presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional, corresponde al Pleno de este Tribunal proceder con la inhabilitación formal, y decidir si procede o no aplicar el artículo 362 del Código Electoral a la nómina presidencial, dado que se están planteando dos tesis, a saber: a) Que la figura del suplente no es aplicable a la del vicepresidente; y b) que sí aplica el 362 a todos los cargos.

En defensa de la primera opción, están los siguientes argumentos:

“A diferencia de las nóminas de alcalde, diputado y representante de corregimiento, quienes cuentan en la nómina con un suplente, no es posible aplicarle a una nómina presidencial la solución que plantea el artículo 362 del Código Electoral, el cual establece:

Artículo 362. Si un ciudadano declarado idóneo como candidato perdiera el carácter de postulado, su suplente asumirá el lugar del candidato principal. Si el que fallece o renuncia es el candidato a suplente, el principal aparecerá sin suplente en la boleta.

Ser suplente es una condición, es estar habilitado para ocupar un cargo en ausencia del principal. Su único propósito es el de sustituir o reemplazar a quién ocupa el cargo principal de diputado, alcalde o representante; sólo en ese momento ocupa un cargo. A diferencia del suplente, la vicepresidencia es un cargo con funciones y atribuciones reconocidas en la Constitución Política:

Artículo 185. Son atribuciones que ejerce el Vicepresidente de la República:

1. Reemplazar al Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta.
2. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete.
3. Asesorar al Presidente de la República en las materias que este determine
4. Asistir y representar al presidente de la Republica en actos públicos y congresos nacionales o internacionales, o misiones especiales que el Presidente le encomiende.

El vicepresidente tiene atribuciones que ejerce paralelamente con el presidente de la República, ambos en ejercicio del cargo, por lo tanto, no es un suplente por lo que no podría aplicársele el artículo 362.

De igual forma, la nómina presidencial no puede prescindir de un candidato a vicepresidente; de lo contrario estaríamos omitiendo un mandato constitucional y generando un vacío en un cargo que no cuenta con reemplazo.

Artículo 177. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años.

Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución.

Se colige de lo anterior que se trata de dos cargos a elegir bajo el mismo procedimiento y la ausencia de uno de los dos haría que la nómina incompleta generara un incumplimiento al mandato constitucional del artículo 177.

Por otro lado, el artículo 352 del Código Electoral establece la forma en que los partidos políticos deben escoger a su candidato a presidente, a saber:

Artículo 352. Los partidos políticos escogerán a sus candidatos a puestos de elección popular, mediante votación secreta, de la manera siguiente:

1. Cuando se trate de candidatos a presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el directorio nacional.

2. Los partidos con una membresía menor a cien mil adherentes al 31 de enero del año anterior a las elecciones, escogerán a su candidato presidencial en una convención o congreso nacional. Si alguno de estos partidos desea organizar primarias para este cargo, deberá pagarle al Tribunal Electoral la diferencia entre el costo que se tendría presupuestado para la convención y el costo para organizar esta elección primaria.

También se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados para elegir al candidato a presidente y vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento que para estos casos aprobará cada partido y el Tribunal Electoral.

Sólo quien ha sido elegido mediante elecciones primarias, congreso o convención (en el caso de los partidos con menos de cien mil adherentes), puede ser postulado como candidato a presidente de la república por un partido político. José Raúl Mulino Quintero no pasó por los rigores descritos; fue designado por el candidato a presidente como su vicepresidente, y luego ratificado por los directorios nacionales de los partidos aliados.

En conclusión, José Raúl Mulino Quintero no puede ser el candidato a presidente por la alianza entre los partidos Realizando Metas y el Partido Alianza, por las razones siguientes:

1. A una nómina presidencial no se le puede aplicar la solución que brinda el artículo 362, del Código Electoral, toda vez que no es equiparable el cargo de vicepresidente con la figura del suplente.
2. Para ser considerado candidato a presidente de la República, debe ser electo mediante los mecanismos que establece el artículo 352 del Código Electoral, y este no es el caso.
3. Se requiere la elección de un vicepresidente para que ejerza las funciones que establece el artículo 185 de la Constitución Política; es decir que la nómina debe estar completa para cumplir con lo establecido en el artículo 177 de la Constitución.

Seguir adelante con una postura que viola lo establecido en la Constitución y el Código Electoral, aun cuando es cierto que el Código debería establecer soluciones para este tipo de situaciones que son inéditas y a las que nos estamos enfrentando por primera vez, socava la democracia en Panamá e impacta negativamente el proceso electoral.

Por otra parte, en defensa de la otra tesis analizada, es preciso destacar las consecuencias de la aplicación de la opción a):

1. Se deja a los partidos Realizando Metas y Alianza sin participación en la elección presidencial, lo que implica conculcar el derecho de ambos partidos, y toda su membresía, habiendo los partidos cumplido con todos los requisitos constitucionales y legales.
2. Se inhabilitarían las postulaciones al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) de ambos partidos, dado que éstas dependen de los votos presidenciales, conculcando el derecho de ser elegido de todos estos candidatos cuya postulación ya está en firme, y que no han tenido nada que ver con los hechos que han producido la inhabilitación del candidato presidencial.
3. Que, al carecer los precitados partidos de candidatos presidenciales, se disminuirá sustancialmente su derecho a participar en el reparto del financiamiento público postelectoral, dado que el mismo se fundamenta en el promedio de los votos obtenidos por los partidos en

las cuatro elecciones, a saber: para presidente, diputado, alcalde y representante de corregimiento;

4. Que, igualmente, se verán afectadas las posibilidades de subsistencia de los partidos afectados al carecer de los votos presidenciales.
5. Que los convenios internacionales de derechos humanos suscritos por Panamá, que son parte del bloque de la constitucionalidad, obligan a hacer una interpretación amplia de la ley para garantizar el ejercicio de todos los derechos que podrían verse afectados como previamente se ha explicado, de darse una interpretación restrictiva de las normas legales aplicables al caso.

En consecuencia, se debe ordenar la prohibición y remoción de toda propaganda electoral en la que el ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal aparezca como candidato a la Presidencia de la República y Diputado por el circuito 8-4 a la Asamblea Nacional; y a este efecto, comunicar a la Dirección de Organización Electoral.

El pleno, consciente de sus delicadas responsabilidades, en el caso que nos ocupa después de un amplio y profundo análisis sobre ambas opciones, llega a una decisión por consenso y, a esos efectos,

ACUERDA:

Primero. ...

Segundo. ORDENAR que en la boleta única de votación a utilizarse en la Elección General para el cargo de presidente de la República, en la casilla de los partidos Realizando Metas y Alianza, esté el señor José Raúl Mulino Quintero, con cédula de identidad personal 4-132-245, como candidato a presidente, sin vicepresidente.

...

En síntesis, el acuerdo en mención plantea en su parte motiva dos posiciones antagónicas, en la interpretación del artículo 362 del Código Electoral; una de ellas es la funcional y restrictiva, la cual analiza el vocablo "suplente", así como cuáles son las funciones ejercidas por el vicepresidente de la República y destaca que una nómina debe estar completa, es decir, debe incluir al vicepresidente, para cumplir con las previsiones del artículo 177 Constitucional; en tanto, que la otra tesis es la contextual y prospectiva, que resultó avalada por consenso, es decir, por mayoría de los integrantes del pleno del Tribunal Electoral, y privilegia la protección de los derechos político-electorales de los partidos políticos Realizando Metas y Alianza, que prohijaron las candidaturas de la

nómina presidencial y vicepresidencial, avalada por sus respectivas membresías, y admitida para los próximos comicios generales.

Sobre este particular, es indispensable acotar que la Constitución Política regula la figura del vicepresidente de la República en el Título VI, denominado “El Órgano Ejecutivo”, Capítulo 1°, cuando norma los cargos públicos del “Presidente y Vicepresidente de la República”. De ello resulta sustancial que los requisitos para acceder al cargo de vicepresidente de la República y las causas de inelegibilidad aparecen previstos en los artículos 179, 180 y 193 del texto supremo del país, siendo los requerimientos de la primera norma exactamente los mismos exigidos para ocupar la investidura de presidente de la República, a saber:

“ARTICULO 179. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.”

“ARTICULO 180. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República quien haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.

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

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

5. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.”

A partir de lo antes expuesto, corresponde verificar si el Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, librado por el Tribunal Electoral, vulnera los textos constitucionales en mención, porque son estas tres disposiciones del texto supremo las que orientan los requerimientos y causas de inelegibilidad constitucionales para acceder al cargo de vicepresidente de la República.

A priori, la respuesta a este planteamiento es que no existe tal transgresión, en atención a que los señalamientos de la demandante no coinciden con la infracción de las disposiciones citadas; pero, además, debido a la ponderación de lo que emerge de dos fuentes: primero, de la legislación electoral, que esboza el desarrollo de las disposiciones constitucionales, mediante las reglas previstas en la Ley, para que el ciudadano José Raúl Mulino Quintero sea candidatizado a un cargo público por los partidos políticos Realizando Metas y Alianza; y, luego, de los documentos que ilustran el proceso electoral, publicados de manera transparente por el Tribunal Electoral, a través del órgano oficial de comunicación de dicha entidad.

Respecto a la legislación, los artículos 3, 336, 337, 352, 359, 365 y 398 del Código Electoral contienen las reglas generales para la postulación al cargo de vicepresidente de la República, y señalan en su parte pertinente lo siguiente:

“Artículo 3. Todo ciudadano, ya sea a través de un partido político o por libre postulación, podrá ser postulado a cualquier cargo de elección popular, siempre que cumpla con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Código”.

“Artículo 336. Los candidatos a presidente y vicepresidente de la República, a diputados al Parlamento Centroamericano, a diputados, a alcaldes, a concejales y a representantes de corregimiento, sean principales o

suplentes, además de cumplir con los requisitos de la Constitución Política y de no estar comprendidos dentro de las inhabilidades señaladas por esta, no deben encontrarse dentro de los impedimentos que establece el artículo 33.”

“**Artículo 337.** Los candidatos a presidente y vicepresidente de la República deberán cumplir los requisitos siguientes:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad para la fecha de la elección.
3. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.
4. No estar comprendido dentro de los impedimentos o condiciones de inelegibilidad señalados en los artículos 192 y 193 de la Constitución Política.
5. No estar comprendido dentro de las inhabilidades que establece el artículo 33.”

“**Artículo 352.** Los partidos políticos escogerán a sus candidatos a puestos de elección popular, mediante votación secreta, de la manera siguiente:

1. Cuando se trate de candidatos a presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el directorio nacional.
2. Los partidos con una membresía menor a cien mil adherentes al 31 de enero del año anterior a las elecciones, escogerán a su candidato presidencial en una convención o congreso nacional. Si alguno de estos partidos desea organizar primarias para este cargo, deberá pagarle al Tribunal Electoral la diferencia entre el costo que se tendría presupuestado para la convención y el costo para organizar esta elección primaria.

También se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados para elegir al candidato a presidente y vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento que para estos casos aprobará cada partido y el Tribunal Electoral.

3. Cuando se trate de diputados al Parlamento Centroamericano, diputados de la República, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido.

En caso de alianzas, las convenciones de las respectivas circunscripciones podrán postular a candidatos que ya hayan sido postulados por un partido aliado. La nómina respectiva podrá estar integrada por un miembro de cada partido aliado. Los partidos políticos garantizarán la paridad en la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código.”

“Artículo 359. En el mes de octubre del año anterior a las elecciones, los partidos deberán formalizar ante el Tribunal Electoral las siguientes postulaciones:

1. Las de las nóminas completas correspondientes a los cargos que fueron excluidos de las primarias para ser objeto de alianzas o postulación directa a través de otros mecanismos partidarios, si la alianza prevista no se llega a formalizar.
2. A cargos vacantes principales o suplentes por:
 - a. Renuncia, inhabilitación o fallecimiento.
 - b. Falta de presentación del informe de ingresos y gastos de los candidatos ganadores en las primarias.
 - c. Falta de candidatos en el periodo de postulaciones para primarias o en cualquier tipo de proceso de selección interna.
3. Las de aquellos candidatos por libre postulación, que estén en firme, y que deseen postular.”

“Artículo 365. Cuando se trate de candidatos por libre postulación para los cargos de presidente de la República, diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, serán postulados como candidatos los integrantes de las tres nóminas que más firmas de respaldo hayan obtenido, siempre que superen el 2 % de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo y circunscripción de que se trate”...

“Artículo 398. El Tribunal Electoral publicará, por una sola vez en un periódico de circulación nacional diaria y en el Boletín del Tribunal Electoral, los nombres de los candidatos postulados a presidente y vicepresidente de la República, los candidatos principales y suplentes a diputados, a concejales y a representantes de corregimientos.

Esta publicación se hará una vez haya vencido el plazo para la impugnación de candidaturas o hubiesen sido decididas todas las impugnaciones. La publicación puede hacerse en forma simultánea o separada para cada clase de elección.”

Las pautas legislativas transcritas encuentran su implementación práctica en las diversas formas utilizadas por los partidos políticos para escoger sus candidatos a puestos de elección popular, o por quienes pretenden la libre postulación, lo cual aparece documentado en los Boletines del Tribunal Electoral. En el caso examinado, estos ilustran el cumplimiento de los métodos de selección cumplidos por cada uno de los partidos que apoya la candidatura del ciudadano José Raúl Mulino Quintero.

Así, el partido Realizando Metas realizó elecciones primarias el 4 de junio de 2023, tal como está descrito en el artículo 352.1. lex cit, para la escogencia de su candidato presidencial ³; y, por disposición expresa de la ley, ello implica que la designación del candidato a vicepresidente constituía una facultad reservada al candidato a presidente de la República electo en esas primarias, el ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal, bastando para el cumplimiento de las formalidades legales, la ratificación por el directorio nacional.

El 4 de octubre de 2023, la secretaría general del Tribunal Electoral hizo del conocimiento público la formalización de la alianza electoral entre el partido Realizando Metas y el partido Alianza, la cual fue reconocida mediante la Resolución N° 46 de 8 de septiembre de 2023, e incluye la postulación en común de la nómina presidencial. ⁴

El 11 de octubre de 2023, la Dirección Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral comunicó que el presidente nominal del Partido Realizando Metas anunció la convocatoria el día sábado 14 de octubre de 2023, al Directorio Nacional del partido, a fin de ratificar, en caso de producirse alguna de las causales establecidas en el artículo 359.2, literal a), del Código Electoral, a la persona nominada a la candidatura de vicepresidente de la República, escogido por el candidato en firme al cargo de presidente de la República, para la elección general del 5 de mayo de 2024. ⁵

³ Boletín del Tribunal Electoral N° 5383-E, del martes 20 de junio de 2023, que contiene el Aviso de la secretaría general del Tribunal Electoral, a través del cual hace de conocimiento público la proclamación en firme para el cargo de presidente de la República por el partido Realizando Metas – RM.

⁴ Boletín del Tribunal Electoral N° 5474, del miércoles 4 de octubre de 2023, que contiene la Resolución 46 de 8 de septiembre de 2023 por la cual se reconoce la alianza denominada “ALIANZA PARA SALVAR A PANAMÁ”, integrada por el partido Realizando Metas – RM, y el Partido Alianza, para la Elección General del 5 de mayo de 2024.

⁵ Boletín del Tribunal Electoral N° 5480, del miércoles 11 de octubre de 2023, que contiene el Aviso de convocatoria por parte del Presidente nominal del Partido Realizando Metas (RM), dirigido a los miembros del Directorio Nacional del colectivo político, para su participación programada el día Sábado 14 de octubre de 2023.

Consecuentemente, el 19 de octubre de 2023, la presidente de la Comisión de Elecciones Primarias del Partido Realizando Metas, comunicó al Director Nacional de Organización Electoral, que el Directorio Nacional del Partido ratificó al candidato a la vicepresidencia de la República, el ciudadano José Raúl Mulino Quintero.⁶

Por otro lado, el Boletín del Tribunal Electoral ilustra que la Dirección Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral comunicó, que la Comisión Nacional de Elecciones Primarias (CNEP) del partido Alianza, convocó a una reunión extraordinaria del Directorio Nacional (Convención Nacional), para el día 14 de octubre de 2023, tal como está descrito en el artículo 352.2 lex cit⁷. El fin de esa convocatoria, según nota de 10 de octubre de 2023, era ratificar, en caso de producirse alguna de las causales establecidas en el artículo 359.2, literal a) del Código Electoral, a la persona que se designe y proponga a la candidatura de vicepresidente de la República, escogido por el candidato en firme al cargo de presidente de la República, por el partido Realizando Metas, ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal.⁸

Posteriormente, el 31 de octubre de 2023, la secretaria general del Tribunal Electoral, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto N° 29 de 30 de mayo de 2022 y sus modificaciones, hizo del conocimiento público las postulaciones aprobadas, para los cargos públicos, que fueron proclamados en las elecciones primarias y demás eventos internos partidarios, así como los previstos en el artículo 359 del Código Electoral (entre ellas, las de los candidatos a la nómina

⁶ Boletín del Tribunal Electoral N° 5492, del lunes 23 de octubre de 2023, que contiene la Nota remitida por la Presidenta de la Comisión de Elecciones Primarias del partido Realizando Metas (RM).

⁷ Boletín del Tribunal Electoral N° 5480, del miércoles 11 de octubre de 2023, que contiene el Aviso de convocatoria por parte del Presidente nominal del Partido Realizando Metas (RM), dirigido a los miembros del Directorio Nacional del colectivo político, para su participación programada el día Sábado 14 de octubre de 2023.

⁸ Boletín del Tribunal Electoral N° 5480, del miércoles 11 de octubre de 2023, que contiene el Aviso de la Dirección Nacional de Organización Electoral - ALIANZA.

presidencial encabezada por Ricardo Martinelli y el candidato a vicepresidente José Raúl Mulino Quintero, tanto por el partido Realizando Metas, como por el partido Alianza), para que los fiscales administrativos electorales, cualquier ciudadano o partido político pudieran presentar impugnaciones ante los juzgados administrativos electorales, dentro de los tres (3) días siguientes a la publicación del Boletín del Tribunal Electoral.⁹

Como última formalidad cumplida, el 4 de noviembre de 2023, la subsecretaría general del Tribunal Electoral, comunicó al público que las postulaciones antes indicadas, una vez vencido el término para impugnar, se encuentran en firme.¹⁰

Lo anterior, pareciera contrastar con el criterio planteado por la demandante, porque la candidatura del ciudadano José Raúl Mulino Quintero encaja en el cumplimiento de las reglas previamente establecidas para la contienda electoral, así como el debido proceso legal, dentro de un proceso administrativo que satisfizo todas las fases, incluyendo la impugnación, hasta quedar en firme la postulación del candidato al cargo de vicepresidente de la República; y, más precisamente, en el respeto a los métodos que pueden utilizar los partidos políticos para que sus miembros opten por un cargo de elección popular.

Sobre este último particular, es menester citar una publicación del Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá -RINEDTEP- que al efecto indica lo siguiente:

⁹ Boletín del Tribunal Electoral N° 5500-E, del miércoles 31 de octubre de 2023, que contiene el Aviso de la secretaria general del Tribunal Electoral, a través del cual hace de conocimiento público las postulaciones aprobadas a la fecha, para el cargo de presidente de la República, alcalde, representante de corregimiento y concejal, con miras a la elección general del 5 de mayo de 2024.

¹⁰ Boletín del Tribunal Electoral N° 5504, del sábado 4 de noviembre de 2023, que contiene el Aviso de la subsecretaria general del Tribunal Electoral donde hace de conocimiento público las postulaciones en firme para el cargo de presidente de la República, alcalde, representante de corregimiento y concejal, con miras a la elección general del 5 de mayo de 2024.

“Para determinar el método de selección de candidatos valoramos algunos ítems basados en dos preguntas:

- ¿Cómo es el método de selección?
- ¿Quiénes tienen derecho a votar?

... de manera general explicaremos todo lo que se encuentra descrito en las regulaciones y para hacerlo de manera específica se requiere analizar a profundidad cada partido, método de selección, grupo o autoridad con derecho a votar para la selección de estos candidatos partidarios entre otras variantes muy importantes.

Resulta pretencioso decir que existe una forma (definitiva) en que estos partidos seleccionan a sus candidatos, sin embargo, debemos mencionar que además de lo que se encuentra establecido en los estatutos de cada partido político de forma general, también existe de forma específica en los reglamentos de elecciones, que son elaborados para el desarrollo de cada elección de candidatos a lo interno de los partidos políticos.

Por lo tanto, en esta primera descripción sobre los métodos de selección de candidatos podemos abordar de forma general, según lo establecido en el Código Electoral y lo regulado en cuanto al método a seleccionar para las diferentes candidaturas, que ha sido descrito de forma específica a través de los diferentes decretos que regulan o establecen trámites para la selección de candidatos.

Un segundo punto a valorar de manera general, es lo que ya está debidamente establecido en los estatutos de cada partido político. En la formación de los partidos políticos se debe detallar en sus estatutos sus métodos de selección de candidato, además, deben indicar quienes tienen el derecho a votar, entre otros procesos para la escogencia de candidatos en todas las formas posibles y permitidas en el código electoral.

Es preciso indicar que, para la celebración de cualquier proceso electoral de los partidos políticos, estos deberán someter una previa aprobación de las reglas del juego, es decir, que estos elaboran el reglamento de elecciones en los cuales se definen cambios en el método de selección de candidato ajustándose a lo que exija la norma electoral.

Para realizar un análisis puntual, como ya lo hemos mencionado, es importante conocer de forma individual lo establecido en los reglamentos de elecciones de cada partido, pues en ellos se establece finalmente el método de selección del candidato según las variantes establecidas en estatutos de partidos políticos, además quiénes son los responsables de seleccionar a los candidatos.

La descripción anterior, nos permite señalar que todos los partidos políticos a través de elecciones deben seleccionar a sus candidatos de elección popular según el art. 352 del Código Electoral, ajustándose a la variación que implica la cantidad de adherentes para someter su proceso a primarias o convencionales.

Sobre la selección de candidatos, es importante considerar la paridad de género según lo dispuesto por la norma; independientemente del método de selección en las

regulaciones existentes, se debe aplicar la alternancia de género según el artículo 371 del Código Electoral.

Existen elementos y factores que pueden determinar el método de selección de candidato y se encuentran debidamente reconocidos en el Código Electoral y describimos a continuación, según el cargo:

A. Para la candidatura del cargo a la presidencia y vicepresidencia de la República art. 352 del Código Electoral:

1. Presidente:

- Para el cargo presidencial dentro de las diferencias y similitudes podemos mencionar que con la regulación actual se establece el método de elecciones primarias.
- Tratándose de partidos con una membresía menor de cien mil adherentes se deberá escoger el candidato mediante convención o congreso nacional, realizando la elección del candidato aquellos que el partido les haya otorgado el derecho a votar.

Existe la posibilidad de selección de candidato presidencial bajo la figura de la alianza.

2. Vicepresidente: el vicepresidente será designado por el candidato a presidente y ratificado por el directorio nacional.

...

En ese sentido para proceder con la respuesta a nuestras dos preguntas según el análisis realizado

- ¿Cuál es el método de selección?

El método de selección será determinado por primaria si el partido político cuenta con más de 100,000 adherentes, adicional se establece que para el resto que no supere los 100,000 deberá utilizar otro método, según lo descrito en el art. 352 escoger el candidato mediante convención o congreso nacional.

En el caso de que algún partido político que no logre la cantidad de adherentes establecidos, podrá así solicitar la realización de las elecciones primarias al tribunal electoral pagado la diferencia que incurra la misma.

- ¿Quiénes tienen derecho a votar?

Cada partido político tiene previamente establecido en los reglamentos de elecciones, para efectos de la votación quién puede ejercer el derecho al voto, dependiendo del cargo a elegir.”¹¹

Descartando el tema de la libre postulación, que no es objeto del presente examen, la cita antes transcrita, permite reconocer, en atención al principio de pluralismo político, avalado por la Carta Magna en el párrafo primero del artículo 138 Constitucional, que es una verdadera entelequia pretender que exista un

¹¹ VEGA MEDINA, Caren. Selección de candidatos partidarios en la República de Panamá. [en línea] Panamá : (Tribunal Electoral de Panamá - Instituto de Estudios Democráticos), 2023, págs. 20 a 25.

método uniforme para todas las situaciones previsibles, en la selección de candidatos a los cargos públicos de elección popular; sobre todo, porque cada partido político tiene la libertad de regular dicha metodología de manera específica en sus estatutos y reglamentos, antes de celebrar una contienda proselitista, con una única limitación general establecida en la legislación electoral, que resulta básica para trazar la contienda política en igualdad de condiciones, y actualmente está planteada sobre la base de la cantidad de adherentes a un partido.

La disposición constitucional aludida es del siguiente tenor:

“ARTICULO 138. 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.

...”

Precisamente, en un contexto democrático, el pluralismo es la implicación de la ciudadanía en una diversidad de grupos políticos, con ideas, opiniones e intereses diferentes; por lo tanto, la organización y toma de decisiones que se producen dentro de los partidos políticos, corresponden a una cultura de la participación de mayorías y minorías, así como a la libertad de decisión, condicionada por la necesidad de tolerancia, la búsqueda de consenso y el fomento del respeto recíproco. Es en esa confluencia de posiciones, que cada partido político diseña sus estatutos y reglamentos de elecciones internas, sometidos al principio de legalidad, que traza en pie de igualdad los lineamientos generales, que el sistema democrático exige deben respetarse, para que la participación de sus miembros en las tareas del gobierno sea legitimada.

El análisis anterior sienta las bases para analizar uno de los argumentos planteados por la demandante, relacionado con la inconstitucionalidad del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, emitido por el Tribunal Electoral, frente a la presunta creación de un privilegio o discriminación; ante lo cual, antes de entrar al examen respectivo, conviene recordar lo que ha planteado el Pleno de la máxima Corporación de Justicia del país, respecto a la infracción del artículo 19 de la Carta Magna, de la siguiente manera:

... "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 desdobra 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.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas." (subrayado suplido)

La suma de los hechos descritos en líneas precedentes, así como los aportes dogmáticos y jurisprudenciales, permiten concluir que no puede decirse que el caso sub judice esté matizado por un halo de discriminación o que se ha privilegiado al ciudadano José Raúl Mulino Quintero, sobre otros candidatos; ya que hay diversos métodos para postular ciudadanos al cargo de presidente de la República, que no nacen de un condicionamiento subjetivo, sino de la ley, para asegurar la democracia representativa.

Así, si se trata de una postulación partidaria y la membresía del partido supera los cien mil adherentes, el método aplicable es el de las primarias partidarias; en cambio, si no supera esa cantidad, la nominación deberá acontecer mediante convención o congreso nacional; y, curiosamente, en este caso, las dos fórmulas fueron superadas a cabalidad por los partidos políticos Realizando Metas y Alianza, respectivamente.

La finalidad intrínseca de esa diversidad es garantizar el pluralismo partidario, como un valor determinante del Estado Democrático de Derecho de Panamá, y como signo de la participación activa mediante el sufragio de los miembros de los diferentes partidos constituidos en el país, ya sea que alcancen o no la cifra de cien mil adherentes, para potenciar de ese modo la libertad dentro del grupo de opciones políticas existentes, así como la conformación de conjuntos que representan a las mayorías y a las minorías, simbolizando una extensión de la voluntad de la ciudadanía en general.

Ello no solo es razonable sino coherente y proporcional, desde la perspectiva constitucional, debido a que los valores y principios que nacen de la igualdad, para quienes en principio se encuentran en la misma situación, sea porque la nominación deba producirse por primarias partidarias, convenciones o congresos nacionales, otorgan legitimidad a la competencia política reglada, de

los diversos grupos, sin que exista el monopolio de ninguno de ellos, emergiendo la posibilidad de que cualquiera de los partidos políticos pueda optar por el cargo público en el que están postulando su candidato.

Bajo tales premisas, la postulación en firme del ciudadano José Raúl Mulino Quintero al cargo de vicepresidente de la República cumplió con los requisitos Constitucionales y legales exigidos.

Sin menoscabo de ello, es innegable que en el transcurso del proceso electoral ocurrió una situación excepcional, relacionada con la inhabilitación del candidato a la presidencia de la República por los partidos políticos Realizando Metas y Alianza, con motivo de una condena penal ejecutoriada, circunstancia que aparece descrita expresamente en el artículo 180 de la Carta Magna, en correspondencia con los artículos 337.3 y 359.2 literal a) del Código Electoral, tal como se desprende de la lectura del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024.

A partir de los planteamientos delineados a lo largo de este escrito, surge la disquisición respecto a la constitucionalidad de la aplicación del artículo 362 del Código Electoral, que ocurre con motivo de la emisión por el Tribunal Electoral del Acuerdo de Pleno en mención, sobre la base que la disposición legal indicada contiene el sustantivo “suplente” y no “vicepresidente”.

Sin embargo, nótese que la nominación del ciudadano José Raúl Mulino Quintero se produce dentro de los partidos Realizando Metas y Alianza, no solo para llenar la candidatura al cargo de vicepresidente de la República, sino para atender la previsión del artículo 359.2, literal a), cód. íd., en el evento que se produjese la vacancia del cargo principal por renuncia, inhabilitación o fallecimiento.

Así lo demuestran los avisos de 11 de octubre de 2023, publicados por el Director Nacional de Organización Electoral, en el órgano oficial de comunicación del Tribunal Electoral, tal como se planteó en líneas anteriores (Cfr. Boletín del Tribunal Electoral N° 5480 del miércoles 11 de octubre de 2023, págs. 20 y 44).

Incluso, desde el plano reglamentario, el Tribunal Electoral al regular las postulaciones, en el Decreto N° 29 de 30 de mayo de 2022 y sus modificaciones “Que convoca a la Elección General del 5 de mayo de 2024 y aprueba su reglamentación”, contempla la solución jurídica a la pérdida del carácter de postulado, de la siguiente manera:

“Artículo 91. Pérdida del carácter de postulado. Si un ciudadano declarado idóneo como candidato principal perdiera el carácter de postulado por cualquier causa, su suplente asumirá su lugar.

Si el que fallece o renuncia es el candidato suplente, el principal aparecerá sin suplente en la boleta de votación.”

Es palmario que tanto la ley como el reglamento se refieren al “ciudadano” o al “candidato”, de modo generalizante; y, por otro lado, desde el punto de vista funcional, si atendemos a lo particular, tomando en consideración el cargo que ejercería el postulado, la Constitución Política (artículo 185.1) estatuye como la primera función atribuida al vicepresidente de la República, el suplir las faltas del presidente de la República, en los siguientes términos:

“ARTICULO 185. Son atribuciones que ejerce el Vicepresidente de la República:

1. Reemplazar al Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta.
2. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete.
3. Asesorar al Presidente de la República en las materias que este determine.

4. Asistir y representar al Presidente de la República en actos públicos y congresos nacionales o internacionales, o en misiones especiales que el Presidente le encomiende.”

El sustantivo “suplente” significa “que suple” al “ponerse en lugar de alguien para hacer sus veces”.¹² Bajo ese prisma, la vocación constitucional esencial del vicepresidente de la República es la de sustituir al presidente de la República, de manera automática, en los casos previstos en el Estatuto Fundamental; y, como tal, esa es la función típica atribuible al reemplazo del jefe del Órgano Ejecutivo, atendiendo a la voluntad del soberano plasmada en la Carta Magna.

Por lo tanto, articulado esto en concordancia con lo regulado en la suma de las disposiciones antes indicadas, desde el punto de vista funcional, el acuerdo demandado tiene sustento constitucional, además de soporte jurídico, tanto en el plano legal (artículo 362 del Código Electoral) como en el reglamentario (artículo 91 del Decreto N° 29 de 30 de mayo de 2022 y sus modificaciones).

Es más, desde la óptica que se ha venido desarrollando en este escrito, la orden del Tribunal Electoral para que en la boleta única de votación a utilizarse en la elección general para el cargo de presidente de la República, en la casilla del partido Realizando Metas y el partido Alianza, esté el ciudadano José Raúl Mulino Quintero, como candidato a presidente, no parece encajar en la concesión de un privilegio o en la discriminación a los otros candidatos presidenciales, ya que nace de una excepción expresamente prevista por la Ley electoral.

Tal excepción es aplicable a todos los ciudadanos que actualmente son candidatos a presidente de la República, ante una situación igual, es decir, en casos de renuncia, inhabilitación o fallecimiento; e, incluso, si hubiese sido otro el candidato presidencial por la nómina del partido Realizando Metas y el partido

¹² Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, edición del Tricentenario, actualización 2023.

Alianza, la misma regla habría tenido aplicación; y, de ninguna manera esta circunstancia excepcional constituye un privilegio, porque, dentro de lo razonable, un candidato a vicepresidente de la República al postularse, no lo hace previendo que va a ocurrir una renuncia, inhabilitación o fallecimiento del candidato principal.

Por lo tanto, pretender que un candidato a vicepresidente de la República, que por excepción legal accedió al cargo principal de presidente de la República, deba ser postulado por un método distinto al que utilizan todos los candidatos a vicepresidente de la República, significaría desconocer las reglas que previamente fueron estipuladas, publicadas y aceptadas en la contienda electoral, por todos los candidatos; lineamientos, entre los cuales está el artículo 362 del Código Electoral, que está vigente dentro del ordenamiento legal.

El conjunto de las reflexiones antes mencionadas gira en torno a la trascendencia de la decisión emitida por el Tribunal Electoral, por el impacto que tiene a la protección de los derechos políticos electorales, lo cual sin duda se extiende hacia el plano supra constitucional, como parte de los derechos humanos reconocidos por los Tratados internacionales y amparados por el bloque de la constitucionalidad, respecto a lo cual la Corte Suprema de Justicia ha indicado lo siguiente:

“Al analizar esta iniciativa de impugnación constitucional, tratándose de un tema trascendente como es el derecho de los panameños a elegir y ser elegido (libertad política por antonomasia), debe esta Corporación de Justicia apelar a los antecedentes históricos de estos derechos. Así tenemos, que la Carta Magna de Inglaterra del siglo XI se reconoce como el texto legal precursor de los derechos individuales de todos los tiempos, por lo que se le considera como el acta bautismal de los derechos de la persona humana en la civilización occidental. Partiendo de este firme fundamento histórico constitucional, es que Panamá ha participado activamente en los movimientos pro derechos humanos que se han desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, incorporando el antiguo legado de la Carta Magna en materia de derechos civiles aprobados durante la Revolución Inglesa del siglo XVII, la Declaración

de los Derechos del Hombre de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa. Así mismo, ha aprobado y ratificado los Tratados y Convenciones sobre Derechos Humanos, que tienen jerarquía de leyes de la República; sirviendo muchos de estos Tratados de verdaderos referentes constitucionales, y así se ha consagrado por la doctrina del bloque de constitucionalidad.

Mención especial merece, la valiosa innovación en cuanto a la base de protección de los derechos fundamentales derivada del Acto Constitucional de 2004, que dispuso la modificación del artículo 17 de la Constitución Política de la República, que en su párrafo segundo establece que los derechos y garantías consagrados por la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Se trata de un trascendente instrumento normativo que obliga a los operadores de justicia, y en particular a la Corte Suprema de Justicia en su condición de Tribunal Constitucional, a sustentarse en los Tratados y Convenciones sobre derechos humanos y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia.

La Corte Suprema de Justicia, cúspide de nuestro sistema jurisdiccional y única intérprete de la Constitución Nacional, debe cuidar y acrecentar celosamente este legado histórico de defensa de los derechos individuales y políticos. Por consiguiente, al disponerse en el artículo 1 de la Constitución Nacional, que el Gobierno de la República de Panamá es democrático y representativo, se está haciendo alusión a una de las clases de democracia según la trilogía clásica, la que habla de tres clases de democracia: a) democracia directa o pura, b) democracia representativa o indirecta y c) democracia semi directa. Teniendo en cuenta que la democracia representativa es la que impera en Panamá y en la mayoría de los países, y siendo que ella descansa en el principio de la elección de los gobernantes, cualquiera disposición que impida la participación de los ciudadanos panameños en la elección libre de los gobernantes y en la posibilidad de ser elegidos, como lo hace el último párrafo del artículo 257 del Código Electoral, vulnera el artículo 1 de la Constitución Nacional, el que debe interpretarse no como una norma exclusivamente programática, sino en relación con otras normas, tanto constitucionales como legales.

Conviene en este aspecto, hacer algunas reflexiones sobre el concepto de Democracia y por consiguiente, sobre el concepto de Estado Constitucional de Derecho. Para algunos, la política es la ciencia del Estado, para otros, como el profesor de la Universidad de París, Maurice Duverguer, es la ciencia del poder en todas las colectividades humanas, en todos los grupos sociales y no sólo en el Estado. (DUVERGUER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 1984, pág. 428). De allí, que la ciencia Política otorga la debida importancia al concepto de Democracia y por tanto, al Estado Constitucional de Derecho. El autor francés, Juan Jacobo Rousseau, en el siglo XVIII, fue quien más favoreció la democracia como forma de gobierno y expuso con claridad el concepto y las ventajas de la misma. Rousseau concebía la democracia como la entendieron los antiguos; como gobierno directo del pueblo. Para

Rousseau, democracia era "la intervención efectiva y constante de todos los ciudadanos en la marcha del gobierno".

Dentro de la Democracia, según la concepción de Rosseau, es que se puede garantizar las libertades de los individuos, como derechos inherentes a los mismos. Esta libertad es posible, siempre que existan derechos individuales previamente establecidos y las garantías para hacer valer los mismos, razón por la que la Constitución Nacional establece, en su parte dogmática, los derechos individuales y los derechos sociales.

A menudo se habla de dos tipos de libertad: la libertad civil y la libertad política. La primera, se refiere al conjunto de derechos que tienen los individuos para proteger su vida. La libertad política consiste, por su parte, en los derechos del ciudadano frente al gobierno del Estado, para escoger y fiscalizar a sus gobernantes y para ser escogido como tales. Ambas libertades son igualmente importantes, ya que no podría ejercerse una sin el ejercicio de la otra.

Pero la libertad política en una Democracia representativa, no puede tener vigencia sin el indispensable complemento de Elecciones libres, consideradas a su vez, como esenciales para el fortalecimiento de la Democracia. En este aspecto, juegan papel importante, tanto el Gobierno, los Partidos Políticos y los ciudadanos en general. Estos últimos pueden participar en los procesos de Elecciones, ya sea directamente o por intermedio de partidos políticos; por lo que, no se puede prohibir a éstos, postular para cargos de elección popular a cualquier ciudadano...

Por otro lado, el derecho a elegir y ser elegido, debe ser considerado como un derecho humano, tal como lo indica el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual, considera esta Corporación de Justicia, requiere una efectiva tutela constitucional. De este aspecto se han ocupado numerosos autores latinoamericanos, como el argentino Néstor Pedro Sagües y el profesor de la Universidad Central de Venezuela, Allan Brewer- Carías. Este último sostiene que, en el proceso de garantizar la supremacía de la Constitución y, mediante ella, la efectiva vigencia de los derechos humanos, los tribunales constitucionales de América Latina, han tenido que recurrir no sólo a los principios y valores establecidos o derivados del texto de las Constituciones, sino a lo que se dispone en los Tratados internacionales sobre derechos humanos. Sostiene este autor, que una de las características más destacadas del Derecho de los derechos humanos en América Latina, es la progresiva aplicación por los tribunales constitucionales, de los instrumentos internacionales de derechos humanos, a los efectos de su protección en el orden interno.

En primer lugar, según el autor citado, se destaca la técnica de las llamadas cláusulas abiertas sobre derechos humanos incorporadas en las Constituciones latinoamericanas, las cuales tienen su origen remoto en la enmienda IX de la Constitución de los Estados Unidos de América (1791), que dispuso: "La enumeración de ciertos derechos en la Constitución no debe construirse como la negación o desecho de otros que el pueblo conserva". Con ello se buscaba, según el autor citado, confirmar que la lista de los derechos constitucionales no termina en aquellos

expresamente declarados y enumerados en los textos constitucionales. Esta concepción se incorporó, luego de la reforma constitucional de 2004, en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Carta Magna, al disponerse que, "los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimo y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona".

La segunda técnica interpretativa, al decir del autor Allan Brewer-Carías, ha conducido a los tribunales constitucionales a aplicar los Tratados internacionales en el ámbito interno, para identificar derechos constitucionales no desarrollados en los textos constitucionales, y se deriva de la aplicación de las llamadas cláusulas complementarias de las cláusulas abiertas, conforme a las cuales, todos los derechos constitucionales son directamente aplicables, independientemente de su regulación legislativa o desarrollo mediante leyes reglamentarias, lo que ha permitido la aplicación directa de aquéllos.

La tercera técnica interpretativa, sostiene el autor que venimos comentando, ha permitido a los tribunales constitucionales la aplicación directa de los Tratados internacionales en materia de derechos humanos, ampliando progresivamente el elenco de los derechos humanos protegidos en las Constituciones, lo que se deriva del propio texto de las Constituciones, por el reconocimiento expreso de determinado rango normativo a los referidos Tratados; concluyendo que, ciertas Constituciones latinoamericanas han otorgado rango supraconstitucional a los derechos declarados en instrumentos internacionales, en particular en los Tratados ratificados por los Estados. (BREWER-CARÍAS, Allan R., "Nuevas reflexiones sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación del Estado democrático de derecho: defensa de la constitución, control del poder y protección de los derechos humanos", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2007, 13er año, Tomo I, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, págs. 80- 85- 86- 88).

El criterio anterior es aplicado en Panamá por vía jurisprudencial, bajo el influjo de la doctrina del bloque de constitucionalidad, a partir de 1990, pero sólo en relación con los Convenios internacionales sobre derechos humanos, a los cuales ha adherido la República de Panamá. El bloque de constitucionalidad, según el Doctor Arturo Hoyos, en su obra "La interpretación constitucional", "es el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución". (HOYOS, Arturo, "La interpretación constitucional", Editorial Temis, Santa Fe de Bogota-Colombia, 1998, pág. 98)."

...

La constitucionalización de los derechos humanos se hizo efectiva, al incorporarse el segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, el cual señala que los derechos y garantías que consagra la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que guarden relación con derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Esta adición al artículo 17 citado, debe entenderse como una alusión directa a la tutela de los derechos

humanos. Se consolidó de esta manera, lo que se conoce como la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos, cuya génesis en Panamá se encuentra en la doctrina del bloque de constitucionalidad.”
13

La lectura del precedente jurisprudencial, *a contrario sensu*, implica que en el Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, emitidos por el Tribunal Electoral, ha sido aplicado el principio *pro homine*, en un tema que impacta los conceptos de la democracia representativa, la libertad política y el derecho a ser elegido, todos derechos humanos de contenido político, razón por la cual se asegura el blindaje necesario para evitar la infracción de los artículos 1, 4 y 17 de la Carta Magna, por menoscabo de la cláusula *pacta sunt servanda*, que nace de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, con relación a la vigencia indiscutible en este caso del artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este razonamiento conduce a señalar que no tiene razón la accionista, cuando plantea que la norma convencional indicada fue conculcada; por el contrario, la disposición atacada de inconstitucional se fundamenta en una motivación adecuada, al tener presente la primacía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y, de esta forma, tutelar que los candidatos a cargos de elección popular, al cumplir con las reglas electorales, puedan acceder de la forma más amplia y participativa a la contienda electoral, como expresión enaltecedora de la democracia.

Sin duda, desde un punto de vista contextual y prospectivo, como ha sido planteado por el Tribunal Electoral, la protección de los derechos políticos electorales constituye un tema que no admite discusión, escenario que ha sido descrito en el Caso Castañeda Gutman Vs. México, en sentencia de 6 de agosto

¹³ Corte Suprema de Justicia. Pleno. Acción de Inconstitucionalidad. Fallo del 27 de noviembre de 2014. Magistrado Ponente: Oydén Ortega Durán.

de 2008, Serie C N°. 184, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la siguiente manera:

“144. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 194.)

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196.)

147. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 198.)

148. Por su parte, la participación política 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. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 199.)

149. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente 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. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos [...]. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.

150. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.)¹⁴

Los lineamientos descritos en la jurisprudencia internacional citada, apuntalan la inadecuada visión planteada por la demandante respecto a la infracción del artículo 23.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esto, tomando en consideración que, si bien el derecho a ser elegido constituye un derecho individual, desde el punto de vista personal, no puede perderse la perspectiva que también es un derecho colectivo, en cuanto dos partidos postulan a un candidato, quien pretende ejercer la función de representar a la colectividad, y, por ello, converge en este escenario el derecho de la membresía de esos partidos a ser representados, cumpliendo cada uno las reglas que previamente han sido delimitadas en el contexto político electoral.

La oportunidad efectiva de cualquier candidato, para participar y ser elegido en una contienda electoral, con miras a acceder a un puesto de elección popular y gestionar los asuntos públicos, dentro de un marco de estricta legalidad, sujeto

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – San José, C.R.: Corte IDH, ISBN 978-9977-36-241-0, 2021, págs. 8 a 9.

a los valores y principios constitucionales, es símbolo fehaciente del respeto a la democracia representativa, lo cual potencia el resto de los derechos fundamentales previstos en el texto convencional interamericano, entre ellos, el pluralismo político, la igualdad y la prohibición de discriminación.

En sentido inverso a los planteamientos de la demandante, cabe decir que el ciudadano postulado al cargo de vicepresidente de la República, debía cumplir y cumplió los requisitos legales y constitucionales exigidos con tal propósito; pero, al ocurrir una circunstancia inhabilitante para quien era el candidato principal al cargo de presidente de la República, la propia ley contempla dicha excepción y permite la postulación de quien otrora era el candidato a la vicepresidencia, para optar por el cargo principal, con lo cual se asegura la protección de los derechos políticos electorales, no solo de quien accede por esta vía a la postulación, sino de todos los que en esa misma condición se encuentren.

Lo anterior permite avanzar al análisis del argumento de fondo que utiliza la censora, el cual estimo inadecuado, cuando concluye que una nómina debe estar completa, es decir, debe incluir al vicepresidente de la República, para cumplir con las previsiones de los artículos 177 y 181 Constitucionales, lo cual según la accionante sería ilusorio en el presente caso.

Planteo que la deducción a la que arriba la gestora constitucional resulta impropia, porque su génesis es la lectura sesgada de las dos disposiciones indicadas, en solitario. En un sentido diametralmente opuesto, el análisis integral, en su conjunto, de la normativa constitucional permite advertir que el constitucionalista fue previsor al incorporar a la Carta Magna, una serie de dispositivos que hacen posible sortear el imprevisto de la ausencia de un vicepresidente, en la medida que quien ocupaba ese puesto ha debido acceder al cargo principal, por alguna causa inhabilitante del titular.

En ese sentido, el párrafo tercero del artículo 187, el último párrafo del artículo 188, y el segundo y tercer párrafos del artículo 189 del texto fundamental, plantean lo siguiente:

“ARTICULO 187. ...

...

Cuando por cualquier motivo las faltas del Presidente no pudieren ser llenadas por el Vicepresidente, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado, que estos elegirán por mayoría de votos, quien debe cumplir los requisitos necesarios para ser Presidente de la República y tendrá el título de Ministro Encargado de la Presidencia de la República.

...” (subrayado suplido)

“ARTICULO 188. ...

1...

2...

3...

Si el Presidente se ausentara por más de diez días, se encargará de la Presidencia el Vicepresidente y, en defecto de este, lo hará un Ministro de Estado, según lo establecido en esta Constitución. Quien ejerza el cargo tendrá el título de Encargado de la Presidencia de la República.

“ARTICULO 189. ...

...

Cuando por cualquier motivo la falta absoluta del Presidente no pudiere ser llenada por el Vicepresidente, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado, que estos elegirán por mayoría de votos, quien debe cumplir con los requisitos necesarios para ser Presidente de la República, y tendrá el título de Ministro Encargado de la Presidencia.

Cuando la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente se produjera por lo menos dos años antes de la expiración del periodo presidencial, el Ministro Encargado de la Presidencia convocará a elecciones para Presidente y Vicepresidente en una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que los ciudadanos electos tomen posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria, para el resto del periodo. El decreto respectivo será expedido a más tardar ocho días después de la asunción del cargo por dicho Ministro Encargado.

Las disposiciones fundamentales citadas, trazan los diferentes escenarios para cubrir la ausencia del vicepresidente de la República, cuya primera función constitucional es suplir al presidente de la República, en los términos que ha sido explicado en un momento anterior de este escrito.

En cada uno de dichos supuestos, el constituyente generó una alternativa con miras a la salvaguarda de la gobernabilidad del país, por medio de otras autoridades, previendo inclusive -ante una ausencia absoluta- las posibilidades de que los mismos requisitos exigidos al presidente sean cubiertos por quien lo sustituya, y, en una situación más remota, que pueda ser convocada una elección popular para que el cargo sea ocupado, en pleno respeto a la integridad del Estatuto Fundamental y la voluntad del soberano.

El escenario que plantea la demandante implicaría decir que, si ocurre la renuncia o muerte, a dos meses de las elecciones, de un candidato a presidente de la República, ese solo elemento sería condicionante de la desaparición de la nómina. En igual sentido, una solución idéntica tendría que ser aplicada de ocurrir la muerte o renuncia del candidato a vicepresidente de la República; pero, eliminar la nómina, frente a tal eventualidad es una consecuencia que no está descrita en la Constitución ni en la ley.

Por el contrario, lo que disponen las normas legales y reglamentarias es que esa circunstancia excepcional, al igual que ocurre con la inhabilitación, no entorpece el curso normal del proceso electoral, con lo cual se cumple cabalmente con el respeto a los derechos humanos de contenido político, que amparan a todos los candidatos.

En tal sentido, considero que el Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024 del Tribunal Electoral no conculca los artículos 177 y 181 de la Constitución

Política; sobre todo, al tomar en cuenta que la propia Carta Magna prevé fórmulas para la sucesión presidencial, atendiendo a la posibilidad de que cualquier motivo impida al presidente o al vicepresidente de la República ejercer su rol fundamental esencial.

Como colofón, el planteamiento de la activadora de la iniciativa constitucional alude a la violación de los artículos constitucionales 142 y 143.3, del Estatuto Fundamental, los cuales se refieren, a las funciones privativas y exclusivas que ejerce el Tribunal Electoral. Sobre este particular, la doctrina ha hecho hincapié en los principios de jurisdicción y autonomía, de la siguiente manera:

“El Tribunal Electoral es la institución pública responsable de amparar y vigilar los derechos políticos de los ciudadanos, siendo su objetivo principal garantizar la libre participación del conglomerado social a través de elecciones, mismas que deben ser realizadas de manera honesta, limpia y transparente. También vigilará la igualdad competitiva entre los contendientes y que las elecciones sean apegadas a la normatividad. En conjunto, estas son las partes que componen las leyes electorales.

...

Los principios electorales sirven como columna vertebral al sistema electoral, también conducen la actuación judicial de las autoridades electorales. Estos principios igualmente se utilizan para la interpretación e integración de las normas, colmando las lagunas jurídicas existentes. Por lo mismo, los principios electorales Podemos afirmar que su finalidad es servir como base para obtener resoluciones que garanticen la regularidad y estabilidad democrática.

...

El principio de autonomía retrata simplemente una descentralización administrativa y política, para que las instituciones puedan actuar de manera independiente. O como señala Brian Blix: “es la facultad para gobernarse a sí mismo”.

De esta manera, podemos observar que la autonomía implica:

“un poder jurídico limitado, es decir, se cuenta con un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo jurídico que no se debe traspasar”.

El principio de autonomía tiene como propósito que el Poder Judicial en su conjunto, goce de medios propios y

suficientes para su función, sin quedar sometido, condicionado o sujeto a decisiones externas.

En lo que respecta a la autonomía en materia electoral, esta es un "ejercicio privativo de autoridad con amplias facultades administrativas y jurisdiccionales que sin sujeción jerárquica establecen la Constitución y la ley electoral para los organismos electorales".

Los tribunales electorales tienen su reconocimiento como entes constitucionales autónomos, esto parte de la consideración de que la justicia electoral es algo distinto de la administración de justicia, esto significa, que sean capaces de definir su organización sin depender de otra estructura superior.

Esta autonomía de carácter normativo le otorga al tribunal electoral la facultad de dictar el mismo las normas generales que reglamenten su funcionamiento interno, a efecto de garantizar su independencia; por lo mismo, pueden expedir y modificar su reglamento interno y diversos acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Las características de un tribunal electoral autónomo son las siguientes: a) tiene su propio patrimonio; b) administra sus recursos; c) elabora su reglamento y hace sus modificaciones, para su mejor funcionamiento; d) resuelve los conflictos laborales con los empleados del sistema electoral; e) dicta sentencias definitivas e inapelables, y f) no está sujeto a ningún otro órgano, por lo que es considerado como la máxima autoridad en materia electoral.

Como hemos visto, este principio le da la facultad de autoadministrarse a las autoridades electorales y generar las mejores decisiones para el correcto desempeño de sus funciones internas." ¹⁵

El proceso de selección de los candidatos en toda contienda política para acceder a cargos de elección popular, transita por el tamiz de los principios de transparencia, competitividad y auditabilidad de los procesos electorales, los cuales constituyen un tema que por disposición constitucional está atribuido privativa y exclusivamente al Tribunal Electoral, conforme a los mandatos expresos del Estatuto Fundamental. Dicho ente se erige en el sistema democrático representativo de la República de Panamá como enclave de la estabilidad y la paz de los distintos intervinientes en el escenario político, al promover y consolidar la libre expresión de la voluntad de los electores.

¹⁵ Rosales, Carlos Manuel. "Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica", publicado en la Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Vol. 49, ISSN 1015-5074, enero – junio de 2009, págs. 267 y 278 a 280.

El Tribunal Electoral es el máximo garante del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en materia electoral, incluyendo el reconocimiento del pluralismo político y la integridad electoral, al gozar de la autonomía necesaria para organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales durante todas las fases del proceso electoral; así como, reglamentar toda temática de contenido electoral y ser el único intérprete autorizado para decidir cualquier controversia que sea planteada sobre los derechos humanos de contenido político, e igualmente articular mecanismos efectivos e imparciales de solución de conflictos electorales y de revisión de todos los actos del proceso electoral, lo cual a su vez implica una salvaguarda de la democracia representativa, de la integridad electoral, y del imperio del Estado constitucional y democrático de derecho.

Lo anterior, incluye los derechos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a saber: el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, con sujeción a la ley, por medio de representantes libremente elegidos, como complemento a la democracia participativa; el derecho a ser elegido en procesos electorales libres, auténticos y justos, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la expresión de la voluntad de los electores; el derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, mediante la postulación de candidaturas; y el derecho a la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos.

Por tal motivo, el único espacio que la Carta Magna concede para la revisión de los actos emitidos en sede electoral, está constituido por las acciones de índole constitucional, como vía para reparar los atentados producidos contra el espíritu y correcto sentido de la interpretación de los preceptos supremos del Estado de Derecho (artículo 143.11 Constitucional).

Sin embargo, los planteamientos descritos a lo largo del presente libelo permiten arribar a la conclusión categórica de que ninguna de las disposiciones constitucionales citadas por la demandante, ni otras previstas en el Estatuto Fundamental, han sido vulneradas, a partir del legítimo ejercicio de las facultades otorgadas al Tribunal Electoral, articuladas mediante el punto resolutivo segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024.

Este punto de vista, se refuerza al considerar que el requisito exigido a los ciudadanos postulados partidariamente, de ser elegidos mediante una primaria, si es un partido de más de cien mil adherentes; y, por un directorio, en partidos de menos de cien mil adherentes; no es un requisito constitucional, para ser elegido al cargo de presidente de la República, sino un requisito legal, previsto por el artículo 352 del Código Electoral. Es una formalidad válida, pero establecida a nivel legal, no en la Constitución Política. Igualmente, el artículo 362 del Código Electoral, que establece la excepción a este requerimiento, está contenido en una norma de rango legal, no en la Carta Magna. Por lo tanto, la discusión sobre interpretación de estas dos normas (artículos 352 y 362 del Código Electoral), es un tema meramente legal, mas no constitucional.

Pudiera decirse, al hablar de la interpretación del artículo 362 del Código Electoral o de cualquier otra disposición de dicho texto jurídico, que en términos generales, toda decisión librada por una autoridad pública abre un margen para una discusión amplia de la ciudadanía, la academia o los sectores jurídicos interesados, con miras a reconocer los diversos sentidos que sería factible adoptar, para determinar el alcance y sentido de las normas electorales, tanto en el presente caso como en cualquier otro.

No obstante, la Carta Magna se ocupa de limitar esa posibilidad, al precisar que la aplicación e interpretación de los preceptos electorales debe proceder del órgano que goza de competencia privativa, autonomía e independencia para hacerlo, cuyas decisiones son definitivas, irrevocables y obligatorias en esta materia; es decir, el Tribunal Electoral. Por lo tanto, partiendo de la premisa indubitable que en esta oportunidad la actividad interpretativa fue suplida por el Tribunal Electoral, es posible concluir que de ninguna manera, la interpretación de la norma indicada *per-sé* viola la Constitución Política; y, en esos términos, me decanto por la opinión de que la disposición acusada no es inconstitucional.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En virtud de todo lo expuesto, concluyo que el punto resolutivo segundo del Acuerdo de Pleno 11-1 de 4 de marzo de 2024, emitido por el Tribunal Electoral *“Que inhabilita al ciudadano Ricardo Alberto Martinelli Berrocal como candidato a presidente de la República y diputado principal a la Asamblea Nacional por el circuito 8-4, postulado por el partido Realizando Metas y el Partido Alianza, por haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a cinco años mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia”*, confirmado mediante el Acuerdo 13-1 de 9 de marzo de 2024, **no es inconstitucional**, considerando que dicha disposición no infringe los artículos 19, 142, 143.3, 177, 181 y 185 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ni ninguna otra disposición constitucional.

2024MAR 25 11:17AM

De la Honorable Magistrada,

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy, 25 de Marzo de 24
por: *[Signature]*
SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Exp.: 26823-2024

[Signature]
Javier E. Caraballo Salazar
Procurador General de la Nación