



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS
ELECTORALES EN PANAMÁ

POR:
INGRID GRISELLA MURGAS TORRAZZA
8-747-387

TRABAJO DE GRADO
PARA OPTAR POR EL
TÍTULO DE MAGISTER
EN DERECHO
PROCESAL

PANAMÁ
2019

Abeguis Cordero

12 JUN 2019

57

Dedicatoria

A mis hijos **Jimena, Marcela y Gustavo Fidel**, quienes son mi mayor fuente de inspiración para ser mejor cada día

Agradecimiento

A **Dios**, que por la fuerza del Espíritu Santo, me ilumina y acompaña en todos los momentos de mi vida

A mi madre, por creer en cada uno de mis proyectos y por ayudarme a ser mejor profesional cada día

A mi abuela **Berta de Torrazza**, por mostrarme que con trabajo y esfuerzo dedicado se logran los objetivos

A mi esposo **Gustavo Sánchez Macías**, por su apoyo incondicional de siempre

A mi tío **Rafael Murgas Torrazza**, por sus consejos y conocimientos, que me han ayudado a crecer profesionalmente

A mi directora de tesis, **María Cristina Chen Stanziola**, quien con sus conocimientos y experiencias me asesoro y motivo en el desarrollo de la presente investigación

A **Miguel Barrera**, por toda la colaboración brindada durante la elaboración de la Tesis

RESUMEN

El derecho constitucional y el derecho electoral tienen una íntima conexión, porque ambas tienen como una de sus finalidades la protección de la democracia derivada de los procesos electorales. El Tribunal Electoral de Panamá, es una autoridad autónoma y con competencia privativa en materia electoral, por tanto, debe encuadrar sus actuaciones a los lineamientos y principios constitucionales, razón por la cual pese a su autonomía, el respeto a la supremacía constitucional exige que sus actuaciones puedan ser objeto de control de constitucionalidad. En el presente trabajo haremos referencias teóricas-doctrinales y jurisprudenciales sobre el control de constitucionalidad de las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá.

ABSTRACT

Constitutional law and electoral law have an intimate connection because both have as one of their purposes the protection of democracy derived from electoral processes. The Electoral Tribunal of Panama, is an autonomous authority with exclusive jurisdiction in electoral matters, therefore, must fit its actions to the constitutional guidelines and principles, reason why despite its autonomy, respect for constitutional supremacy requires that its actions may be subject to control of constitutionality. In the present work we will make theoretical-doctrinal and jurisprudential references on the control of constitutionality of the actions of the Electoral Tribunal of Panama.

Contenido

RESUMEN	1
ABSTRACT	1
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I EL PROBLEMA	8
1 1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	8
1 2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
1 3 OBJETIVOS	13
1 3 1 OBJETIVO GENERAL	13
1 3 2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
1 4 ALCANCES Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN	14
1 5 MÉTODO	16
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO	17
2 1 Marco Conceptual	17
2 1 1 Concepto de control de constitucionalidad	17
2 1 2 Modelos de control de constitucionalidad y características	18
2 1 3 Breve referencia histórica al control de constitucionalidad en Panamá	22
2 1 4 Relación Derecho Constitucional y Derecho Electoral	23

2 1 5 Historia del Tribunal Electoral	25
2 2 El control de constitucionalidad en materia electoral	32
2 2 1 El control de constitucionalidad en materia electoral	32
2 2 2 Modelos de garantías jurisdiccionales en materia electoral	33
2 3 Mecanismos de control constitucional en Panamá	38
2 3 1 Características y clasificación de los mecanismos de control constitucional en Panamá	38
2 3 2 Advertencia y consulta de inconstitucionalidad	40
2 3 3 La acción de inconstitucionalidad	43
2 3 4 Objeción de inexecuibilidad	46
2 4 Mecanismos de protección de los derechos fundamentales en la jurisdicción panameña	48
2 4 1 Amparo de garantías	48
2 4 2 Hábeas data	50
2 4 3 Hábeas corpus	52
2 5 Actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá sometidos a control constitucional	55
2 5 1 Actuaciones del Tribunal Electoral en Panamá, según la Constitución	55
2 5 2 Actuaciones del Tribunal Electoral que pueden ser sometidos a control constitucional	57

2 6 El control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral en Panamá- Breve referencia Jurisprudencial	59
2 6 1 Control constitucional de actos administrativos	60
2 6 5 Control de constitucionalidad de las leyes electorales	76
2 6 6 Competencia en materia de delitos electorales atendiendo a la calidad de las partes (diputados)	86
2 6 7 Control constitucional de las reglamentaciones emitidas por el Tribunal Electoral	98
2 6 8 Control constitucional del decreto que convoca a nuevas elecciones	102
2 7 Referencia en derecho comparado sobre control constitucional de decisiones del Tribunal Electoral	110
2 7 1 Costa Rica	110
2 7 2 México	114
2 7 3 España	116
CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO	121
3 1 Nivel de Investigación	121
3 1 1 Investigación Descriptiva-exploratoria	121
3 1 2 Enfoque crítico reflexivo	122
3 1 3 Diseño de Investigación	123

3 2 Métodos y técnicas de investigación	123
3 2 1 Análisis documental	123
3 3 Aspectos administrativos	125
3 4 Procedimiento de la investigación	126
CAPÍTULO IV ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	130
4 1 Propuesta de mejora	132
CONCLUSIONES	137
RECOMENDACIONES	139
BIBLIOGRAFÍA	140

INTRODUCCIÓN

El control constitucional ha sido objeto de múltiples estudios jurídicos, porque va incardinado en el principio de supremacía constitucional que incide en todo el ordenamiento jurídico de una sociedad. Las normas electorales, consideradas como verdaderas reglas de democracia no escapan a esta supremacía constitucional, de hecho, existe una relación íntima entre la constitución y el derecho electoral. Por esta razón, la defensa de la democracia está unida a la defensa de la constitución, así en palabras del jurista panameño Hoyos(2011)

Nuestro tiempo exige, en primer lugar, que la Constitución haga posible y sea una defensora de la democracia. Esto lo asegura, en primer lugar, con normas que garanticen la participación ciudadana en elecciones libres, competitivas y transparentes y luego con el control del poder político, que evita la opresión política y haga posible que las minorías de hoy puedan ser las mayorías de mañana. Sin derramamiento de sangre

En este trabajo, se hace un análisis crítico y descriptivo del control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral. El Tribunal Electoral en Panamá ha sido considerado como un cuarto poder, ya que tiene plena autonomía en sus decisiones, y competencia privativa, por orden constitucional, en el conocimiento, aplicación e interpretación de la ley electoral, pero dicha autonomía no puede ser absoluta, sino que está debidamente limitada por la Constitución Política de

Panamá, siendo por tanto un objeto de investigación cómo las actuaciones del Tribunal Electoral pueden someterse bajo la lupa de control constitucional, y también hacer un breve recorrido jurisprudencial en relación a la constitucionalidad de las decisiones del Tribunal Electoral. En este sentido, se presenta algunas precisiones dogmáticas jurídicas, en cuanto al control de constitucionalidad de la materia electoral, los mecanismos de control constitucional, cuáles son las actuaciones del Tribunal Electoral y las decisiones jurisprudenciales que se han sometido a control constitucional las decisiones del Tribunal Electoral.

CAPÍTULO I. EL PROBLEMA

1.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El control constitucional ha sido objeto de múltiples estudios desde que surgió a través de la renombrada sentencia emitida el día 24 de febrero de 1803 por el Juez John Marshall en el caso Marbury vs Madison que sentó un precedente importantísimo que reconocía la supremacía de la constitución sobre las leyes y los actos del gobierno. Esta sentencia es reconocida como ícono del derecho constitucional, porque marcó el inicio del control de constitucionalidad, y también abrió la puerta para posteriores estudios que ampliarían y estructurarían la temática de forma metodológica. Tal fue el caso, por ejemplo, de Hans Kelsen, quién de forma científica, y bajo una óptica ontológica, estructuró el normativismo jurídico y teorizó la supremacía constitucional, y presentó el modelo de control constitucional ejercido a través de un Tribunal Constitucional especializado o conocido como modelo de Control Constitucional Kelseniano austríaco, que presentaremos, posteriormente, en el presente trabajo.

Si bien, el origen del principio de la supremacía constitucional, y el respectivo control constitucional que se deriva de dicho principio datan del incipiente siglo XIX, el ordenamiento jurídico durante ese siglo tuvo como eje básico la ley. Pero fue a partir de fines del siglo XX cuando "() empezó hablarse de principio de constitucionalidad, porque la constitución no es ya más un derecho de preámbulo ni otro de índole política, sino de verdadero derecho" (Favoreu, 1996), y la constitución se consolidó como norma de normas y eje esencial del

ordenamiento jurídico. Esta realidad se vio asentada de forma definitiva con lo que en el ámbito jurídico es conocido como el proceso de Constitucionalización del Derecho, a mediados del Siglo XIX, que fue tomando forma principalmente a través de la acumulación de jurisprudencia constitucional en los países donde existía justicia constitucional o esta se encomendaba al órgano supremo de justicia ordinaria, y se ejerció un control constitucional de las leyes con el objetivo de considerar a la constitución como regla de derecho, y a su vez fortalecer el principio de la supremacía constitucional. Es necesario establecer éste antecedente, porque el fenómeno de la Constitucionalización del Derecho ha sido producto de múltiples cambios en el ámbito jurídico a tal punto que los estudiosos del derecho, y quienes lo ejercen en la actualidad pueden concebir con facilidad la constitución como derecho y la aplicabilidad de las reglas constitucionales por el Juez ordinario y las autoridades administrativas.

El modo en que la impregnación constitucional del ordenamiento jurídico es una realidad habitual o regular en la actualidad, nos permite decir con soltura y seguridad que todas las ramas del derecho están sometidas al control de constitucionalidad, o están bajo la omnipresencia de la constitución. En ese sentido el Derecho Electoral, como rama autónoma (algunos autores incluso la consideran como rama del Derecho Constitucional) no escapa a la observancia de la supremacía constitucional, y ningún acto del órgano encargado de la actividad electoral, por más autónomo que sea concebido, puede evadir la justicia constitucional. Este trabajo, precisamente pretende ser un estudio del

control de constitucionalidad, específicamente de las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá

Consideramos importante para el planteamiento del problema de la investigación enfatizar la íntima conexión que existe entre el Derecho Electoral y el Derecho Constitucional, ambas surgen y tienen su finalidad en la protección de la democracia, por tanto el control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral busca precisamente salvaguardar y proteger la democracia que se deriva del ejercicio de los derechos políticos-electorales. Aunque es muy cierto que la democracia no se reduce a las prácticas electorales, no obstante, la democracia moderna es inconcebible sin una íntima asociación con las elecciones, a tal grado que el indicador fundamental de las sociedades democráticas es la realización de elecciones libres. La democracia ha acentuado la expansión del fenómeno electoral, donde las elecciones constituyen muchas veces la forma más privilegiada que tienen los ciudadanos, si es que no es la única, de relacionarse con la política. Las elecciones nacen con la democracia, y la democracia se consolida en las elecciones libres. El derecho Electoral es por tanto una forma de canalizar los derechos políticos consagrados en la Constitución.

La historia Republicana de Panamá y su inicio en la democracia, surgió precisamente de un acto electoral, cuando la Junta de Gobierno Provisional de los próceres José Agustín Arango, Tomás Arias y Fedenco Boyd convocaron a elecciones para el 27 de diciembre de 1903 con la finalidad de elegir la

Convención Nacional Constituyente, que a primeras luces da muestra de la importancia del Derecho Electoral en la consolidación del Derecho Constitucional de nuestro país. Ahora bien, durante la época republicana de Panamá como veremos en capítulos posteriores, estuvo acompañada de entidades electorales que tenían como fin vigilar el buen desarrollo de los procesos electorales, y también se les fue adscribiendo funciones relativas al registro civil y cedula. Oficialmente el Tribunal Electoral como lo conocemos hoy fue creado el 24 de Octubre de 1956, y representó un esfuerzo Legislativo que reformó la Constitución Política con el fin de garantizar una entidad independiente de los órganos de poder y con competencia privativa en materia electoral.

El Tribunal Electoral ha ejercido una función tenaz, sobre todo frente a los retos que presenta el siglo XXI, siendo una entidad que constitucionalmente tiene la función de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, y que ha sido alabada por entidades internacionales por la transparencia y el manejo del proceso electoral. De hecho, el Tribunal Electoral de Panamá ha instaurado una comisión permanente de reformas electorales con el objetivo de adecuar la normativa electoral con las exigencias actuales del cambiante mundo político, y que presenta retos importantes que demandan iniciativas innovadoras. Pese a esta delicada función, las actuaciones del Tribunal Electoral no escapan al control de constitucionalidad, tal como hemos hecho énfasis anteriormente. De hecho, la independencia del Tribunal Electoral está consagrada en la Constitución y por tal razón sus actuaciones tienen que ser cónsonas con la

norma de donde surge su independencia. Este trabajo es atractivo, porque no existen antecedentes de un estudio específico del control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral, sino que la mayoría de los trabajos centran sus esfuerzos en hacer análisis del control constitucional, o de la autonomía del Tribunal Electoral. En este sentido no existe un estudio en específico, o enfocado directamente al control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral, ya que por lo general son planteadas en apartados de temas más generales relativos al derecho constitucional o de temáticas relativas al Derecho Electoral.

Por tal razón, frente a la titánica tarea que posee el Tribunal Electoral de ser garante de las elecciones y derechos políticos-electorales, no puede dissociarse su funcionalidad de los principios Constitucionales que son precisamente la fuente dimanante de su esencia. El control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral representa por tanto, más allá de una lucha de poder entre órganos jurisdiccionales (entre la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral), o de intromisiones institucionales, un modo de orientar y asegurar que el Tribunal Electoral centre sus esfuerzos en la consolidación de la democracia que ha jurado proteger, y que la Corte Suprema de Justicia defienda la institucionalidad e independencia del Tribunal Electoral consagrado en la Constitución y corrija los desaciertos en sus decisiones cuando vayan en contravía de la Carta Magna.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

A continuación presentamos algunas preguntas-problema que delimitan el objeto de investigación

¿Pueden ser sometidas a control de constitucionalidad las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá?

¿Qué mecanismos de control de constitucionalidad se aplican a las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá?

¿Qué actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá han sido sometidas a control de constitucionalidad?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

- Establecer el alcance del Control de Constitucionalidad sobre las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer en qué consiste el control de constitucionalidad en materia Electoral
- Describir los mecanismos de control de constitucionalidad en Panamá y de qué manera inciden en las actuaciones del Tribunal Electoral
- Identificar qué actuaciones del Tribunal Electoral pueden ser objeto de control de constitucionalidad

- Referenciar jurisprudencialmente las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá que han sido objeto de control de constitucionalidad

1 4 ALCANCES Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN

Con esta investigación se pretende lograr un estudio completo, riguroso y detallado sobre el control de constitucionalidad de las actuaciones del Tribunal Electoral, que sirva como sustento para posteriores investigaciones en Panamá, y como referente de apoyo doctrinal para los magistrados, jueces, fiscales, abogados o estudiosos del Derecho Electoral. Con este estudio se realizará un compendio certero y detallado del control de constitucionalidad sobre las actuaciones del Tribunal Electoral que permita ser objeto de consulta en el caso de esclarecer algunas precisiones dogmáticas para la mayor comprensión de la relación entre Derecho Constitucional y Derecho electoral.

En cuanto a los límites de la investigación, existen pocos estudios a nivel nacional sobre el control constitucional en materia electoral específicamente de los actos electorales emanados del Tribunal Electoral. Sin embargo, debemos añadir que existe amplia doctrina sobre el tema en el derecho comparado sobre todo en México y España, donde existe una mayor bibliografía sobre el objeto de investigación.

Podemos destacar que en Panamá, existe amplia doctrina en materia de control constitucional por el renombrado jurista Arturo Hoyos, especial mención a los

textos relativos a la *Interpretación Constitucional y Justicia Constitucional* que describen de forma sencilla y con un análisis jurídico interesante el control constitucional en Panamá. Así mismo el magistrado del Tribunal Electoral Heriberto Arauz ha realizado amplios estudios en materia constitucional, como el libro *Los retos del constitucionalismo panameño*, que aboga por acercar el Derecho Constitucional a las exigencias de las actuales sociedades democráticas. A su vez, existen también referencias al tema en específico del control constitucional de los actos del Tribunal Electoral que son evaluados de forma somera, pero atinada, tal como hace el magistrado Eduardo Valdés Escoffery en su libro *Acontecer Electoral Panameño*, o Sánchez Salvador que específicamente aborda en su escrito de forma magistral el tema relativo a *Los Estatutos de los partidos políticos y su control de constitucionalidad*.

Ahora bien, como hemos mencionado existe amplia doctrina internacional en la materia, objeto de la investigación. Mención especial tiene el autor español Francisco Javier Díaz Revorio, que en sus obras *El Control Constitucional del Tribunal Electoral* o de *Garantías Electorales, Garantías jurisdiccionales* abordan de forma clara la temática de investigación, además que ofrece profundas luces para la presente investigación. Otro estudio interesante es el planteado por los autores Cambrónero Torres, A y Mora Barahona, en su obra *Control de Constitucionalidad de las Normas Electorales*, que ayuda a comprender y precisar dogmáticamente en qué consiste y la finalidad del control constitucional de las leyes electorales. Similar obra es la presentada por el jurista mexicano

Roberto Duque Roquero, *Control Constitucional de las Leyes Electorales*, donde explica el sistema de control de constitucionalidad en materia electoral por parte del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación en México. Así mismo Hertino Avilés, magistrado del Tribunal Electoral del Poder judicial del Estado de Morelos, en un estudio breve presenta en su artículo *Control constitucional en materia Electoral*, la relación íntima entre Derecho Constitucional y el Derecho Electoral, y el tratamiento que debe darse al principio de Supremacía Constitucional en materia Electoral. Por otra parte, el magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica Luis Diego Brenes Villalobos, junto con el jurista Juan Luis Rivera presentan en su artículo Recurso de Amparo Electoral, las principales connotaciones y características de esta figura en Costa Rica que son de amplio interés en derecho comparado.

1.5 MÉTODO

El método utilizado para la presente investigación es el método jurídico de carácter interpretativo- crítico, basado en el estudio de material bibliográfico e infográfico, como también del uso de un criterio hermenéutico de análisis de jurisprudencias sobre la temática.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Marco Conceptual

2.1.1 Concepto de control de constitucionalidad

El control constitucional deriva del principio de la supremacía constitucional que encuadra la Constitución en la cúspide del ordenamiento jurídico de un Estado. De esta forma, la ubicación en el máximo punto no solo obedece a que es la norma fundamental de la cual se nutren todas las leyes o normas positivas, "() sino, además, por el hecho de llevar implícita toda una filosofía política que sirve de orientación no solamente a los agentes del poder-los gobernantes-, sino a la conducta de los gobernados, en cuanto miembros activos del conglomerado social" (Mesa, 1994, p 347). En ese sentido, con la finalidad de ser consecuentes con la lógica de este principio, "la propia Constitución debe prever mecanismos tendentes a garantizar que ello ocurra así" (Mesa, 1994, p 350). Cada país consagra los medios pertinentes para la guarda y defensa de la Constitución, o en otras palabras, lo comúnmente denominado control constitucional.

Por consiguiente, podemos definir el control de constitucionalidad como los mecanismos procesales destinados a asegurar y defender la constitución, y cuyo ejercicio recae en la mayoría de los países en el Órgano Supremo de Justicia, razón por la cual la Justicia Constitucional "constituye () la garantía que sostiene la estructura del Estado de derecho o democracia constitucional" (Amaya, 2015, p 58). De esta forma se puede decir con razón, que dentro del

Estado Constitucional la norma jurídica de más alta jerarquía es la Constitución y dota de sentido a todas las normas inferiores, y en orden del respeto a su supremacía, esto conlleva a que todo el ordenamiento jurídico encuentre sustento y fundamento en los principios y valores consagrados en la Constitución. En consecuencia surgen los mecanismos de protección de la Constitución, los derechos y principios que consagra para que no sea vulnerada, sino que se garantice su cumplimiento.

2.1.2 Modelos de control de constitucionalidad y características

En la mayoría de los países, el control de constitucionalidad es ejercida por un órgano jurisdiccional, lo que significa que es un juez o tribunal colegiado quien puede verificar la inconstitucionalidad o posible inconstitucionalidad de una ley o acto jurídico mediante los procedimientos judiciales respectivos, lo cual da origen a la disciplina jurídica conocida como Derecho-Procesal Constitucional. En este sentido existen tres modelos o sistemas de control de constitucionalidad de las leyes por un organismo judicial, ambos encaminados con la finalidad de respetar la supremacía de la constitución. A continuación, explicaremos cada uno de ellos y sus principales características.

2.2.2.1 Modelo europeo continental

Este modelo, también denominado austriaco-kelseniano, porque fue creado y desarrollado por Hans Kelsen, se caracteriza principalmente, como menciona González Montenegro, porque la Guarda de la Supremacía Constitucional "() es conferida, en especial, a un tribunal, denominado Tribunal Constitucional"

Se trata de un control concentrado, ya que el Tribunal Constitucional es independiente y actúa incluso separado de la Jurisdicción Ordinaria, teniendo el monopolio del Control de Constitucionalidad de las leyes. Ahora bien, este Control puede ser ejercido de diversas formas, ya sea en abstracto o en concreto. Es abstracto "cuando se puede impugnar directamente una ley sin necesidad de que exista un proceso previo, y en concreto a iniciativa de los órganos jurisdiccionales cuando la impugnación se hace dentro de un proceso ordinario" (Hoyos, 2007)

Al ser emitidas por un Tribunal con total independencia, las sentencias de inconstitucionalidad tienen la facultad de anular las leyes objeto de impugnación, es decir produce efectos *erga omnes*. La naturaleza de este efecto se deriva de que los Tribunales Constitucionales dan garantía de que es el Órgano especializado, autónomo e independiente a quién se encomienda la Guarda de la Supremacía Constitucional a razón de que es la misma Constitución quien la dota de tal potestad. Por eso, al ser la máxima intérprete de la constitucionalidad, el efecto de sus sentencias es *erga omnes*. En Latinoamérica este modelo es el que presenta Guatemala, Chile, Ecuador, Perú y Colombia.

2.2.2.2 Modelo norteamericano

Respecto al modelo norteamericano posee características distintas que las diferencia del modelo europeo. Dicho modelo surgió a raíz de la tan citada sentencia del Juez John Marshall en el renombrado caso *Marbury vs Madison*, donde se aplica por primera vez este Control de Constitucionalidad. El Sistema

Norteamericano se caracteriza, porque a diferencia del Sistema Europeo o Continental, el control de constitucionalidad es ejercido por los tribunales ordinarios, y no existe el monopolio del control constitucional por un tribunal especializado

En este aspecto el control por parte de los tribunales ordinarios es de carácter difuso, o también denominado esquema de revisión judicial o *judicial review*, ya que son los jueces que integran el órgano judicial, quienes tienen el deber de interpretar y aplicar la ley en el caso concreto respetando el principio de supremacía constitucional o inaplicarla en caso de que no se respete dicho principio. Por lo cual todos los jueces tienen la potestad de ejercer dicho control, en otras palabras son jueces de legalidad y de constitucionalidad. Siendo así, las consecuencias de las sentencias emitidas en materia de constitucionalidad en el modelo norteamericano, solo tienen efectos *inter partes*, aunque algunos sostienen que puede llegar a ser un precedente según sea la similitud del caso. Ahora bien, como menciona (Hoyos, 2007) en el modelo norteamericano el control se ejerce en concreto, porque "() sólo se puede promover una objeción o incidente de inconstitucionalidad dentro de un proceso que se siga ante los tribunales ordinarios"

Es necesario resaltar, como hemos mencionado, que los efectos del control constitucional difuso se limitan al caso concreto en litigio, y los jueces deberán inaplicar la ley contraria a la Constitución al proceso que lleva en curso. Por esta razón, el modelo Europeo es un modelo concentrado, porque el efecto de que un

tribunal especializado declare inconstitucional una normativa es que anule, o saque de la vida jurídica la ley que es contraria a la Constitución, es decir, la ley objeto de la impugnación no podrá aplicarse en ningún caso posterior. Por otra parte, el control difuso característico del modelo norteamericano, "() no deroga la ley y sus efectos son individuales, es decir, se circunscriben al proceso dentro del cual se produce la inconstitucionalidad" (González Montenegro, p. 182). Entre los países latinoamericanos que consagran este modelo se encuentran México, Argentina y Brasil, donde no existe una corte especializada en materia constitucional, así como tampoco la Corte Suprema de Justicia encargada de la guarda de la supremacía constitucional tiene una sala especializada para ello.

2.2.2.3 Modelo mixto

A continuación, presentamos el modelo adoptado por Panamá, que podríamos llamar con razón modelo mixto, ya que combina rasgos de ambos modelos. Para presentar dicho modelo nos basaremos en lo expresado por Hoyos (2007, p. 790).

- 1 El control es concentrado en cuanto a las leyes o proyectos de leyes, ya que por disposición del art. 206 se le encomienda la tarea de ser guardiana de la integridad de la Constitución, que deberá realizarse a través del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya que en Panamá no existe una sala especializada en materia constitucional. Se trata por tanto de un monopolio sobre el control de constitucionalidad de las leyes o proyectos de leyes.

- 2 También se ejerce un control difuso en cuanto a actos particulares, para ciertas figuras que protegen derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como es el caso del Amparo de Garantías, el Hábeas Corpus y el Hábeas Data
- 3 Se ejerce un control abstracto cuando se demanda de forma directa ante la Corte Suprema de Justicia la inconstitucionalidad de una ley,
- 4 Existe también el control concreto que se atiene a un proceso en particular, esto se hace a través de los mecanismos de advertencia de inconstitucionalidad o consulta de inconstitucionalidad
- 5 Las sentencias de inconstitucionalidad siguen los efectos del modelo europeo continental, esto es, efectos erga omnes
- 6 El control constitucional de la ley se ejerce la mayoría de las veces como control reparador a posteriori, es decir, cuando la ley nace a la vida jurídica y sea lesiva de derechos o vaya en contravía de preceptos constitucionales. Aunque también existe un control previo (a priori) que recae sobre los proyectos de ley, pero solo puede ser impugnada por el presidente de la República a través de un proceso denominado objeción de inexecutable, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por cualquier ciudadano

2.1.3 Breve referencia histórica al control de constitucionalidad en Panamá

La constitución de 1904 consagró el principio de supremacía constitucional, separación de poderes y también un control judicial previo sobre las leyes

Ahora bien, también existió un control de constitucionalidad de las leyes ejercido por las autoridades judiciales, pero era "una especie de control judicial descentralizado o difuso toda vez que debía ser ejercido por cualquier funcionario del orden judicial al decidir casos concretos" (González Montenegro, s f) Se trataba por tanto de un modelo de control constitucional norteamericano, ya que eran los tribunales ordinarios, quienes decidían inaplicar la ley al caso en concreto cuando esta devenía inconstitucional. De hecho, fortaleciendo este sistema norteamericano, "la ley 24 de 1937 crea el recurso de casación en materia constitucional con fines nomofiláticos" (Hoyos, El Control Judicial, 2007, pág 787)

Sin embargo, no fue hasta la Constitución Política de 1941 donde se consagra el Control Judicial de Constitucionalidad de las leyes que se tiene en la actualidad, adoptando las características que se explicaron anteriormente. Tanto en la Constitución de 1941, 1946, 1972 y 1983 hoy vigente, se consagró la supremacía constitucional y la guarda de la constitución se encomendó a la Corte Suprema de Justicia. En la actualidad, nuestra Carta Magna en su artículo 206 otorga al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución, sin que le esté permitido a otra autoridad declarar inconstitucional alguna norma jurídica.

2.1.4 Relación Derecho Constitucional y Derecho Electoral

Algunos autores, como Enrique Álvarez Conde sostienen el Derecho Electoral como "disciplina científica dentro del ámbito del Derecho Constitucional, se

encuentra informada por una serie de principios configurando una especie de axiología electoral, que parecen conferirle una cierta sustantividad propia" (Conde, s f) De hecho, este planteamiento tiene sentido, porque el Derecho Electoral encuentra su esencia como rama del derecho cuya función es respetar el principio democrático derivado de la actividad electoral, y este principio democrático a su vez es el que alimenta el fundamento de la constitución

En otras palabras, el Derecho Electoral constituye una rama del derecho importante en la garantía de un sistema democrático, porque es el encargado de velar que las reglas destinadas al torneo electoral respeten la voluntad popular expresada por los ciudadanos, tal como es consagrado en la constitución de cada país En consonancia y siguiendo el corolario de las ideas anteriores, las garantías constitucionales representan un eje básico y transversal sobre el cual se sustenta la democracia, y por tanto, donde también se asientan las garantías electorales De hecho existe un gran vínculo entre el Derecho Constitucional y el Derecho Electoral, ya que la primera se relaciona directamente con el aspecto esencial de la organización, constitución y formación del Estado con la finalidad de salvaguardar la democracia o la soberanía del pueblo, mientras que la segunda se caracteriza "como el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos representativos en una democracia" (Avilés, s f)

2 1 5 Historia del Tribunal Electoral

Como mencionamos anteriormente, la primera actividad Electoral de la República nació a razón de la Junta de Gobierno Provisional que fue integrada por José Agustín Arango, Tomás Arias y Federico Boyd, mediante el Decreto No 25 de 12 de diciembre de 1903 que convocó a elecciones el día 27 de diciembre de 1903 con la finalidad de elegir quiénes conformarían la Convención Nacional de Constituyente. Para ello fue necesaria la creación de un ente electoral que organizara las elecciones, estas fueron las juntas electorales por provincias cada una conformada por cuatro miembros y sus suplentes. Posteriormente a raíz de la primera Constitución Política de 1904 se consagran ciertos temas electorales, tal como el capítulo dedicado al sufragio y a la ciudadanía, pero sin ninguna alusión a alguna autoridad electoral específica. La Constitución de 1904 estableció el sufragio solo para las personas mayores de 21 años, y prohibía a las mujeres el ejercicio del voto. Posteriormente en el mismo año, nace la primera Ley Electoral, la ley 89 del 7 de julio de 1904, por el cual se reglamentan las elecciones populares y se establece un mecanismo de elecciones indirectas, donde básicamente el ciudadano sufragaba por electores, quienes a su vez tenían encomendada la misión de elegir al presidente. Esta ley también crea las primeras autoridades electorales que fueron respectivamente Consejo Electoral de la República con jurisdicción en todo el país, el Ayuntamiento Electoral a nivel de cada provincia, y el Jurado Municipal de Elecciones con jurisdicción en cada distrito.

Posteriormente, mediante la ley 1 del 22 de agosto de 1916 se adoptó el Código Administrativo que dedicó un título especial al "tema de las elecciones y en el cual se reglamenta toda la materia electoral. Se le cambia el nombre al Consejo Electoral de la República por el de Jurado Nacional de Elecciones y los Ayuntamientos Electorales se llamarán Jurados Provinciales" (Tribunal Electoral, 2017)

Tiempo después, en el año 1940 cuando fue electo el presidente Arnulfo Arias, el primer tema que trató durante su mandato fue el de las reformas constitucionales que surgieron con el Acto Legislativo del 22 de noviembre de 1940, por el cual se convocó al pueblo para que mediante plebiscito aprobara o rechazara la nueva Constitución. Dicha convocatoria fue formalizada a través del Decreto N°141 de 1940. Así surgió la Constitución Política de 1941 que adoptó el sufragio femenino (con limitaciones aún), y se estableció el voto de forma directa para elegir a las autoridades populares. También se crea la primera autoridad electoral a nivel institucional nombrada como Jurado Nacional de Elecciones conformado por el Presidente de la Corte, un ministro de Estado y dos ciudadanos sin ninguna función oficial, estos escogidos por la Asamblea Nacional en una sola sesión. Posteriormente, con la ley 83 del 1 de julio de 1941 se regula la cédula de identidad personal, y se concede el derecho a elegir y ser elegida a las mujeres, pero limitadas a los ayuntamientos provinciales cuando fuera mayor de 21 años y tuviera un diploma vocacional, universitario o normal de segunda enseñanza.

Ese mismo año, mediante la ley 98 del 5 de julio se estableció que el Jurado Nacional fuera un organismo permanente sin tener período fijo

La Constitución de 1946, que consagró el sufragio universal sin distinción de género, crea a su vez un organismo electoral homónimo al de 1941, pero dejando su elección, composición y atribuciones a la regulación legal. En consecuencia, la ley 39 del 19 de septiembre de 1946 estableció que el modo de elección de los 7 miembros del Jurado Nacional de Elecciones sería escogido por la Asamblea Nacional con una fórmula de cociente electoral, dividiendo el número de diputados entre siete. El diputado debía votar por un principal y dos suplentes y sería elegido aquel que alcanzara el cociente, de quedar puestos vacíos se asignarían de forma tradicional por mayor cantidad de votos. También se consagró que los partidos podían presentar una nómina de tres personas con sus respectivos suplentes y de esa lista el Jurado elegiría a los representantes del partido.

En el año 1956 surge lo que se conoce en la historia panameña como las reformas y medidas más importantes del ámbito electoral, a través del Acto Legislativo No. 2 del 16 de febrero de la Asamblea saliente y ratificado mediante el Acto Legislativo No. 2 del 24 de octubre de la Asamblea Nacional renovada. Entre las medidas más importantes, parafraseando al magistrado Valdés Escoffery (2006, p. 219)

- Se creó el Tribunal Electoral tal como es conocido en la actualidad, con independencia y autonomía respecto a los órganos Ejecutivo y Judicial, y asignándosele la competencia privativa en materia Electoral. El Tribunal Electoral estaría compuesto por tres magistrados que serían nombrados por cada órgano de poder del Estado por un período de doce años
- Se asignó al Tribunal Electoral la Jurisdicción Penal Electoral, y se le atribuyó la función de formalizar las solicitudes de naturalización, así como también la tarea constitucional de la expedición y registro de cédulas

En 1958 con la ley 25 de 30 de enero

"() se aprueba el primer Código Electoral y se reglamenta la jurisdicción penal electoral recién adscrita al Tribunal en la reforma constitucional de 1956, estableciendo que en representación de la sociedad, actuará el Ministerio Público por conducto del Procurador General o del Procurador Auxiliar" (Tribunal Electoral, 2017)

Posteriormente, con la Constitución política de 1972, el Tribunal Electoral mantiene autonomía e independencia, pero se reduce el período de los Magistrados del Tribunal Electoral a siete años, y solo podían ser designados por la Corte Suprema de Justicia. Consecutivamente, el 13 de enero de 1972, la Junta Provisional de Gobierno expide el Decreto de Gabinete No 2 de 13 de enero de 1972 y se adopta el Estatuto de las elecciones de 1972, se establecen

los delitos electorales y se crea como ente investigativo para dichos delitos, la Fiscalía Electoral. A la postre se desarrollaron legislaciones, tales como la ley 108 del 8 de octubre de 1973 con el fin de regular la expedición de cédulas, y la ley 100 de 30 de diciembre de 1974 para reorganizar el Registro Civil como dependencia del Tribunal Electoral. A la postre las leyes 4, 5 y 6 del 10 de febrero de 1978 regularon ciertas materias electorales. La ley No. 4 consagró y reguló la organización del Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral. La Ley No. 5 contempló algunas medidas electorales respecto a los representantes de corregimiento y amplió la estructura organizativa del Tribunal Electoral actualizando sus funciones, y por último la ley no. 6 reguló la revocatoria de mandato del representante de corregimiento.

Ulteriormente, en el año 1983 a través de una serie de reformas a la Constitución de 1972 se instituye que el Tribunal Electoral tiene la función de garantizar la libertad y pureza del Sufragio popular, se le otorga patrimonio y derecho autónomo de administración. Los magistrados del Tribunal Electoral se les exigen los mismos requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y se asigna la responsabilidad constitucional al Tribunal Electoral del registro civil de las personas. Por su parte, el Fiscal Electoral sería nombrado por el órgano ejecutivo, pero previa aprobación del Órgano Legislativo. El mismo año, mediante la ley 11 del 10 de agosto se consagra el segundo Código Electoral del país, donde se definen qué son los partidos políticos, se establece la depuración permanente del Registro Electoral, y se crea el Boletín Electoral.

como Gaceta Oficial para los asuntos en materia electoral, entre otras reformas significativas

En la actualidad el Tribunal Electoral juega un papel importante en el desarrollo de las elecciones, y se ha caracterizado por la transparencia de su proceso democrático. La característica principal del sistema electoral panameño es que la ciudadanía es la protagonista principal de las elecciones y el Tribunal Electoral un instrumento para el buen desarrollo y desempeño de la misma. Otra ventaja institucional son las continuas reformas electorales una vez culminado el proceso electoral, que permite revisar los errores o inquietudes derivados de las elecciones y prepara las reglas de la próxima contienda electoral con el fin de adecuarla a las exigencias y necesidades actuales del escenario político panameño.

2.1.5.1 Historia de la jurisdicción penal electoral

Como contemplamos, fue a través de la ley del 25 del 30 de enero de 1958 que se encomendó la Justicia Penal Electoral al Tribunal Electoral, que era ejercido precisamente por los magistrados del Tribunal Electoral. Esta realidad garantizaba el principio de doble instancia que exigían los convenios internacionales en materia de derechos humanos suscritos por nuestro país, razón por la cual a través de la Ley No. 60 del 17 de diciembre de 2002 se crean los Juzgados Penales Electorales como jurisdicción especial encargados de administrar justicia contra los siguientes delitos electorales contemplados en el Código Electoral.

- Delitos contra la libertad del sufragio
- Delitos contra la honradez del sufragio
- Delitos contra la eficacia del sufragio
- Delitos contra la administración de la justicia electoral

En un principio el sistema de justicia penal electoral era de corte inquisitivo, cada despacho contaba con un juez penal electoral, secretario judicial, oficial mayor, y un notificador- conductor y trabajador manual. La división de los Juzgados se realizó a través de competencia territorial, dividiéndose en tres distritos judiciales, el primero con competencia en las provincias de Panamá, Darién, Colón y la Comarca GunaYala, el segundo con competencia en asuntos penales electorales de las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y el tercero en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la comarca Ngobe Buglé.

El sistema de justicia penal electoral instaurado en el 2002 de carácter inquisitivo, se mantuvo hasta el año 2017, pese a que en la jurisdicción ordinaria, ya se había implementado el sistema de justicia penal de corte acusatorio en el año 2011. Fue a través de las últimas reformas electorales, originadas con la ley 29 del 29 de mayo del 2017, que la justicia penal electoral cambia al sistema de corte acusatorio, manteniendo la división de los distritos jurisdiccionales, pero cambiando el organigrama funcional, y asignando al primer distrito jurisdiccional dos jueces de garantía y uno de juicio, y en los demás distritos jurisdiccionales

un juez de garantía y un juez de Juicio. Además de ello se designó un Juez de cumplimiento a nivel nacional. La oficina Jurisdiccional, por otra parte, se dividió en número de distritos jurisdiccionales a cargo de una Secretaría Jurisdiccional.

2.2 El control de constitucionalidad en materia electoral

2.2.1 El control de constitucionalidad en materia electoral

La forma en que están aunados el Derecho Electoral y el Derecho constitucional se traduce en que las garantías electorales "forman parte de la más amplia función de garantía constitucional, del mismo modo que los derechos políticos electorales son derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones" (Díaz Revorio F. J., 2013, pág. 7). En este sentido el control de constitucionalidad en materia electoral es la utilización de mecanismos constitucionales que garantizan derechos políticos electorales, y tiene como fin la defensa del propio sistema democrático.

Efectivamente, es innegable la relación entre las garantías constitucionales y electorales, no solo porque aún, mediante los mecanismos de control constitucional, la parte dogmática y orgánica de la Constitución, sino porque en el caso que no se defendieran las garantías electorales "() no hay seguridad de que se celebren propiamente elecciones libres, y por lo tanto no se puede hablar con rigor de una democracia real, ni de efectividad de los derechos fundamentales político-electorales" (Díaz Revorio F., 2018). Por ello, más allá de un Control que garantice la salvaguarda Constitucional de los derechos

Electorales, es necesario su interpretación de forma dinámica y adecuada a las exigencias actuales, de manera que garantice la pluralidad de ideas y la consolidación de la democracia

2.2.2 Modelos de garantías jurisdiccionales en materia electoral

En este apartado nos basaremos en la clasificación que realiza el profesor Francisco Javier Díaz Revorio sobre los modelos de garantías jurisdiccionales en materia electoral, que si bien representa una "tarea compleja", ayuda a entender bajo un criterio clasificador el objeto de investigación. Lo primero a atender en esta clasificación es la existencia o no de una jurisdicción electoral específica. Además, esta clasificación tiene un propósito metodológico y hermenéutico jurídico importante, porque permite concretar la competencia en caso de conflicto entre la jurisdicción constitucional y electoral que muchas veces suelen solaparse, y así establecer cuáles son los límites de las jurisdicciones en la defensa de las garantías electorales que sean objeto de control constitucional.

2.2.2.1 Modelo de garantías jurisdiccionales sin jurisdicción electoral específica

En este modelo no existe una Jurisdicción Electoral específica, y le corresponde a los Tribunales Constitucionales la competencia para la protección de las garantías jurisdiccionales. Este es el sistema más utilizado en Europa Occidental. En ciertos casos como Francia o España, el Tribunal Constitucional ejerce dicha salvaguarda junto con los jueces ordinarios del Contencioso-administrativo, mientras que en algunos casos los jueces ordinarios tienen la función de salvaguardar las garantías electorales. Según establece (Díaz Revorio J ,

Garantías Electorales(II) Garantías Jurisdiccionales) "en estos casos los Tribunales Constitucionales (y' en su caso, los tribunales ordinarios) actúan a la vez como Tribunales Electorales"

2 2 2 2 Modelo de garantías jurisdiccionales con jurisdicción electoral específica

Es el modelo más extendido en los países latinoamericanos, por el cual se le asigna privativamente a un Ente la jurisdicción especializada en materia electoral. En estos casos se presenta un mayor nivel de complejidad a la hora de la determinación de la competencia, y mucho más ejemplificado en el caso donde existe una Corte Constitucional o sala especializada en lo Constitucional, a razón de que es necesario determinar la competencia entre tres poderes judiciales, a saber, el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia, y Tribunal Constitucional.

Consecuentemente, en los modelos jurisdiccionales con jurisdicción electoral específica se clasifica de la siguiente manera:

- Cuando no existe jurisdicción constitucional específica. Dichos países permiten la coexistencia del Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia, pero no mantiene en su estructura judicial la existencia de una Corte Constitucional o una sala especializada en materia constitucional. En estos casos la competencia privativa de la materia Electoral se encarga al Tribunal Electoral, y se deja total potestad en materia de garantías constitucionales al máximo ente de Justicia, la Corte Suprema de Justicia. Este modelo se presenta en países como

Brasil, México, Argentina y Panamá donde el Tribunal Electoral es el órgano encargado de regular la materia electoral en casi todos los aspectos, y las funciones de defensa constitucional se adscriben a la Corte Suprema de Justicia, o se comparten entre el Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia como es el caso de México

- Cuando existe una jurisdicción constitucional Se manifiesta en los casos donde la jurisdicción Electoral "convive con una jurisdicción constitucional concentrada y especializada en un Tribunal Constitucional o una Sala Constitucional, además obviamente de con la jurisdicción ordinaria" (Díaz Revorio F , Garantías Electorales(II) Garantías Jurisdiccionales, Edición 2018) El ejemplo más estudiado es el de Costa Rica, y otros países mantienen la misma estructura, tales como Chile, Ecuador y Bolivia Como menciona Francisco Díaz en estos casos existen mucho más complicación a la hora de delimitar la competencia y las funciones, ya que existen tres escenarios que pueden presentarse
 - Que la Jurisdicción ordinaria se supedite a la Jurisdicción constitucional y electoral, manteniéndose en un segundo plano
 - Que el máximo órgano que se encuentra en la cúspide en materia de garantía constitucional, jerárquicamente hablando, sea la Corte Constitucional, y tenga la competencia privativa y la última palabra en dichos casos

- Que las tres jurisdicciones tengan competencia o mantengan estructuras paralelas, en cuyo caso se hará mucho más necesaria la correcta delimitación de las funciones para que no exista solapamiento o tensiones entre las jurisdicciones

2.2.2.3 Mecanismos utilizados por la jurisdicción electoral en Panamá

Panamá, como ya hemos visto, se encuentra ubicado dentro de los modelos de garantías jurisdiccionales en los cuales existe una jurisdicción electoral específica, pero no tiene en su estructura judicial una corte constitucional, ni tampoco la Corte Suprema de Justicia mantiene una sala especializada en materia constitucional. En razón de ello, es el Tribunal Electoral la máxima autoridad encargada de la regulación en la materia electoral, competencia establecida constitucionalmente en el artículo 142 que establece lo siguiente:

Art. 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 (Subrayado y negrita nuestro)*

En este caso la Constitución autoriza al Tribunal Electoral la competencia privativa de la materia electoral, tanto así que como sostiene el jurista Rodrigo Noriega el "() modelo de organización de la institución electoral panameña corresponde al diseño de un cuarto poder de rango constitucional, que a la vez organiza las elecciones, tiene amplias facultades para decidir jurisdiccionalmente sobre los conflictos políticos y electorales que enfrenta el país" (Noriega, 2016)

Actualmente, pese a esta independencia tan alabada del Tribunal Electoral, no significa que tiene absoluto poder sobre la materia electoral, sino que debe su funcionamiento y regulación a los límites establecidos en la Constitución. De esta forma, las garantías electorales-políticas se encuentran contempladas dentro de las garantías constitucionales, y por tanto pueden ser objeto de control de constitucionalidad, que es ejercido por la Corte Suprema de Justicia en los términos que establece el art 206 numeral 1 de la Constitución Política de Panamá, que a tenor reza

***Art. 206** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes*

1 La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella

cualquier persona Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir

De modo que, pese a la amplia competencia del Tribunal Electoral en lo concerniente a la materia electoral, todas las funciones vinculadas a la protección, guarda y defensa de la Constitución corresponden exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia

2.3. Mecanismos de control constitucional en Panamá

2.3.1 Características y clasificación de los mecanismos de control constitucional en Panamá

Cabe citar en este apartado lo que menciona el jurista Arturo Hoyos "el sistema de justicia constitucional de la República de Panamá es de los más amplios del mundo occidental" (Hoyos, La Justicia Constitucional en Panamá Una apretada síntesis, pág 1) Lo anterior basado en control de constitucionalidad en Panamá se puede interponer contra una ley o acto de Gobierno y concede una legitimidad procesal amplia Tal como la mayoría de los países, Panamá contempla dos tipos de control, el primero conocido como control en abstracto o difuso que

genera efectos *erga omnes* y el control concreto que solo genera efectos entre las partes. Respecto al control constitucional de las leyes ésta se puede presentar en dos momentos específicos, el primero antes de que se promulgue la ley y que solo puede ser ejercida por el presidente de la República y es conocida como acción de inexecuibilidad. De la misma forma existe el control posterior, que puede ser ejercido por cualquier persona y el mecanismo utilizado para su interposición es la acción de inconstitucionalidad.

El jurista panameño César Quintero, a su vez, establece que el control constitucional establecido por las garantías jurisdiccionales se puede clasificar en subjetivas y objetivas. La jurisdicción subjetiva constitucional "instituye y regula la defensa de los derechos constitucionales de las personas. Por tanto la respectiva acción solo puede ser en principio promovida por la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados mediante actuaciones arbitrarias de la autoridad pública" (Quintero C., p. 13), a esta categoría la Constitución panameña contempla el *habeas corpus*, *habeas data* y la acción de amparo de derechos.

Por otra parte, la jurisdicción constitucional objetiva tiene "como finalidad esencial la defensa de la primacía del ordenamiento fundamental del Estado, y en consecuencia, de la jerarquía y armonía que en él debe imperar" (Quintero C., p. 13), a esta categoría pertenecen las garantías jurisdiccionales de la acción de inconstitucionalidad, la consulta o advertencia de inconstitucionalidad y la objeción de inexecuibilidad constitucional.

Ahora bien, la doctrina es cónsona en mencionar que no todas las garantías jurisdiccionales representan un modo de control constitucional, sino que solo son mecanismos de control constitucional aquellos que tienen como " finalidad la defensa de la Constitución frente a la infracción a sus disposiciones por actos de autoridad o normas de inferior jerarquía" (Arauz, 2016, p 161), y estos son específicamente en Panamá la acción de inconstitucionalidad, la advertencia de inconstitucionalidad y la objeción de inexecuibilidad

2 3 2 Advertencia y consulta de inconstitucionalidad

La advertencia de inconstitucionalidad es definida como "una de las garantías constitucionales destinadas a asegurar, o a hacer efectivo, el cumplimiento de ciertos derechos fundamentales" (Quintero, La Consulta de Constitucionalidad en Panamá) Ahora bien, respecto a la naturaleza de la advertencia de inconstitucionalidad, algunos autores como el ilustre jurista Jorge Fábrega Ponce sostienen que es de carácter *no jurisdiccional*, ya que se trata de un control previo para la defensa de la Constitución que no tiene una pretensión procesal, siendo la decisión de la Corte un dictamen sobre la constitucionalidad Sin embargo, somos del criterio del jurista César Quintero, donde alude que se trata de una acción procesal (Quintero C), ya que el dictamen carece de coercibilidad, y como es conocido, la decisión que emita la Corte Suprema de Justicia y con la cual se termina tiene efectos de cosa juzgada, lo cual supone como es obvio una sentencia en firme

La advertencia de inconstitucionalidad está consagrada en la Constitución Política de la República en el artículo 206 numeral 1, parágrafo 2 "Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del Pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia." El Código Judicial a su vez contempla en los arts 2557 y 2558 la advertencia de inconstitucionalidad, donde se establecen los parámetros para su interposición. Específicamente el artículo 2558 contempla *Cuando alguna de las partes en un proceso, advierta que la disposición legal o reglamentaria es inconstitucional, hará la advertencia respectiva a la autoridad correspondiente, quien en el término de dos días, sin más trámite, elevará la consulta a la Corte Suprema de Justicia()*

En materia electoral, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido enfática en mencionar que no se puede aplicar dicho mecanismo contra decisiones que emanen del Tribunal Electoral, y estableciendo como única vía la acción de inconstitucionalidad. Lo anterior según el magistrado Valdés Escoffery (Valdés Escoffery, 2006, pág 117) es por las siguientes razones

"() sería un mecanismo idóneo para permitir la intromisión de la Corte Suprema en una competencia ajena a ella y detener la

administración de la justicia electoral e impedir o detener el desarrollo de un proceso electoral y por lo tanto la transición constitucional del Estado con ocasión de las elecciones generales que se celebran cada cinco años"

Existe una postura antagónica a la anterior que fue manifestada por el exmagistrado Adan Arnulfo Arjona quién considera que la figura de la advertencia de inconstitucionalidad no tiene "restricción constitucional ni legal para su admisión en el ámbito de competencia del Tribunal Electoral. Afirmar lo contrario es tanto como aceptar que en el Tribunal Electoral es posible que se apliquen normas legales o reglamentarias contrarias a la Constitución y los afectados no tienen otro remedio que soportar esta situación" (Salvamento de Voto, resolución del pleno fechada 22 de julio de 2004)

Basándose en derecho, y sin menospreciar el criterio jurídico expuesto por el ex magistrado Arjona, consideramos que el primer criterio, por el cual la advertencia de inconstitucionalidad no cabe contra decisiones del Tribunal Electoral es el adecuado o correcto, ya que mediante esta forma se garantiza la independencia de las decisiones del máximo Tribunal Electoral con la finalidad de que se garantice la democracia mediante la celebración de elecciones libres y se cumplan los plazos electorales (importantes y determinantes en el buen curso de un gobierno). En conclusión, no cabe la advertencia de inconstitucionalidad en las decisiones del Tribunal Electoral, solo la acción de inconstitucionalidad, aunque, como se expondrá para ciertas actuaciones del Tribunal Electoral, la

Corte Suprema de Justicia, se ha admitido la aplicación de la acción de amparo de garantías

2 3 3 La acción de inconstitucionalidad

El art 206 de la Constitución Política de Panamá, contempla la acción de inconstitucionalidad de la siguiente forma

“La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes 1 La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona”

Por la primera frase debe entenderse que "todo acto, ya sea de carácter general o individualizado, emitido por cualquier autoridad pública, puede ser demandado por inconstitucional" y en segundo lugar cualquier persona "natural o jurídica, nacional o extranjera, puede interponer demanda de inconstitucionalidad, aunque el acto demandado no le afecte personalmente en absoluto" (Quintero C , Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en Panamá, pág 32)

De hecho, esta amplitud se traduce en que la acción de inconstitucionalidad cabe contra "leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones

de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona" (Arauz, 2016, pág 162)

En materia electoral, la acción de constitucionalidad, es contemplada en algunas legislaciones como la única forma o vía de garantía jurisdiccional para el respectivo control constitucional de los actos electorales. Panamá se encuentra dentro de estos países que han adoptado esta postura, y así se desprende de lo consagrado en el art 143 de la Constitución Política de Panamá, que "*Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. **Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad***" (Subrayado nuestro). Teniendo en cuenta que la misma Constitución Política encuadra jurídicamente la independencia y límites de la Corte Suprema de Justicia en el artículo 210 que dispone "Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución Política de la República de Panamá y Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional Constitución y a la Ley, pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos". pareciera desprenderse que en un sentido restrictivo la Corte Suprema de Justicia puede evaluar el control de constitucionalidad de las actuaciones del

Tribunal Electoral solo a través de la acción de inconstitucionalidad, tal como dispone el artículo 143 de la Carta Magna

Según el magistrado electoral Valdés Scoffery,, el hecho de que solo sea la acción de inconstitucionalidad la única vía para impugnar una decisión del Tribunal Electoral es la razón de la seguridad jurídica que debe blindar las decisiones en materia electoral, "() que no pueden quedar en el aire ni en el limbo jurídico cuando hay plazos improrrogables, de cara a una logística electoral que está concatenada para producir la transferencia del poder político de la Nación en una fecha específica por mandato constitucional para los cargos de elección popular tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos locales" (Valdés Escoffery, 2006, pág 114) Por esta razón, desde que se creó la jurisdicción electoral con la reforma constitucional de 1956, se consagró que las actuaciones o decisiones del Tribunal Electoral solo pueden ser recurridas ante el mismo ente, y una vez cumplidos los trámites legales, son definitivos, irrevocables y obligatorios, a excepción precisamente de la acción de inconstitucionalidad bajo las características señaladas

Es por esta razón que una vez resuelto la acción de inconstitucionalidad "() el expediente debe regresar a la justicia electoral para que vuelva a administrarse la justicia electoral, pero subsanando el vicio detectado, si ese fuese el caso, ya que solamente el organismo electoral es el que puede administrar justicia electoral, interpretando y aplicando la Ley Electoral" (Valdés Escoffery, pág 115) Lo que significa que aún siendo la Corte Suprema quién decide o garantiza la

constitucionalidad de un acto del Tribunal Electoral, es éste último quién tiene la función privativa y exclusiva de interpretar y aplicar la ley electoral, haciendo caso, a la disposición de la Corte Suprema de Justicia que debe limitarse a decidir si se violenta algún derecho fundamental, y no a interpretar la ley electoral

2.3 4 Objeción de inexecutableidad

Es necesario, en primer lugar, hacer un apunte respecto a la naturaleza de la objeción de inexecutableidad, que según (Wong Pimentel, 2008) (") es una atribución que ejerce por sí solo el Presidente de la República, según lo establece el artículo 183 de la Constitución Política, no requiere para ello el concurso de ningún ministro de Estado" El artículo mencionado dispone *Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República ()6 Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutableibles* Lo cual, como hemos mencionado, se trata de un mecanismo de control constitucional reducido, ya que la legitimidad procesal para su interposición recae única y exclusivamente en el presidente de la República

La objeción de inexecutableidad como modo de Control Constitucional, está consagrada en la Constitución en el artículo 171 que consagra *Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inexecutableidad El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y*

hacerlo promulgar De lo anterior se desprende, que la finalidad de la misma se asocia a la idea de equilibrio y balance de los poderes orgánicos, a la racionalidad que debe existir en toda la ley por sus efectos erga omnes, pero también, y no menos importante, a la idea de gobernabilidad, en otras palabras, la objeción de inexecuibilidad se utiliza en la medida que el Ejecutivo vea reticencia a su plan de gobierno en la Asamblea Nacional. En materia Electoral, las reformas constantes promovidas por el Tribunal Electoral y que son sometidas a la aprobación del Legislativo, pueden ser también objetables por inexecuibilidad siendo la Corte Suprema de Justicia quien evaluará en Pleno dicha petición. Si la decisión es declarada exequible obligará al Ejecutivo a sancionar y promulgar el proyecto.

Las objeciones de inexecuibilidad pueden referirse a causas de fondo o forma que contraríen los preceptos constitucionales, pero no es el Ejecutivo el que ejerce el control constitucional sino que es la persona legitimada para elevar la causa a la Corte Suprema de Justicia, y ésta reunida en Pleno cumple su función de salvaguardar la supremacía constitucional.

Se trata por tanto de un control previo de las normas jurídicas no perfeccionadas, y al cual se le acusa de inconstitucional, y que tiene la finalidad de que "no ingresen al ordenamiento jurídico leyes infractoras de la Constitución. Se logra, de igual forma que no se lesione la integridad de tal norma superior" (González Montenegro & Francisco, s.f). Es claro que dicho control previo es sobre el proyecto de ley, pero también cabe la objeción de inexecuibilidad posibles

reformas constitucionales, aunque en este último caso cuando el procedimiento de aprobación no sea el previsto por la Constitución, esto es, por motivos de forma

2.4. Mecanismos de protección de los derechos fundamentales en la jurisdicción panameña.

La Constitución establece los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, los cuales tienen la finalidad de proteger tales derechos. Los mecanismos consagrados en Panamá para tal efecto son el amparo de garantías, el hábeas corpus y el hábeas data

2.4.1 Amparo de garantías

La acción de Amparo de garantías está consagrada en el art 54 de la Constitución Política de Panamá, *ARTICULO 54 Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales*

Como se desprende el artículo transcrito este recurso solo procede contra una orden concreta de hacer o de no hacer, que sea emitida por cualquier autoridad pública contra una persona ya sea natural o jurídica, panameña o extranjera

El amparo de garantías puede ser interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia en el caso de que las autoridades públicas tengan mando y jurisdicción en toda la República

Ahora bien tal como se desprende del art 143 núm 11 de la Constitución se preceptúa que contra las decisiones en materia electoral solo cabe la acción de inconstitucionalidad Así también lo consagra el artículo 2615 del Código Judicial "() La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas

3 En atención a lo dispuesto en los artículos 137 y 204 de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas"

Ahora bien, tal y como menciona el jurista y magistrado Rafael Murgas Torrazza, "en principio no es procedente la acción de amparo contra decisiones emitidas por el Tribunal Electoral, pero en Sentencia de 12 de marzo de 1990 de la Corte Suprema de Justicia se dejó establecido que el amparo es procedente contra órdenes de carácter administrativo emanadas del ente regulador de la cuestión electoral" (Murgas Torrazza, 1997, pág 25)

Así mismo el magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Eduardo Valdés Escoffery, sostiene que de acuerdo a la Constitución la Justicia Electoral es de carácter definitiva, irrevocable y obligatoria de las decisiones emitidas por el

Tribunal Electoral, y que solamente pueden ser recurridas ante él mismo, sin que cupiera por tanto la acción de amparo de garantías constitucionales contra las decisiones de materia electoral, pero afirmando que "contra las decisiones en materia del Registro Civil y Cedulación, la Corte Suprema de Justicia sí ha admitido y acogido recursos de amparos" (Valdés Escoffery, 2006, pág 116)

Atendiendo a lo anterior, podemos concluir que el amparo de garantías constitucionales puede aplicarse en aquellas actuaciones del Tribunal Electoral pero de carácter administrativo no electoral. De hecho, una interpretación al tenor del artículo 2615 del Código Judicial numeral 3 establece que "() no se admitirá la demanda en un proceso de Amparo contra las decisiones **jurisdiccionales** expedida por el Tribunal Electoral" (subrayado nuestro), por tanto en el ámbito de control de constitucionalidad no se prohíbe el conocimiento de los actos administrativos cuando se considere vulnerado o lesionado un derecho o garantía fundamental que consagre la Constitución

2.4.2 Hábeas data

La acción de hábeas data tiene como fin "garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información () de igual forma para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre" (Arauz, 2016, pp 167-168)

El hábeas data tiene una doble naturaleza, es un derecho fundamental, y a la vez un recurso procesal constitucional para la garantía de ese derecho fundamental “derecho a la información” Así se desprende de lo consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política de Panamá

ARTICULO 44 Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información

Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal

La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial

En este sentido el hábeas data representa un principio garantista de la Constitución con la finalidad de fortalecer la transparencia en la gestión Pública Es necesario recordar que el hábeas data fue introducido a Panamá por medio

de la ley No 6 del 22 de enero del 2002, y se le reconoció tal importancia que mediante la reforma constitucional del 15 de noviembre de 2004 se elevó dicho método de protección a rango constitucional, tal como lo establece el artículo 44 de la Constitución Política de Panamá. Los dos anteriores artículos (42 y 43) reconocen específicamente el derecho de todas las personas de acceder a la información personal y pública contenida en datos o registros públicos y privados, y de solicitar la información de acceso público o de interés colectivo, respectivamente. En caso de incumplimiento de estos derechos, se puede aplicar el artículo 44 del texto constitucional que consagra el hábeas data, que busca hacer efectivo el derecho subjetivo tutelado en la Constitución de acceder a la información personal y pública, y también al principio constitucional de que las autoridades tienen la orden universal de que las personas puedan acceder a la información personal y pública.

2.4.3 Hábeas corpus

El hábeas corpus "tutela específicamente el derecho a la libertad corporal o ambulatoria" (Hoyos, s.f., p. 592). Se encuentra regulado en la Constitución y todos los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. Por esta razón, se puede considerar al hábeas corpus, principalmente, como una garantía constitucional tendiente a proteger la libertad personal en el caso de que exista una restricción arbitraria que sea contraria a la Constitución. Se trata de la protección de un derecho específico, la libertad personal frente a una restricción arbitraria, a diferencia del amparo de garantías que sí cabe contra todos los

derechos y libertades consagrados en la Constitución. El hábeas corpus está consagrado concretamente en el artículo 23 de la Constitución Política de Panamá que al tenor reza:

Art. 23. Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la Ley, será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante la acción de hábeas corpus que podrá ser interpuesta inmediatamente después de la detención y sin consideración a la pena aplicable.

La acción se tramitará con prelación a otros casos pendientes mediante procedimiento sumarísimo, sin que el trámite pueda ser suspendido por razón de horas o días inhábiles.

El hábeas corpus también procederá cuando exista una amenaza real o cierta contra la libertad corporal, o cuando la forma o las condiciones de la detención o el lugar en donde se encuentra la persona pongan en peligro su integridad física, mental o moral o infrinja su derecho de defensa.

Como se desprende del artículo mencionado, existen diferentes tipos de habeas corpus que repasaremos de forma breve a continuación:

1. **Hábeas corpus clásico o reparador.** Es aquel que "establece que si la persona está detenida fuera de los casos y de la forma que prescriben

esta Constitución y la Ley debe ser puesta en libertad a través de este recurso. De esta manera se repara el derecho infringido, es decir se restablece la libertad personal” (Matilde, Micaela, & Félix, 1995)

- 2 Hábeas corpus preventivo es aquel que se aplica frente a amenazas de eventuales detenciones, y no requiere la detención de la persona, sino que se interpone ante la sola amenaza de la misma. Esta clase de hábeas corpus está consagrado en el último párrafo del artículo 23 de la Constitución Política de Panamá. En resumen el objetivo no es poner en libertad a la persona, ya que lo está, sino evitar o impedir que la persona sea detenida de forma arbitraria o ilegal, por tanto la amenaza de que esto sea así es real y potencialmente cierta.
- 3 El hábeas corpus correctivo. También consagrado en el último párrafo del artículo 23, tampoco tiene la finalidad de poner en libertad a la persona, ya que en este caso se encuentra detenida, pero se busca que no se ponga en peligro su vida o integridad física, mental o moral en el lugar donde se encuentre. En otras palabras, la finalidad de este hábeas corpus no es asegurar la libertad personal del detenido, sino corregir la forma o modo en que está cumpliendo la detención, puesto que son denigrantes o violatorios de sus derechos fundamentales, o contrarios a la condición humana de los detenidos.

2.5. Actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá sometidos a control constitucional

2.5.1 Actuaciones del Tribunal Electoral en Panamá, según la Constitución

Haremos referencia a cuáles son las actuaciones de competencia del Tribunal Electoral en Panamá, para examinar qué mecanismo es el adecuado para ejercer el control de constitucionalidad en materia electoral. La Constitución establece cuáles son las actuaciones del Tribunal Electoral, en el artículo 143 se señala lo siguiente:

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 Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones

2 Expedir la cédula de identidad personal

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

4 Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia

5 Levantar el Padrón Electoral

6 Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren

7 Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización

8 Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia

9 Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto. El presupuesto, finalmente, aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del período electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior

10 Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia

11 Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral

*Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias **Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.***(El resaltado es nuestro)

2.5.2 Actuaciones del Tribunal Electoral que pueden ser sometidos a control constitucional

Concatenando lo anterior, se pueden clasificar las actuaciones del Tribunal Electoral en tres

- **Actuaciones en materia laboral** Derivado de la regulación de la ley electoral, y del manejo de su presupuesto, el Tribunal Electoral debe realizar actos administrativos relacionados al manejo del recurso humano. En este caso, dichas actuaciones pueden ser objeto de control de legalidad, como por ejemplo las destituciones, y aquellas acciones contra los funcionarios del Tribunal Electoral que sean violatorias de los derechos consagrados en la Constitución, interpuestas ante la sala de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema

de Justicia. En ese sentido, dichas actuaciones pueden ser objeto de control en el caso de ilegalidad, y los actos judiciales o públicos derivados de dicha ilegalidad pueden ser sometidos al control constitucional según sea el caso respectivo.

- **Actuaciones en materia administrativa:** Las relacionadas con "la adjudicación de bienes y servicios en base a contrataciones públicas" (Valdés Escoffery, 2006, p. 110) que se derivan de la función constitucional del manejo del propio presupuesto y la autonomía de su funcionamiento. Dichas actuaciones, al igual que las laborales, pueden ser recurridas ante la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema de Justicia cuando se considere ilegal algunas de las adjudicaciones de compras a un competidor de la entidad recurrente. Ahora bien, existen actos administrativos relacionados con el registro civil y cedulação (art. 143 núm. 1 y 2 de la Constitución Política), que son apelables ante el Pleno del Tribunal Electoral, y pueden ser recurridas por vía de ilegalidad ante la sede de la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, estas últimas actuaciones relativas al registro civil y cedulação en algunos casos han sido objeto de amparo de garantías, como veremos más adelante.

- **Actuaciones en materia electoral, sentido estricto:** Son aquellos actos, "cuya esencia y naturaleza únicamente es ejercida por el organismo electoral" (Valdés Escoffery, 2006, p. 111), en otras palabras las actuaciones exclusivas y privativas del Tribunal Electoral como organismo que puede ejercer el control de

legalidad sobre sus propios actos, siendo él mismo el único con capacidad para interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral. En consecuencia, existen actuaciones jurisdiccionales y administrativas de carácter eminentemente electoral, puesto que solo pueden ser ejercidas por el Tribunal Electoral, y solo pueden ser recurribles en materia de legalidad ante él mismo. En otros países, como Costa Rica, Uruguay, y México el máximo organismo electoral no solo ampara la legalidad de sus propios actos en materia electoral, sino que ejerce un control constitucional privativo sobre los mismos, se trata de una plena autonomía en materia jurisdiccional electoral. Este no es el caso de la jurisdicción electoral en Panamá, ya que como hemos visto solo ampara la legalidad de las actuaciones emanadas del Tribunal Electoral, pero no de la constitucionalidad de las mismas. Dichas actuaciones, por tanto pueden ser recurridas ante la jurisdicción constitucional a través de la acción de inconstitucionalidad.

2.6 El control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral en Panamá- Breve referencia Jurisprudencial

La independencia del Tribunal Electoral que otorga la competencia privativa de la materia Electoral no escapa al control constitucional de sus actos. Como se deriva del artículo 143, los actos del Tribunal Electoral son recurribles ante él mismo y se consideran sus fallos definitivos, siendo por tanto el único mecanismo para recurrirlos la acción de inconstitucionalidad.

En el presente apartado hacemos un recorrido jurisprudencial de actuaciones del Tribunal Electoral que han sido sometidas a control constitucional, con la finalidad de dar un acercamiento jurídico real al control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral

2.6.1 Control constitucional de actos administrativos

El artículo 143 estipula ciertas competencias, además de las jurisdiccionales al Tribunal Electoral en materia de cedulaación, registro civil, organización Electoral, justicia electoral. Por esta razón, si bien el artículo 2603 del Código Judicial dispone según lo dispuesto en el artículo 137 y 204 de la Constitución Política de Panamá que el único medio para el control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral es la acción de inconstitucionalidad, es necesario examinar algunas jurisprudencias que han adoptado decisiones en actuaciones del Tribunal Electoral de carácter administrativo, tal como explica (Murgas Torrazza, 1997, pág 188)

Así por ejemplo, en sentencia de 12 de marzo de 1990, la Corte Suprema de Justicia decidió un amparo propuesto contra una orden (no pagar viáticos) que fue proferida por el Tribunal Electoral. Explícitamente, la Corte mencionó en dicha sentencia lo siguiente

"() lo impugnado, en este caso, no es una resolución de dicho Tribunal, sino órdenes de no hacer que se dicten impartidas por éste, las que en principio, por no tener calidad de decisiones

jurisdiccionales, son susceptibles del medio extraordinario de impugnación ensayo, previsto de manera general, como se ha dicho, por el citado artículo 50 de la Constitución Política, con la única salvedad contemplada en el artículo 204 "

Aunque se ha admitido amparo de garantías respecto a actos administrativos llevados a cabo por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia ha venido estableciendo una línea jurisprudencial distinta a la anterior, y es en la actualidad la que se mantiene vigente Para citar, el fallo fechado 15 de abril de 1999

"No obstante, los Magistrados que integran el Pleno de la Corte han venido sosteniendo en pronunciamientos reiterados una interpretación restrictiva del último párrafo del artículo 137 de la Constitución Nacional, conforme a la cual las decisiones del tribunal Electoral no son impugnables a través de Amparo de Garantías Constitucionales (sea que se trate de asuntos de naturaleza jurisdiccional o administrativa, porque la única vía procesal idónea para atacar dichas decisiones es la acción de inconstitucionalidad"

De igual forma, se ha rechazado incluso examinar la pretensión, como es el caso del fallo emitido el 13 de mayo de 2004 a ocasión de una acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la orden de no hacer contenida en el Acuerdo N°1 de la Sala de Acuerdos N° 2 del 7 de enero del 2004 proferida por el Pleno de los magistrados del Tribunal Electoral fue considerado no viable La

Corte consideró que

"() la acción de amparo de garantías constitucionales ha sido interpuesta contra una orden contra la cual no procede. En efecto, de acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 137 de la Constitución Política de la República de Panamá, <<Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante el mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad >> En esa dirección el Pleno de la Corte Suprema ha expresado el alcance de ese párrafo al indicar que << **las decisiones del Tribunal Electoral no son impugnables a través de amparos de garantías constitucionales (Sea que se trate de asuntos de naturaleza jurisdiccional o administrativa)**, porque la única vía procesal idónea para atacar dichas decisiones es la acción de inconstitucionalidad >> (Resolución de 15 de abril de 1999)" (Subrayado nuestro)

Como se desprende, la Corte Suprema adoptó una postura rígida e inflexible al tenor de lo consagrado en la Constitución Nacional de que solo cabe el recurso de inconstitucionalidad contra actuaciones del Tribunal Electoral, sin importar que sean jurisdiccionales o administrativas. El ex magistrado Adán Arnulfo Arjona hizo un salvamento de voto muy considerable y que vale la pena citar, toda vez que apoya la tesis que exponemos acerca de que los actos

administrativos emanados del Tribunal Electoral pueden ser objeto de amparo de garantías. En efecto, el ex magistrado sostiene que tras una serena reflexión ha llegado a la conclusión de que "() el criterio restrictivo sentado por el Pleno en relación con los actos del Tribunal Electoral es excesivo y no cuenta con respaldo legal para continuar invocándolo como obstáculo para la admisión de Amparos de Garantías Constitucionales y las Advertencias o Consultas". Continuando de forma enfática, considera que el planteamiento restrictivo de que cualquier actuación del Tribunal Electoral solo puede ser objeto de control constitucional mediante el recurso de acción de inconstitucionalidad, es un grave peligro porque corre el riesgo de absolutizarse hasta llegar al extremo de concluir que en el ámbito del Tribunal Electoral, el Pleno de la Corte Suprema no puede ejercitar el control constitucional de garantías que le ha confiado con toda nitidez la Carta Política.

En conclusión, siguiendo los lineamientos del salvamento de voto

"() la referencia al Recurso de Inconstitucionalidad prevista en el artículo 137 de la Constitución, rige y es aplicable a las decisiones jurisdiccionales que expida el Tribunal Electoral en el ejercicio de las atribuciones privativas que se le reconocen para interpretar y aplicar la Ley Electoral. Es decir, contra las decisiones jurisdiccionales de carácter electoral constitutiva de la cosa juzgada no cabe otro recurso que no sea el de inconstitucionalidad, porque el Constituyente así lo expuso, claramente, en atención a los atributos de definitividad,

irrevocabilidad y obligatoriedad que se le reconocen a esos pronunciamientos. Empero, este supuesto muy concreto de excepción no puede generalizarse para establecer la conclusión de que los otros mecanismos de control constitucional (Ver la Advertencia o el Amparo) son procesalmente inadmisibles"

2 6 4 1 Libre postulación

Un fallo de importancia y repercusión en el ámbito electoral, fue el fechado 21 de julio de 2009 de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral en su momento, y abrió la puerta para la postulación por vía libre al cargo presidencial. El artículo 233 estipulaba " *Sólo pueden postular candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, los partidos políticos legalmente reconocidos*". La Corte Suprema de Justicia estableció que si bien la norma había sido impugnada anteriormente no existía con dicha demanda cosa juzgada constitucional, porque el anterior fallo del 28 de febrero de 1986 solo se impetró contra el adverbio "solo" y no sobre la totalidad de la norma, como en su momento aludió el actor, lo cual rompió el principio de cosa juzgada y permitía una nueva revisión constitucional. Se encontró contradicción de la normativa electoral con los arts 19, 179 y 180 de la Carta Magna. El art 19 consagra el principio de igualdad y no discriminación, el art 179 consagra los requisitos para ser presidente que solamente son dos, y no está incluido pertenecer a un partido político, al igual que el art 180 que

menciona ciertas prohibiciones o restricciones para ser presidente y el cual no se incluye ser de libre postulación. Así la Corte Suprema de Justicia indicó

De la simple lectura de la norma impugnada pone de manifiesto una especie de monopolio en poder de los partidos políticos, quienes se constituyen en el único ente u organismo generador de candidatos "legalmente válidos" para los puestos de elección popular de Presidente y Vicepresidente de la República. Ello es así, porque al introducirse el término "sólo" en la redacción de esta norma, se indica que de forma exclusiva y única, son los partidos políticos (como grupo) los que ostentan la facultad de postulación, en detrimento de otras posibles agrupaciones no políticas. Generándose con esto, una desigualdad entre los partidos políticos y otros grupos o particulares. En otras palabras, estaríamos frente al establecimiento de un privilegio a favor de los partidos políticos, quienes únicamente pueden postular para cargos de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, afectando a otras agrupaciones, quienes no pueden postular para tales efectos, por no poseer connotaciones o rebites políticos con respecto a uno de los artículos que compone la Constitución Nacional (artículo 19), demuestra la contravención de ésta"

Consideramos que la redacción del artículo 233 del Código Electoral establece restricciones que pugnan con los presupuestos

constitucionales reconocidos en los artículos 179 y 180 de la Carta Magna. Estas normas constitucionales en conjunto, establecen únicamente tres requisitos para poder acceder al puesto de Presidente y Vicepresidente de la República. Ninguno de ellos contempla la obligación de ser postulado única y exclusivamente por los partidos políticos para poder acceder a dichos cargos. Igualmente contamos con el artículo 132 de la Norma Fundamental, el que de forma prístina señala que se reserva a los ciudadanos panameños, la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, como el de presidente y vicepresidente de la República (). La disposición impugnada impide que se dé una verdadera y real democracia "participativa" (Sentencia de inconstitucionalidad, 21 de julio 2009)

En conclusión, la norma era contradictoria con los requisitos exigidos para ser presidente de la República, y también existía contradicciones con la misma norma electoral, como el art 234 que permitía a los candidatos por libre postulación aspirar a un cargo de diputado. Se consagró la inconstitucionalidad, porque se daba un trato diferenciado a los conglomerados políticos versus las agrupaciones independientes, lo cual va en contravía de las ideas y criterios de un estado de derecho. Este fallo fue significativo, porque abrió las puertas a los candidatos presidenciales por libre postulación, de hecho uno de los candidatos por libre postulación en las elecciones generales del año 2014 obtuvo más votos

que un candidato de un partido político. Esta tendencia a la libre postulación, según el panorama parece incluso ser más prometedora para las próximas elecciones del 2019. Por ello el fallo fue acertado con los principios constitucionales de igualdad y de la salvaguarda de la democracia frente a las actuales exigencias de la esfera política.

Otro fallo relativo a las postulaciones es el fechado 11 de agosto del 2015, relativo al modo de escoger a los candidatos por libre postulación para ciertos cargos populares. El fallo nació a raíz de una acción de inconstitucionalidad contra el último párrafo del artículo 260 del código electoral, tal como quedó reformado por la ley 60 de 29 de diciembre de 2006 de aquel entonces, que al tenor rezaba:

"Artículo 260 Para aspirar a la libre postulación a los cargos de Alcalde, de Concejal y de Representante de corregimiento, será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos

1 Presentar solicitud de postulación debidamente firmada, además del aspirante, por un número de ciudadanos promotores equivalentes, por lo menos, al diez por ciento (10%) del total de adherentes necesarios para la candidatura

La autenticidad de las firmas será respaldada por una declaración jurada de los que aspiran a la postulación, y estas se recogerán utilizando libros que al efecto suministrará el Tribunal Electoral

2 Obtener en el distrito o en el corregimiento, según la circunscripción en donde resida, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de adherentes a la candidatura, conforme al total de votos válidos emitidos en la última elección según el cargo al que se aspira

Sólo podrán ser firmantes o adherentes, según sea el caso, a las candidaturas de libre postulación para Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, los electores no inscritos en partido político(Subrayado nuestro)

El demandante adujo una serie de violaciones a la norma constitucional, específicamente los artículos 1, 4 y 19. El artículo 1 lo considera vulnerado respecto a la denominación del Estado panameño como gobierno democrático, ya que se le vulnera la posibilidad de ejercer su derecho ciudadano de participar en una contienda electoral como candidato por vía libre, como es propio de una sociedad democrática. Menciona el demandante "Entre las cualidades de la Democracia no sólo está la de respetar la decisión de la mayoría del pueblo, sino que todos y cada uno de sus ciudadanos gocen de derechos políticos, es decir, elegir y ser elegido libremente, postulado por un partido político o, incluso, por libre postulación". A su vez considera vulnerado el artículo 4 de la Constitución, que afirma que Panamá acata las normas del Derecho Internacional, entre las cuales destaca el artículo 3 de la Carta de Organización de Estados Americanos que a tenor reza *Son elementos esenciales de la democracia representativa entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el*

acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos. Es necesario que el sistema permita que todas las personas con capacidad para ejercer sus derechos políticos, escojan a sus representantes de manera libre y espontánea de manera periódica, en donde haya pluralidad de partidos, y personas independientes

Por último, el demandante consideró vulnerado el art 19 respecto a la prohibición de fueros o privilegios o causa de discriminación, ya que considera que las personas que quieran ejercer el derecho a libre postulación encuentran limitada esta posibilidad al excluir para la recolección de firmas a las personas inscritas en partidos políticos; como a su vez se vulnera los derechos políticos a razón de sus ideas a los pertenecientes a un conglomerado político de poder firmar por un candidato a libre postulación. Según el demandante, los candidatos por partidos políticos tienen mayor facilidad, porque no tienen que pasar por el proceso de recolección de firmas, sino simplemente el voto de sus adherentes, y el candidato por libre postulación no solo tiene que tener la carga de recoger firmas, sino que ve limitada su recolección con la prohibición de que los ciudadanos inscritos en un partido político pueda emitir la firma. En resumen, menciona el demandante que "La norma acusada de inconstitucional claramente pretende coartar los derechos políticos de que gozamos todos los panameños, al

no permitir que un ciudadano, en libre goce de elegir y ser elegido, con libertades fundamentales, sea postulado por personas que no sean independientes”

La Corte empieza haciendo un análisis de la relevancia que tienen los partidos políticos para la construcción y consolidación de la democracia, señalando que “no se puede desconocer la preponderancia de los partidos políticos, por lo que han representado en un Estado democrático, pero también no se puede reconocer, que no son los únicos que cumplen esa función, ya que la misma norma no le otorga una exclusividad sobre dicha función democrática, sino que también deja el espacio abierto para la participación política a través de la libre postulación” A dicha consideración la Corte ha determinado que la Constitución y la ley dan cabida a las candidaturas por libre postulación para puestos de elección popular y por tanto también son objetos de protección constitucional en el caso que vean vulnerados sus derechos fundamentales. Por esta razón considera la Corte que la norma demandada contiene una limitación a las postulaciones por la libre candidatura,”() al no permitir que personas inscritas en partidos políticos apoyen con su firma a este tipo de candidatura no partidista, lo que en definitiva no permite que se cumpla con ese sistema de gobierno al que se refiere el presente precepto constitucional (democrático y representativo), el cual debe caracterizarse por la intervención del pueblo o electorado en la libre escogencia de quienes desean participar como candidatos en el torneo electoral ”

Respecto a la vulneración del principio de igualdad y no discriminación contenida en el artículo 19, la Corte hace un análisis interesante, a pesar de que no se debate una condición o status particular, sino la diferencia entre grupos políticos y personas independientes, y menciona que en el caso en cuestión encuentra un privilegio de las candidaturas o postulaciones efectuadas a través de los partidos políticos y aquellas que son por vía de la libre postulación. Menciona la Corte que la norma demandada es inconstitucional, ya que establece que sólo firmaran como postulantes o adherentes de candidatos a libre postulación para alcalde, concejal o representante, aquellas personas que no estén inscritos en partidos políticos, y considera que "Esta situación es desventajosa para las personas que pretendan ser postuladas por la libre postulación, ya que tratándose de la formación de partidos políticos, si se permite que todas las personas puedan firmar los libros que suministre el Tribunal Electoral, ya sea que estén o no inscritos en otros colectivos políticos, lo que se toma que la firma anula la inscripción previa en otro partido político"

Por tal razón el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el último párrafo del artículo 260 del Código Electoral, fallo que fue importante, porque sentó un precedente para las posteriores reformas electorales que tuvieron en cuenta la decisión de la Corte y adoptaron en el Texto único electoral el artículo 338 que en el último párrafo contempla que "()Podrán registrarse como adherentes de las candidaturas por libre postulación para alcalde, concejal o representante de corregimiento todos los electores incluidos en el padrón

electoral del distrito o corregimiento, según el cargo al que aspiren, estén o no inscritos en partidos políticos"

2 6 4 1 Postulaciones al Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

Antes de entrar al análisis del fallo respectivo, es necesario tener en cuenta que el Parlamento Centroamericano- PARLACEN es el "órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamérica (SICA) con el objetivo fundamental de realizar la integración centroamericana," (Parlacen, s f) El PARLACEN ha sido una institución en múltiples ocasiones cuestionada, a tal grado que el Órgano Ejecutivo de Panamá anunció el retiro del mismo en el año 2009 (aunque los diputados electos al momento ejercieron cargo hasta el 2014), luego esta decisión fue declarada inconstitucional, reintegrándose Panamá a la institución centroamericana

Pese a estos cuestionamientos, se mantiene en la actualidad un proceso electoral para postular diputados al PARLACEN, postulaciones que ya han sido objeto de control constitucional como veremos, a continuación, en el análisis del fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechado 16 de noviembre de 2016. El proceso surgió mediante una acción de inconstitucionalidad donde se acusó un acto del Tribunal Electoral que anuló las resoluciones numeradas 06080084-NA-A y 06080096-NA correspondientes a las postulaciones de trece candidatos principales y trece candidatos suplentes al PARLACEN, respectivamente, que fueron presentadas por el partido Cambio Democrático A

juicio del accionista se vulnera el artículo 32 de la Constitución correspondiente al debido proceso, a razón de que consideró la impugnación de la candidatura (que dio origen a la anulación de las postulaciones) como extemporánea, y mediante un recurso de nulidad que no está contemplado en la ley electoral para el caso de la impugnación de candidaturas. También consideró vulnerado el artículo 17 en lo relativo a la obligación de las autoridades de la República de "() cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley", y el artículo 18 en cuanto al principio de estricta legalidad de las actuaciones de los servidores públicos, ya que el accionista argumenta que el Tribunal Electoral se extralimitó en sus funciones.

A su vez, el accionista consideró vulnerado el artículo 138 referente a la existencia de los partidos políticos y su autonomía e independencia, características que el demandante consideró vulnerado, ya que el Tribunal Electoral decidió anular la decisión de postular candidatos principales y suplentes "interpretando 'motu proprio'- y en forma sesgada y antojadiza- los estatutos del partido () interpretación que le está vedada por disposición expresa de la ley"

Este último punto, consideramos la parte actora fue vulnerado a razón de que la ley electoral prevé que los estatutos del partido debe contener la forma para postular candidatos a cargos de elección popular. En ese sentido, el estatuto del partido Cambio Democrático en el artículo 164 contemplaba que para cargos de elección popular, como es el caso correspondiente a candidatos a diputados principales y suplentes del PARLACEN pueden ser seleccionados mediante dos

vías 1 Elecciones primarias al tenor de lo que contemple el partido para tal efecto, 2 La postulación al cargo por el presidente o representante legal del partido, en este último caso cuando no se realicen primarias para escoger los candidatos, tal como fue el caso de los diputados del Parlamento Centroamericano. Además de ello, cuando el presidente del partido hizo las postulaciones, el Tribunal Electoral consideró como buena y válida dicha postulación y procedió a publicarla en el Boletín Electoral, pero posteriormente decidió anular la resolución del 30 de marzo de 2009 que consideraba válidas las referidas postulaciones, decisión que fue el objeto de dicha acción de inconstitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia entró a debatir la decisión cuestionada y analizar si infringió las disposiciones constitucionales mencionadas, haciendo en primer lugar un análisis de la naturaleza de la decisión. En este sentido, la Corte consideró que se trataba de un acto jurisdiccional, ya que el artículo 448 (actualmente 528) del Código Electoral expresa que la admisión de postulaciones es una decisión administrativa, mientras que las impugnaciones se deciden mediante resoluciones jurisdiccionales.

Al analizar el modo de impugnar en el análisis determinó que las violaciones por nulidad son aquellas causales consagradas taxativas en la ley, y la Ley Electoral no prevé en el caso de impugnaciones causal de nulidad alguna expresa o genérica, por lo cual dicho acto de nulidad no corresponde, debiendo tramitarse

en los términos consagrados para tal impugnación, aunque se presente como incidente de nulidad. En palabras de la Corte

“() el Tribunal Electoral estaba obligado a imprimirle el trámite correspondiente a dicha demanda, independientemente que los solicitantes la hubiesen denominado en forma equívoca, lo cual evidentemente no ocurrió, puesto que fue tramitado como si se tratase de un incidente de nulidad al cual se le confirió indebidamente el carácter de acción procesal autónoma, como se desprende de la inadecuada motivación del propio acto acusado”

Por tanto, se vulneró el artículo 32 correspondiente al debido proceso, sumándose, además que el término para impugnar la decisión, según la Corte “venció el lunes 9 de febrero de 2009. No obstante la referida impugnación fue presentada el 17 de febrero de 2009, es decir, en forma extemporánea. Por consiguiente, la misma ni siquiera debió ser admitida por el Tribunal Electoral”. Debido a ello, la Corte consideró que al ser admitido extemporáneamente y resuelto el fondo fue conculcado no solo el derecho de los candidatos a ser elegidos, sino también el derecho del partido político a postularlos, vulnerándose por tanto la disposición constitucional que garantiza la autonomía e independencia de los partidos.

A razón de dicha inconstitucionalidad, la Corte ordenó efectos retroactivos a la decisión mencionando que “el Tribunal Electoral está obligado a proveer lo

necesario para garantizar que los candidatos cuyas postulaciones fueron indebidamente anuladas gocen del derecho a ser elegidos que les fue conculcado, por lo que deberá proceder a la adjudicación de curules y al otorgamiento de las credenciales correspondientes”

2 6 5 Control de constitucionalidad de las leyes electorales

El Código Electoral ha sido objeto de múltiples acciones de inconstitucionalidad, y se trata del control constitucional más común sobre las actuaciones del Tribunal Electoral, teniendo en cuenta que por conexión es en base a las leyes electorales que el Tribunal Electoral cumple su función privativa de interpretación y aplicación de la ley electoral. Tómese en cuenta además, que en Panamá la materia electoral es dinámica, y siempre se introducen después de las elecciones generales, sendas reformas con la finalidad de adecuar la realidad política-electoral a las necesidades y exigencias de la igual cambiante sociedad. Por esta razón, existe una Comisión Nacional de Reformas Electorales permanente dirigida por el Tribunal Electoral donde surge la iniciativa legislativa, pero quedando a poder discrecional de la Asamblea Nacional su elevación a Ley de la República.

A continuación, repasaremos en forma de compendio algunas jurisprudencias en materia de inconstitucionalidad que han modificado el Código Electoral panameño.

Se declaró inconstitucional la reforma electoral introducida por la Ley No 54 de 2012 respecto al método de asignación de curules según fuera el circuito uninominal o plurinominal, específicamente los arts 14 y 15 de la ley, que modificaban respectivamente en su momento el art 326 y 327 del Código Electoral. Dicha sentencia de inconstitucionalidad volvió a instaurar lo conocido como el voto en plancha. Para aclarar, el voto preferencial y selectivo es el cual en una circunscripción plurinominal, el elector vota solamente por un partido político o lista de candidatos independientes, pero una vez seleccione el partido o lista, puede privilegiar con su voto a uno o más candidatos (no la totalidad). Por otra parte, el voto en plancha es aquel en el cual el elector decide "votar por toda la lista y apoyar el orden en que fueron postulados". Para ello debe solamente marcar la casilla del partido y no hacer selección alguna a nivel de candidatos o cuando sea seleccionado a todos los candidatos de la lista" (Valdés Escoffery, 2006, pág- 78ss)

La norma demandada por inconstitucionalidad fue el art 14, que modificaba el art 326 del código Electoral de la siguiente forma

Quando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas

- 1 El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral.*
- 2 Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes hayan alcanzado.*
- 3 Si aplicada la fórmula anterior, quedaran puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de boletas de votación no menor de la mitad del cociente electoral en el orden de dichas listas que hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.*
- 4 Una vez aplicado el cociente y medio cociente si aún quedarán puestos por llenar, se adjudicarán a los candidatos más votados entre otros los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.*

A su vez también fue objeto de impugnación el art 15 de la ley 54 de 2012 que modificaba el artículo 327 en la frase resaltada en negrita *Cuando un partido tenga derecho a uno o más puestos de Diputado, en un circuito plurinominal, se declararán electos principales y suplentes a los candidatos que en tal calidad hayan obtenido mayor cantidad de votos Para estos efectos en la boleta única de votación se colocarán los nombres de los candidatos, en el orden en que hayan sido postulados internamente por la autondad del partido, y el elector seleccionará el candidato de un solo partido marcando solamente una casilla que corresponda al candidato principal de su preferencia La elección del principal implica la del respectivo suplente personal*

La votación se realizará selectivamente, por un elector, un voto. Por cada persona votante o elector, se contará un voto. Lo dispuesto en este artículo se aplicará cuando deban elegirse a varios concejales en un distrito, incluidas las listas por libre postulación Cuando un elector marque más de una casilla, el voto será nulo

La Corte Suprema de Justicia hizo un análisis de constitucionalidad de los dos artículos por estar íntimamente relacionados El artículo 14 fue declarado inconstitucional, en primer lugar, porque no incluye entre las reglas electorales la asignación de curules a candidatos por libre postulación, tal como consagra la Constitución en el art 146 donde menciona que los candidatos por libre postulación pueden ser diputados A su vez ambos artículos impiden que el elector de un circuito plurinominal pueda tener la posibilidad de seleccionar un

número plural de candidatos de un mismo partido, conforme al número de curules que corresponde según el circuito electoral, lo cual es injusto, a juicio de la Corte, en comparación a las reglas del circuito uninominal. Este hecho, concluye la Corte, contradice el art. 147 de la Constitución donde establece que existen circuitos plurinominales “garantizándose el principio de representación proporcional”. En palabras del Pleno de la Corte

“Por ende, las reformas o modificaciones introducidas a través de la Ley No 54 de 2012, no respetan esa instrucción dada por la norma constitucional, que divide los circuitos electorales en uninominales y plurinominales, según si en ellos se eligen uno o más candidatos, lo que denota que existen y deben ser respetadas las diferencias entre estas dos circunscripciones, al momento de selección de sus candidatos, tal como ocurría con anterioridad a la reforma, donde los electores de los circuitos plurinominales tenían la opción de escoger a tantos candidatos como Diputados tuviera el circuito de la lista proporcionada por un partido

Al establecer la Constitución Política la existencia de circuitos plurinominales, está diciéndoles a los votantes que la representación de ellos es plural y por lo tanto, deben tener derecho a votar por la totalidad de su representación. El votante en un circuito uninominal vota por la totalidad de su representación (que es uno), mientras que el votante de un circuito plurinomial debe poder votar por la totalidad

de su representación (que puede ser 2, 3, 4, etc.) El criterio que se expone por algunas personas de una persona, un voto, solo tendría validez jurídica en el país si todos los circuitos fueran uninominales"

Otro fallo de la Corte Suprema de Justicia, que modificó en su momento el Código Electoral fue el relativo a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Pleno), Sala Tercera, 27 de Octubre de 1998, que declaró inconstitucional la frase "delito electoral" del ordinal 2º del artículo 55 de la Ley N° 9, de 21 de septiembre de 1988, que modificaba el art 187 numeral 2 del código Electoral. Someramente, la inconstitucionalidad derivaba del hecho que el artículo 187 de la Constitución exige como requisito para ser representante no haber sido condenado por delitos contra la libertad y pureza del sufragio. Sin embargo, el artículo demandado estipulaba como requisito para pertenecer al concejo municipal (compuesto por representante) no haber sido condenado por *delito electoral* que incluye más conductas de las estipuladas en la Constitución: delitos contra la honradez (Sección 2), contra la eficacia del sufragio (Sección 3) o delitos contra la administración de justicia electoral (Sección 4). En ese sentido la Corte concluye

" Es evidente, por lo tanto, que el exigir requisitos distintos para la postulación a Representantes de Corregimientos, en que se exige, entre otros requisitos, no haber sido condenado por el Tribunal por delito contra la libertad y pureza del sufragio, iguales requisitos debieron dejarse para los Concejales, lo que no ha ocurrido, toda vez

que el numeral 2º del artículo 55 del Código Electoral, para estos casos, y de manera diferenciada con respecto a los Representantes de Corregimientos, sí exige que los Concejales no pueden ser postulados si han sido condenados, por parte del Tribunal Electoral, no ya por delito contra la libertad y pureza del sufragio, sino por delito electoral, que es un requerimiento, como ya ha quedado destacado, de una mayor extensión que los requerimientos para ser postulado como Representante de Corregimiento, criterio éste que no es aceptable desde el prisma de nuestro Derecho Constitucional"

Es importante en este acápite también, hacer referencia a la sentencia fechada 27 de Julio de 2016, que pretendía que se declarara inconstitucional los artículos 339 numeral 14¹ Y el artículo 346² el artículo 339 numeral 14 hace referencia a la demanda de nulidad para la celebración de las elecciones, y el artículo 346 del procedimiento para llevarla a cabo de forma remisiva. A continuación, se transcribe la norma impugnada

Artículo 339 Toda demanda de nulidad a que hace referencia el artículo anterior, deberá estar basada en alguna de las siguientes causales

1 -

¹Actualmente art 416 numeral 14 que fue sustituida por () 14 Si desde la apertura del proceso electoral se violentan los derechos y prohibiciones establecidos en la Constitución Política y en el presente Código incidiendo en sus resultados

²Actualmente artículo 423 Admitida la demanda, se aplicará el mismo procedimiento establecido para la impugnación de postulaciones en los artículos 347, 348, 349, 350, 351 y 352

14 -La celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y en el presente Código

Artículo 346 Admitida la demanda, se aplicará el mismo procedimiento contemplado para la impugnación de postulaciones en los artículos 267, 268, 269, 270, 271, 271 y 273

Si bien, la Corte Suprema de Justicia no declaró inconstitucional los mencionados artículos, es interesante el fallo, porque expresa la postura de la Corte Suprema de Justicia frente a la independencia del Tribunal Electoral y su competencia privativa en materia electoral. La demanda de inconstitucionalidad se sustenta en la vulneración de los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución. El Casacionista consideró que declarar nulas las elecciones va en contra de la voluntad profesada en las urnas por el pueblo y por tanto en perjuicio del derecho fundamental de elegir y ser elegido. Por otra parte, argumentó vulnerado el artículo 18, porque la tarea de declarar nula una elección es un proceso administrativo que es extemporáneo y atípico, ya que es posterior a las elecciones, y se trata pues de una extralimitación de funciones, ya que la causal 14 es abierta, porque queda a libre arbitrio del Juez su interpretación, y debería ser una disposición taxativa tal como lo exigen los cánones internacionales en materia de derechos políticos. Y por último en relación a la vulneración del artículo 32 que consagra el principio del debido proceso, consideró que no existe un procedimiento específico para la impugnación de elecciones, sino que remite a otro procedimiento establecido en los artículos

267-273 del Código Electoral, que corresponden a juicio del accionante a un proceso especial de impugnación de candidaturas, no de elecciones

La Corte Suprema de Justicia a la hora de resolver la acción de inconstitucionalidad hace un análisis del artículo 339 que enumera las causas de nulidad, y mencionó que dicho artículo "hace referencia al proceso electoral en atención a las distintas etapas que lo conforman, desde la convocatoria hasta la finalización del proceso, entendida como una sanción a la violación del ordenamiento jurídico electoral nacional" En otras palabras, sí están estipuladas expresamente en la Ley las causales de nulidad, y será procedente si la demanda es admisible, y se exprese la magnitud de afectación del derecho de los candidatos que hubieren sido proclamados Además, se consagra que la celebración de las nuevas elecciones será pertinente cuando se afecte el derecho de los candidatos proclamados En palabras de la Corte " la declaratoria de nulidad tiene como efecto propio invalidar el acto, y por consiguiente, no reconocerle los efectos que normalmente pudieran incidir o derivar del mismo", por tal razón no se vulnera ningún derecho político a las personas De hecho, continúa el Pleno

"El sistema democrático instituye una serie de derechos para los ciudadanos, y se fundamenta, principalmente, en hacer descansar su manifestación en la voluntad popular expresada a través del sufragio La institución de la nulidad viene a ser el instrumento de garantía y respeto a esa manifestación de los ciudadanos, por tanto, el numeral

14 del artículo 339 del Código Electoral al establecer como una causal de nulidad "la celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y el presente Código", no puede infringir los artículos constitucionales señalados por el accionante, ni ningún otro"

Respecto a la norma relativa al procedimiento, o el anteriormente citado artículo 346, a juicio de la Corte no se vulnera el principio de debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución, ya que este principio indica que "nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria", consagrando tres derechos a saber a ser juzgado por autoridad competente, el derecho a ser juzgado de acuerdo al trámite correspondiente, y a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, administrativa policiva o disciplinaria. En consecuencia, como sostiene el Pleno "el artículo 346 del Código Electoral, lejos de infringir el artículo 32 de la Constitución Nacional, lo que hace es remitir al procedimiento establecido para las impugnaciones de postulaciones para que las mismas sean aplicables a las impugnaciones de elecciones y proclamaciones, es decir, nos encontramos ante una norma remisoría", por tanto sería ilógico declarar inconstitucional aquella norma que establece precisamente el trámite correspondiente a la nulidad de elecciones

Ahora bien, es notorio que dicho fallo influyó en las reformas electorales posteriores, porque puso en evidencia una inquietud, razón por la cual se

redactó de forma más precisa el tiempo y las circunstancias de la causal al estipular *Si desde la apertura del proceso electoral se violentan los derechos y prohibiciones establecidos en la Constitución Política y en el presente Código incidiendo en sus resultados*

2 6 6 Competencia en materia de delitos electorales atendiendo a la calidad de las partes (diputados)

Si bien este tema no atiende específicamente a un *control constitucional* en materia electoral, sí está íntimamente relacionado al principio de supremacía constitucional y al conflicto de competencia que puede surgir a razón de la comisión de delitos electorales por diputados electos. Este tema es llamativo, porque en Panamá surgió una controversia, en materia de interpretación constitucional, entre dos altas esferas públicas: la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral. Esta pugna creó en principio un limbo jurídico porque, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Tribunal Electoral asignaban la competencia al otro Ente, en base a sustentaciones "a priori" derivadas de la Constitución. Finalmente, se llegó a un consenso, y la Corte Suprema de Justicia admitió la competencia para juzgar delitos electorales cometidos por diputados electos.

El conflicto inició a razón de una investigación que adelantó la Fiscalía Primera Electoral del Tercer Distrito Judicial, el día 5 de mayo de 2014 por la comisión de un delito electoral contra la Honradez del Sufragio, donde se ponía en conocimiento que el señor Armando Guerra Atencio, suplente del diputado Jorge Rosas, estaba repartiendo o entregando dinero o billetes a algunos ciudadanos.

para su campaña política a cambio del voto Sin entrar a debatir el fondo de los hechos, el asunto radicaba en la asignación de competencia para conocer del caso, a razón de la condición del investigado Armando Guerra Atencio, diputado suplente de la Asamblea Nacional por el circuito electoral 4-6, para el período 1 de julio de 2014 hasta el 30 de junio del 2019 El expediente fue dirigido a la Secretaría General del Tribunal Electoral para someterla a las reglas de reparto, pero el Tribunal Electoral decidió mediante resolución del 14 de octubre de 2015, remitir el expediente hacia la Corte Suprema de Justicia, argumentado que el investigado al ser diputado suplente adquiere las prerrogativa procesales propias de su cargo

Las disposiciones constitucionales mediante las cuales el Tribunal Electoral remitió el expediente para su conocimiento a la Corte Suprema de Justicia, contemplan

Artículo 155 Los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional La detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Artículo 206 la Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales las siguientes

1

2

3 Investigar y procesar a los Diputados Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial

También se hizo alusión al Código Procesal Penal, que es consonante con la disposición constitucional, ya que consagra en el artículo 39

La Corte Suprema de Justicia será competente para conocer, en Pleno, de los siguientes negocios penales

1 De los procesos penales y medidas cautelares contra los Diputados, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Ministros de Estado, los Magistrados del Tribunal Electoral o el Contralor General de la República, o de los cometidos en cualquier época por personas que, al tiempo de su juzgamiento, ejerzan alguno de estos cargos

2 6 6 1 Posición inicial de la Corte Suprema de Justicia

Frente a dicha resolución del Tribunal Electoral, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución fechada 29 de diciembre de 2015, sustentó que pese a dicha competencia asignada constitucionalmente, el caso en cuestión es una situación especial. Sustenta que el sumario de la investigación "() tiene la finalidad de determinar la posible materialización de algún delito electoral, **asunto de competencia exclusiva de la jurisdicción electoral**" (Resaltado nuestro). La Corte sostuvo en dicha resolución que la Constitución configura los poderes del Estado, pero también establece a dichos poderes unos límites, objetivos y funciones, y en ese sentido "asigna al Tribunal Electoral competencia privativa en materia penal electoral, por mandato del artículo 143 de la Constitución Política". Dicho artículo, ya ha sido mencionado anteriormente en el presente trabajo, pero a razón de la explicación de la posición de la Corte Suprema, transcribimos parcialmente lo que se debate en este capítulo:

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

2

3

4 Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia

11 Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los Juzgados penales Electorales y de la Fiscalía General Electoral

Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral, únicamente, son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley serán definitivas, irrevocables y obligatorias

Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad

En razón de dicho artículo la Corte Suprema de Justicia fue determinante al mencionar que al Tribunal Electoral le corresponde "() por cuestión de supremacía constitucional, conocer del proceso penal electoral, y no al Pleno de la Corte, pues la competencia de este Órgano del Estado es para juzgar a los diputados por delitos comunes y no electorales" Se trataba de una posición cautelosa por parte de la Corte Suprema de Justicia, y que sustentaban en base a una postura que llamaron de "sumo cuidado", en razón de que no se puede utilizar la Corte Suprema de Justicia para "judicializar actividades o situaciones estrictamente políticas" En ese sentido, y bajo esta postura, la Corte abogaba por apartarse del caso para no exacerbar sus poderes constitucionales, y mucho más "() en perjuicio de un ciudadano contra el cual no existe siquiera una vinculación preliminar en el curso de una investigación penal ordinaria"

En otras palabras, para la Corte Suprema de Justicia lo determinante para la competencia en el caso en cuestión, no era la calidad o condición del investigado o imputado (en este caso diputado de la Asamblea Nacional), sino la materia u objeto de la investigación, en este caso penal electoral, que según el artículo 143 de la Constitución es de competencia privativa del Tribunal Electoral. Por ello los magistrados de la Corte Suprema enfatizaron que el conocimiento de una causa penal electoral por el órgano supremo de Justicia es una transgresión de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de la República, como la presunción de inocencia, (ya que no se trata de un delito ordinario) y el derecho al debido proceso legal que dado su alcance implica que el indiciado se le investigue ante la autoridad competente o juez natural que compete. En conclusión, en el caso *in comento* la decisión de la Corte fue de inhibirse del conocimiento del sumario en averiguaciones contra el señor Armando Guerra Atencio, diputado de la Asamblea Nacional, y remitir el expediente al Tribunal Electoral para la prosecución correspondiente.

2.6.6.2 Posición del Tribunal Electoral

Ante esta posición, el Tribunal Electoral emitió una resolución fechada 17 de febrero de 2016, donde realizan unas consideraciones importantes frente a la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Dicha resolución es llamativa, porque el Tribunal se negó a acatar la decisión, argumentando que "() incurriría en abierta violación del ordenamiento constitucional y legal, el cual precisamente debe respetar fielmente". Argumentó el Tribunal Electoral que

existen múltiples jurisprudencias constitucionales que difieren de la postura adoptada por la Corte en la decisión antes mencionada. Así por ejemplo, citan el fallo del 4 de junio de 2009, donde se resolvió una consulta de inconstitucionalidad respecto a si era inconstitucional los artículos 155 y 206 de la Constitución, y el art 2495-B del Código Judicial que sustraen parte de la competencia que posee la Fiscalía y el Tribunal Electoral y se indicó lo siguiente

“A juicio de esta Corporación de Justicia no El porqué de la aseveración es que si bien es cierto la frase impugnada conlleva a que la Fiscalía y el Tribunal Electoral remitan al pleno de la Corte Suprema todas las causas que se encuentren en sus dependencias, ello no elimina la especialidad de la jurisdicción electoral y por ende tampoco la hace desaparecer() Los artículos 155 y 206 de la Norma fundamental, lo que hacen es establecer una especie de excepción a la regla general de procedimiento establecida para la Fiscalía y el Tribunal Electoral, toda vez que dichas normas se refieren a la competencia para el conocimiento de las causas en las que se encuentran involucrados única y exclusivamente diputados”

Por lo tanto, no se desconoce la jurisdicción especial electoral, sino que se determina como cuestión excepcional, que los diputados por su condición y jerarquía dentro de la administración pública serán investigados y procesados por un solo ente que en este caso es el Pleno de la Corte Suprema de Justicia

() De aceptarse lo desarrollado por el consultante, se estaría permitiendo que los diputados fueran investigados y procesados por un ente distinto al que la propia Constitución Nacional establece, y que es el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya que sería la Fiscalía o el Tribunal Electoral el que realizaría estos procedimientos y no el Máximo Tribunal de Justicia como señala la Carta Magna "

El Tribunal Electoral mencionó a su vez la Resolución de 2 de junio de 2015 donde también se investigaba a un diputado electo y la Corte Suprema de Justicia mencionó que " En virtud de la calidad de Diputada de la Asamblea Nacional, que ostenta la señora Mariela Vega de Donoso, la investigación procesamiento de esta causa en efecto corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 155 y 206 numeral 3 de la Constitución Política de la República" Frente a dicha línea jurisprudencial y la posición de la Corte Suprema de Justicia emitida en relación al procesamiento de diputados electos, el Tribunal Electoral consagró que existen contradicciones. Estas contradicciones también se presentan con el mismo Código Electoral, que en el artículo 445 menciona que el Tribunal Electoral conoce privativamente de los casos electorales, a excepción de los casos en que la Constitución Política, el mismo Código Electoral o leyes especiales dispongan expresamente lo contrario

Siguiendo el corolario de ideas anterior, el Tribunal Electoral reconoció que en el sistema jurídico electoral panameño existen dos jurisdicciones encargadas del

juzgamiento de los delitos y faltas electorales y administrativas, estas son por regla general "la jurisdicción electoral, integrada por la Fiscalía General Electoral, sus fiscalías electorales, el Tribunal Electoral y los juzgados penales electorales, para juzgar a quienes no tengan leyes especiales que le den competencia a otro Órgano del Estado", por otra parte "el Pleno de la Corte Suprema para los casos en que se encuentren involucrados Diputados de la Asamblea Nacional o del Parlamento Centroamericano, en concordancia con los artículos 155 y 206 de la Constitución Política" Y concluyó categóricamente el Tribunal Electoral "() la jurisdicción electoral no tiene competencia para investigar ni juzgar a los diputados"

La idea anterior es ampliada en la mencionada resolución, cuando los magistrados mencionan que "en la Jurisdicción penal electoral no existe un procedimiento especial para investigar y juzgar a los diputados", tal como lo consagra el Código Procesal Penal También, el hecho de que se acepte que los Diputados puedan ser Juzgados por el Tribunal Electoral, implícitamente la Corte asumiría el hecho de que esto implica que la Jurisdicción Electoral (Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral) "() serían competentes también privativamente, para investigar, juzgar delitos o faltas electorales y administrativas, a los mismos magistrados de la Corte, al Presidente de la República, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración, al Contralor General de la República, y demás funcionarios que, por mandato constitucional y legal, le corresponde a la Corte o a la Asamblea

Nacional según el caso" Por esta razón, pese a la orden emitida por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Electoral decidió abstenerse de conocer el expediente, de inhibirse del conocimiento del Reparto N°25-2016- JUR emitido por la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia devolver el expediente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia

2 6 6 3 Posición final de la Corte Suprema de Justicia

En resolución fechada 3 de mayo del 2017, relativa a unas sumarias en averiguación por la supuesta comisión de un delito electoral contra la libertad y pureza del Sufragio ocurrido en Santiago de Veraguas, Panamá, se señaló como posible infractor al diputado Carlo Eliseo Santana Aizprúa. En esta resolución la Corte Suprema de Justicia sostuvo que "Si bien en un inicio, a través de diversas sentencias el Pleno de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que no era competente para conocer de causas penales contra diputados por delitos electorales, es importante aclarar que actualmente, resultado del consenso de la mayoría de sus integrantes, el Pleno ha variado el criterio inicial en cuanto a la competencia por razón de la investidura y materia, por tanto se sostiene y así se ha aprobado en sendas resoluciones que corresponde a esta Instancia el juzgamiento de quien ostente la condición de diputado con independencia de la naturaleza del delito supuestamente cometido, en este caso el delito contra la Libertad y Pureza del Sufragio, es decir, delito electoral" Ahora bien, pese a que ya existe un criterio unificado, el solo hecho de que se trate de un diputado no basta para que el expediente se remita enseguida a la Corte Suprema de Justicia

para su conocimiento. En esta misma sentencia, la Corte hace un estudio detallado de los presupuestos para la admisibilidad y menciona el artículo 487 del Código Procesal Penal y detalla los criterios establecidos que debe reunir el escrito que contiene la denuncia o pretensión para el inicio de la investigación, resaltando los numerales 3 y 4

1 Los datos de identidad, domicilio y firma del querellante o denunciante y de su apoderado legal

2 Los datos de identificación del querellado o domicilio

3 Una relación precisa, clara y circunstanciada del hecho atribuido, lugar y tiempo de su realización

4 Prueba idónea del hecho punible investigado

La Corte considera que se le impone la obligación al querellante de probar, mediante prueba idónea el hecho punible al diputado denunciado o querellado. Ahora bien, la Corte entró a debatir si una vez iniciado en una agencia del Ministerio Público o del Tribunal Electoral bastaba con que se elevara el conocimiento del proceso en el estado en que se encontraba el expediente cuando concerniera a un diputado. En el caso en estudio, la Corte consideró que la investigación adelantada era incipiente, y que se basaron simplemente en confirmar la condición de diputado del sujeto denunciado, sin adelantar investigación sobre los hechos planteados, lo cual según la Corte, violenta el

orden legal ya que no adjunta la prueba idónea a la que se refiere la norma procesal detallada. Es necesario aclarar, que el Pleno de la Corte ha dicho "en forma reiterada que, esta prueba idónea no es sinónimo de prueba pre constituida, ni de prueba sumaria, sino que la idoneidad del material aportado tiene el propósito que se ofrezcan evidencias o razones que sugieran la posibilidad que se haya cometido un acontecimiento con apariencia de un hecho punible ()". Esta exigencia mínima representa un mecanismo de control, compatible con la necesidad de que los cargos de mayor relevancia en el estado de derecho no se vean afectados por denuncias infundadas"

En conclusión, la Corte Suprema de Justicia adoptó una postura única acorde con lo planteado por el Tribunal Electoral, en el sentido que solo pueden juzgar a los diputados electos, sea cual fuera la naturaleza del delito, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, añade que es contraria a la norma remitir una sumaria en averiguación ante la sede de la Corte Suprema de Justicia sólo porque se mencionó a una persona que por su condición o cualidad funcional debe ser investigada y juzgada por el Pleno, sino que debe reunir los requisitos de admisibilidad, incluyendo la mencionada prueba idónea. En palabras del Pleno "Es la idoneidad, contenido o condición particular de la prueba lo que determina su valor, y la denuncia por sí sola no es la prueba idónea que señala la Ley". Concluye el máximo Órgano de Justicia, mencionando que para que el Tribunal Electoral remita una causa penal ante la esfera de la Corte Suprema de Justicia se requieren que "() a través de indicios o pruebas que recolecte

durante el curso de su investigación penal aparezca vinculado un diputado, y que no basta la simple mención de su nombre para que esto ocurra, como ha sido la práctica generalizada en los últimos tiempos” La tesis sostenida por la Corte Suprema de Justicia es, entonces, que el Tribunal Electoral debe remitir el expediente al ente supremo de Justicia no solo cuando exista prueba de que se trate de un indiciado con alguna cualificación especial, sino también cuando exista la presencia de elementos que demuestren un hecho punible probable

2 6 7 Control constitucional de las reglamentaciones emitidas por el Tribunal Electoral

La Constitución Política de Panamá da potestad al Tribunal Electoral para reglamentar la materia electoral concerniente al ejercicio de sus funciones, así lo establece el art 143 numeral 3 *El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente()*

- 1)
- 2)
- 3) *Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación*

Sin embargo dicha potestad no es ilimitada, sino que se circunscribe explícitamente a la materia Electoral. Por tal motivo, han existido acciones de inconstitucionalidad relativas a reglamentaciones emitidas por el Tribunal Electoral por inmiscuirse en funciones correspondientes a otros órganos del Estado

Así por ejemplo, el fallo fechado 14 de febrero del 2003, que tiene su origen en una demanda de inconstitucionalidad contra el Acuerdo N°1 de 10 de junio de 2002 proferido por el Tribunal Electoral, declaró inconstitucional dicho acto por

reglamentar una materia ajena a la competencia otorgada al Tribunal Electoral. El Acuerdo en mención pretendía reglamentar la ley n°6 del 23 de enero del 2002, sobre Transparencia en la Gestión Pública y la Acción de Habeas Data en lo concerniente al Tribunal Electoral. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia hace un análisis de la naturaleza jurídica de los acuerdos o reglamentos, y lo consideran como "un acto normativo *segundum legem* y necesario para su debido cumplimiento". Menciona a su vez que dicha potestad reglamentaria es principalmente función del Órgano Ejecutivo en los términos expresados en el artículo 184 numeral 14 de la Constitución, y que tiene la única finalidad de "() facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, respetando el espíritu y sentido de la ley que regula".

Ahora bien, dicha potestad reglamentaria no es de algún modo exclusiva del Órgano Ejecutivo, sino que la Constitución también la otorga al Tribunal Electoral pero exclusivamente a las leyes electorales¹. En opinión de la Corte, la mencionada ley de transparencia n°6 del 2002 reserva su reglamentación solamente al Órgano Ejecutivo, y por tanto el Tribunal Electoral invade una función que no le corresponde cuando pretendió reglamentarla mediante el mencionado Acuerdo objeto de la demanda de inconstitucionalidad. Considera el Pleno que aunque el Tribunal Electoral tenga la potestad reglamentaria "() la misma viene referida exclusivamente para reglamentar la ley electoral, de

conformidad con el artículo 137 ordinal 3° de la Constitución³ De manera que no puede el Tribunal, como ha hecho en este caso, entrar a reglamentar materia reservada al Órgano Ejecutivo en virtud del artículo 179 ordinal 14° de la Carta Magna⁴, por tratarse de materia no electoral" Continúa la Corte haciendo la salvedad y aclaración que "() es incuestionable, como se ha adelantado, que tanto el Órgano Ejecutivo como el Tribunal Electoral tienen potestad reglamentaria La potestad reglamentaria del primero es para asegurar mediante decretos la cumplida ejecución de la Ley que lo requiera, en tanto que, la del segundo, es para ejercer la potestad reglamentaria en los precisos términos que le acota la Constitución() potestad ésta que es privativamente competencia del organismo electoral" Concluye la Corte, finalmente en dicha demanda declarando inconstitucional el mencionado Acuerdo No 1 del 10 de junio de 2002, por vulneración de los artículos 143 numeral 3 y art 184 numeral 14, a razón de que el Tribunal Electoral se arrogó una potestad reglamentaria que no le correspondía

Cónsono a dicho fallo del Pleno de la Suprema Corte, es también el fechado 27 de junio de 2005, que surge a raíz de una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 17 del 25 de noviembre de 2002 Dicho Decreto pretendía regular el procedimiento de Registro Civil, y facultaba al Director de Registro Civil para revocar o anular la inscripción de nacimiento El demandante consideró que

³Actualmente artículo 143 numeral 3

⁴Actualmente artículo 184 numeral 14

dicho decreto no podía ser regulado por el Tribunal Electoral, sobre todo, porque es contradictorio con la ley de Registro Civil y la Constitución al asignar competencia para revocar o anular inscripción de nacimiento, competencia que es exclusiva de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Por consiguiente, a juicio del demandante, el mencionado Decreto contravenía el art 143 numeral 1 *"El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente() 1) Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones"*, ya que solo consagra como función del Tribunal Electoral efectuar las inscripciones de los hechos vitales y actos jurídicos y las anotaciones de las inscripciones, pero no el procedimiento para revocar o anular las mismas.

Concluye el demandante que "() no es el Tribunal Electoral el que puede reglamentar las leyes que así lo requieran, a excepción de la Ley Electoral, materia a la que no se refiere el Decreto 17 del 25 de noviembre de 2002". A juicio de la Corte, el planteamiento del demandante fue correcto, toda vez que la norma constitucional no contempla la atribución de revocar o anular la inscripción de nacimientos, además que la Ley 100 de 1974 relativa al registro civil, cuyo mencionado Decreto pretendía regular, "() establece claramente que las inscripciones no podrán ser alteradas, sino mediante orden judicial, al menos que

se trate de un error manifiesto que se desprenda de la sola lectura del documento"

En este sentido, la Corte mantiene la postura que los Reglamentos o Decretos responden a la ley que regulan, siendo la ley el marco jurídico o el límite de derecho que sirve como base para los reglamentos. Por eso la Corte enfatiza que "() el establecimiento de esta posibilidad por vía de reglamento no es factible cuando la Ley que es reglamentada no lo prevé" Y concluye "Si bien es cierto el numeral 3 de la Constitución Nacional otorga al Tribunal Electoral la facultad de reglamentar la Ley Electoral, a fin de determinar aspectos de organización, administración y procedimientos en la Dirección General de Registro Civil, también es cierto que dentro de la misma no se incluye, tal como se menciona, anteriormente, lo que a la revocación o anulación de inscripciones se refiere. Esto es toda vez que recae en el Órgano Ejecutivo la facultad de reglamentar las leyes" Sintetizando, el Tribunal Electoral invadía funciones que por constitución no le competían, y no puede abusar de la potestad reglamentaria otorgada por vía constitucional, debiendo encuadrarse por mandato constitucional a regular únicamente la materia electoral

2 6 8 Control constitucional del decreto que convoca a nuevas elecciones

Un fallo reciente y de enorme importancia para el derecho electoral es el fechado 16 de abril de 2018, emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia donde se solicitaba se declarara inconstitucional el Decreto No 25 del 11 de noviembre de 2014 expedido por el Tribunal Electoral. Dicho decreto convocaba nuevas

elecciones en el circuito electoral 4-1 de la provincia de Chiriquí a razón de la impugnación a las elecciones generales. Ahora bien, el Tribunal Electoral ya había otorgado credencial a uno de los diputados del circuito, ya que no fue impugnado, pero aun así fue necesario convocar a nuevas elecciones para la escogencia de las demás curules del circuito plurinominal 4-1 de Chiriquí. El punto debatido fue, que el Decreto No 25 del 11 de noviembre de 2014 excluyó de la convocatoria a nuevas elecciones al Partido Revolucionario Democrático (PRD), a razón que el único diputado electo era del colectivo político, y la exclusión de los demás candidatos en las nuevas elecciones afectaba garantías y derechos constitucionales, según el accionista.

El accionista basó su argumento de inconstitucionalidad en que se le debió permitir al resto de candidatos postulados del PRD en las elecciones parciales para elegir dos diputados, principal y suplente, curules que debían ser proclamadas a través del conteo de votos por residuo o el más votado, y no mediante curul por cociente o medio cociente. La parte accionante consideró vulnerado el artículo 4 de la Constitución por bloque de constitucionalidad que representan los tratados y convenios internacionales signados por Panamá y que garantizan entre otras cosas, la igualdad de condiciones del derecho de las personas a la participación política, y la de asociarse para fines políticos. Además alegó infringido el artículo 17, porque el Tribunal Electoral incumplió con su función de hacer cumplir la Constitución. Con la emisión de dicho decreto, según el accionista se vulneró el art 46, 137 y 138 de la Constitución, debido a

que el Tribunal Electoral exacerbó los términos de su facultad reglamentaria. Así mismo determinó vulnerado el principio de igualdad legal, artículo 20 de la Constitución, para la escogencia de los puestos de elección popular, ya que el PRD quedó inhibido de participar en la nueva elección parcial por mandato del artículo 2 del Decreto No 25 del 11 de noviembre de 2014. También se argumentó que dicho decreto iba en contra de lo establecido en el artículo 138 de la Constitución que consagra la finalidad de los partidos políticos, y que impedir su participación va en contra de la misión del colectivo político.

Entre otros artículos que el actor consideró vulnerados, el argumento clave para su demanda de inconstitucionalidad es que quienes estaban habilitados para participar en las elecciones del 4 de mayo de 2014, debían estarlo para las elecciones del día 14 de diciembre de 2014 convocadas por el Tribunal Electoral a través del Decreto objeto de examen constitucional. En palabras del accionista "() negar la participación de un partido político en su rol de la conformación de la voluntad popular, constituye un grave y pernicioso atentado al sistema institucional, democrático y al desarrollo del pluralismo político".

El Pleno a la hora de considerar la acción de inconstitucionalidad respectiva hace un recuento o contextualiza el Decreto objeto de examen, haciendo referencia a las anteriores actuaciones emitidas por el Tribunal Electoral, como el Decreto que convocó y reglamentó las elecciones del 4 de mayo de 2014, la demanda de nulidad presentada contra estas elecciones en la proclamación de Diputado en el circuito 4-1 de la provincia de Chiriquí, la exclusión del candidato electo, ya que

no se encontraba impugnado y a quién se le otorgó la credencial correspondiente. Siguió el corolario con la sentencia que anuló las elecciones impugnadas, hasta llegar al mencionado Decreto No. 25 de 11 de noviembre de 2014 que convoca nuevas elecciones parciales para la elección de dos diputados (principal y suplente) la cual fue fijada para el día 14 de diciembre de 2014.

La Corte a la hora de examinar la decisión del Tribunal Electoral de excluir al partido Revolucionario Democrático de participar, menciona que "() en consideración del Tribunal Electoral si se permitía la participación de dicho colectivo (*PRD*), éste tendría doble oportunidad con los mismos votos de elegir otro diputado. Desde esta perspectiva concluye el Tribunal Electoral que al no existir una norma legal específicamente aplicable, lo procedente era recurrir a la regla prevista en el artículo 328 del Código Electoral para resolver los casos de empate"

Sin embargo, a juicio de la Corte, el argumento expuesto por el Tribunal Electoral no tiene sustento constitucional, porque al convocar nuevas elecciones sin la participación de todos los actores políticos que se presentaron en las elecciones del 4 de mayo de 2014 "() lejos de garantizar la libertad y pureza del sufragio en las nuevas elecciones del circuito 4-1, lo que hace es limitar el ejercicio del derecho a elegir del que gozan los ciudadanos que forman parte del registro electoral de ese circuito y el derecho a ser elegido en cargos públicos de elección popular, en este caso en detrimento de los candidatos del Partido Revolucionario Democrático"

La Corte Suprema de Justicia continúa en el fallo haciendo un análisis constitucional y convencional interesante en base a los artículos 132 y 135 de la Constitución Política de Panamá que consagra respectivamente el derecho a elegir y ser elegido, como a su vez un análisis a la causal de violación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Citando jurisprudencias internacionales, la Corte Suprema de Justicia aboga en relación a los derechos políticos que "() las autoridades públicas no sólo están obligadas a asegurar el goce de los mismos a través de su regulación en el ordenamiento jurídico, sino que también su aplicación en las decisiones que adopten las autoridades competentes cumplan con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de estos derechos en sus distintas acepciones (derecho a elegir, a ser elegido y participar en agrupaciones políticas)"

La Corte también hace alusión a la responsabilidad del Estado en la salvaguarda de los derechos políticos, lo cual implica una doble obligación, positiva o de hacer, y una obligación negativa o de no hacer. En ese sentido, consideramos que si bien el Tribunal Electoral está facultado para la organización, regulación y desarrollo de los mecanismos que garantizan la participación política, esto no implica que pueda ejercer sus facultades de forma ilimitada o por fuera de los parámetros constitucionales o legales. El Pleno del Tribunal Supremo de Justicia fue enfático en señalar que "() toda interpretación sobre la adopción de límites al ejercicio de los derechos políticos debe ser de carácter restrictivo", lo que

significa que las reglamentaciones o decisiones que se tomen en aplicación de los derechos políticos deben ser amplias y no constituir un impedimento para que las personas puedan participar efectivamente

Por otra parte, también el Pleno de la Corte consideró vulnerado el derecho a ser elegido a cargos de elección popular rechazando el argumento del Tribunal Electoral de inhibir la participación de los demás candidatos del PRD. El argumento del Tribunal Electoral literalmente fue "Al PRD que excedió el cociente con 30080 votos, ya que se le reconoció una curul, al haberse acogido el incidente de exclusión presentado () si el PRD participa en la nueva elección parcial tendría doble oportunidad con los mismos votos de elegir a otro diputado, lo que resulta inadmisibles por la indebida ventaja que tendría dicho partido, generando una inequidad que no puede permitir el Tribunal Electoral". En consideración de la Corte Suprema de Justicia estas razones no justifican en absoluto que se haya excluido a los demás candidatos del colectivo político para postularse para las elecciones parciales del 14 de diciembre de 2014, ya que "() dicha elección parcial sólo debía estar supeditada a la voluntad popular expresada por los ciudadanos por medio del sufragio"

El Tribunal Electoral, a consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia utilizó argumentos superfluos y restrictivos, lo cual no es conforme, a juicio de la Alta Corporación de Justicia, con la Constitución y los parámetros convencionales, pues a la hora de examinar la limitación al ejercicio de los derechos políticos no puede ser sujeta a una interpretación restrictiva, y mucho

más cuando en caso de dudas la propia Ley Electoral contempla en el artículo 436⁵ que " Las dudas que surjan en la interpretación de las disposiciones de este título y sus normas complementarias deberán aclararse mediante la aplicación de las normas constitucionales y los principios generales del derecho procesal" Se desconoció, además, con la decisión del Tribunal Electoral, el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, estableció que el razonamiento aplicado por el Tribunal Electoral para el caso en cuestión de empate, carece de lógica jurídica, porque tiene efectos restrictivos

En este caso es importante mencionar el único salvamento de voto, emitido por el magistrado Ayú Prado, donde recuerda que "() una acción de inconstitucionalidad, los efectos de la decisión serían a futuro y no de manera retroactiva, salvo excepciones que sean claramente expresadas Y este no es el caso" Esta aclaración es razonable en el sentido de que al declarar sin efectos en el mundo jurídico el Decreto objeto de examen constitucional, todo lo que surgió a consecuencia del mismo tampoco existe (las elecciones parciales del 14 de diciembre de 2014, el escrutinio, la proclamación, la entrega de credenciales), incluso pudiéndose cuestionar las mismas decisiones de los diputados electos a raíz de un decreto inconstitucional En pocas palabras, este fallo constituye un antecedente constitucional y referente para el Tribunal Electoral de cara a las próximas elecciones del 2019

⁵Actualmente artículo 513 del Código Electoral, texto único, vigente

Este fallo, cuatro años después de haberse otorgado la curul, representa un hito en materia electoral por las consecuencias que se pueden desprender del mismo, porque si bien el argumento jurídico para la declaración de inconstitucionalidad es relevante, la decisión en firme es dada a menos de un año de las nuevas elecciones generales, lo cual sitúa las consecuencias en una especie de limbo jurídico que pone en riesgo la institucionalidad de la Asamblea, o el conocimiento de quién es el diputado electo en la actualidad, y si existirán consecuencias retroactivas a raíz de la sentencia. En este sentido, el Tribunal Electoral mediante Acuerdo de Pleno del 26 de noviembre de 2018, resolvió la solicitud del entonces candidato Rogelio Agustín Baruco para que se le entregara las credenciales como diputado del circuito 4-1 de la provincia de Chiriquí. El Tribunal Electoral fue enfático en mencionar que "los fallos de inconstitucionalidad sólo recaen sobre los actos jurídicos demandados, es decir, que a diferencia de lo argumentado por el solicitante, no es posible extender, vía interpretación, los efectos del fallo a otros actos relacionados". El Tribunal Electoral negó la solicitud en base a que el fallo de la Corte Suprema de Justicia solo declaró inconstitucional el decreto que convocaba nuevas elecciones, y su constitucionalidad se concreta, solamente, a dicho acto, por tanto, la celebración de la nueva elección no se puede entender inconstitucional vía interpretación.

2.7 Referencia en derecho comparado sobre control constitucional de decisiones del Tribunal Electoral

Como se analizó en el capítulo relativo al control constitucional en materia electoral, la tendencia en ciertos países latinoamericanos es la consagración dentro del ordenamiento jurídico de un Tribunal Electoral, que tenga a su cuidado la función específica de regular, interpretar y aplicar la Ley Electoral. Ahora bien, en Panamá dicha independencia no es total ni absoluta, porque las decisiones del Tribunal Electoral pueden ser sometidas a control constitucional a través de la acción de inconstitucionalidad y del recurso de amparo en caso de asuntos de Registro Civil o administrativos. Esta realidad difiere de otros países donde el control constitucional puede ser ejercido por el mismo ente encargado de la materia electoral, siendo facultado en tal sentido de forma amplia, aunque también con ciertas limitantes. A continuación, haremos una referencia somera al control constitucional en dos países cuyo Tribunal Electoral tiene autonomía para decidir sobre la constitucionalidad de la materia electoral.

2.7.1 Costa Rica

En el caso de Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones es la máxima autoridad en todo lo relativo a las elecciones o sufragio, según lo dispone así el artículo 99 de la Constitución de Costa Rica que establece que "La organización, dirección y de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos

electorales" Esta norma parece ser muy similar al artículo 142 de la Constitución panameña en cuanto a la independencia y autonomía que le otorga la Carta Magna al Tribunal Electoral Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), tal como menciona Brenes Villalobos y Rivera Sánchez, (2006) "tiende a exceptuar el control concentrado de constitucionalidad en manos de la Sala Constitucional", a tal grado que puede ser considerado como un Tribunal Constitucional especializado

Dicha autonomía del TSE se ha consolidado a través de la jurisprudencia constitucional que ha delimitado los alcances del propio Tribunal Constitucional de Costa Rica, estableciendo zonas que son inmunes de control Así, por ejemplo, en Costa Rica, "Ejecutar un control de constitucionalidad sobre las normas electorales resulta particularmente complicado debido a que el TSE posee la potestad de interpretar exclusiva y obligatoriamente las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" (Cambronero Torres & Mora Barahona, 2015) Así mismo, respecto al control indirecto o por vía de amparo, la sala constitucional también queda imposibilitado (como también se dispone por vía legal en Panamá) en virtud del artículo 30 incisos) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica

En consecuencia, en nuestro país vecino el control constitucional es ejercido por la sala constitucional, pero existen excepciones consagradas por la misma Constitución y Ley, como es el caso de la materia electoral donde las actuaciones del TSE en relación a la función electoral se eximen de un juicio

constitucional por parte de la Sala Constitucional, aunque como menciona Cambroner Torres y Mora Barahona (2015) "cuando se trata de actos u omisiones del TSE en su condición de jerarca administrativo o en materia registral-civil, la jurisdicción constitucional tiene plena competencia para ejercer como contralor de constitucionalidad"

Por otra parte, un tema digno de mención es que los derechos fundamentales de naturaleza políticos electorales pueden ser tutelados en Costa Rica a través del amparo Electoral, figura interesante, porque dicho amparo es competencia del Juez Electoral, y solo podrá ser analizado en la Sala Constitucional si aquel declina competencia. Tal grado de importancia tiene el Amparo Electoral que es considerada por el TSE de la siguiente manera

“El recurso de amparo electoral es, además, de un derecho fundamental en sí mismo, un mecanismo procesal cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos”
(Brenes Villalobos & Rivera Sánchez, 2006)

Dado que los amparos electorales constituyen un derecho en sí mismo, y un mecanismo de tutela de derechos políticos- electorales que están consagrados en la Constitución al ser analizados por el TSE permite decir con seguridad que ésta entidad es un Tribunal Constitucional

Entonces, es necesario hacer referencia en qué casos la Sala Constitucional puede atribuirse competencias en materia electoral en el caso de Costa Rica. Se puede decir que el TSE fractura el poder judicial, porque tiene la prioridad en competencia a la hora de evaluar los procesos de elección y la norma electoral, sin embargo como menciona Arias Ramírez (2011)"() la sala constitucional tiene competencias para admitir y resolver casos relativos a los derechos civiles de participación ciudadana no vinculados a procesos electorarios, o referendarios cuya competencia, insisto, le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones", continúa el autor ejemplificando lo anterior en los procesos de elección de juntas, autoridades universitarias, o asamblea de organizaciones sociales o gremiales, etc. Como es obvio el TSE no tiene competencia en todos los actos que impliquen un sufragio activo y pasivo o la participación ciudadana.

Concluyendo, el TSE difiere en amplitud de poder del Tribunal Electoral de Panamá, ya que en Costa Rica se le da autonomía plena, puesto que ejerce control constitucional sobre la materia Electoral, y no solamente el control de legalidad, tal como es el caso panameño. Además de ello, el amparo electoral costarricense es un recurso procesal interesante y atinado, porque constituye un derecho que tiene el ciudadano para hacer uso de una herramienta procesal que garantice sus derechos político-electorales ante una institución especializada en la materia.

2.7.2 México

En México el máximo ente en materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que tiene a su cargo la resolución de los conflictos que pueden surgir en materia electoral, y a su vez tiene a su cargo la protección de los derechos políticos electorales, como a su vez de la justicia electoral. La competencia le está conferida por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley orgánica 189 del Poder Judicial de la Federación. Al igual que Costa Rica, y a diferencia de Panamá, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

"() no sólo ejerce funciones de mera legalidad sino que actúa como jurisdicción constitucional en el control de procesos electorales, pues vela ante todo por el respeto de los principios constitucionales que rigen la elección y por la salvaguarda de los derechos políticos electorales" (Guizar López, 2015)

Es necesario apuntar que en México no existe una jurisdicción constitucional específica al igual que en Panamá, y encomienda la Justicia Constitucional a la Suprema Corte (a diferencia de Costa Rica cuya justicia constitucional es analizada por una sala especializada), pero se diferencia de nuestro país en que el TEPJF a efectos materiales es un Tribunal Constitucional en materia electoral. En este sentido, tal como menciona Díaz Revorio F. J. (2010) el TEPJF en el ámbito electoral tiene "un cuasi monopolio, es materialmente constitucional"

Ahora bien, respecto al control de constitucionalidad de las leyes electorales, el artículo 99 de la Constitución Mexicana establece en su párrafo sexto que *sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* Se trata de un modo de control constitucional en caso concreto ejercido por el TEPFJ, esto es, un mecanismo por el cual el TEPFJ determina no aplicar la ley en materia electoral por considerarla contraria a la Constitución. Dicho control solo genera efectos inter partes, no erga omnes, teniéndose que analizar el caso en concreto que se debate. Ahora bien, este control concreto no solo corresponde a la sala superior (órgano electoral de más alto rango en jerarquía) sino que reconoce esta función a las salas regionales electorales. Referente a esto último como menciona (Duque Roquero) "las sentencias de las salas regionales en las que se determine la inaplicación de una ley por estimarla contraria a la Constitución, son impugnables ante la propia Sala Superior a través del recurso de reconsideración, ya sea que se trate de una inaplicación implícita o explícita que en su caso realice la Sala Regional"

En conclusión, el tipo de Control que ejerce el TEPFJ

"() es de carácter concreto, de manera que el alcance del mismo se limita en sus efectos a las partes que contengan en un juicio

específico. Como es obvio, no será posible que el Tribunal declare inválida o nula la disposición que se juzgue inconstitucional (control abstracto, que es exclusivo de la SCJN) sino que su competencia se construye a la inaplicación de la disposición en el caso específico"(Duque Roquero, p 115)

Ahora bien, este sistema presenta algunas críticas, y es el relativo a que estos procesos no son garantía de acceso a justicia por parte de todos los ciudadanos, ya que es necesario acudir al TEPFJ para promover un juicio para la protección de derechos políticos-electorales, y no siempre los ciudadanos comunes pueden contratar un abogado o solicitar un juicio sin complicaciones. Aunado a lo anterior, los procesos electorales son breves por su naturaleza, y la ley mexicana general del sistema de medios de impugnación en materia electoral exige en el artículo 8 que debe ser presentada la demanda en un plazo de cuatro días. Por esta razón, autores como Díaz Revorio, o Duque Roquero abogan por regular este vacío, ya sea creando una sala especializada en materia constitucional que resuelva las controversias, u otorgando al TEPFJ control abstracto sobre la norma a fin de que tenga efectos erga omnes.

2.7.3 España

Como hemos mencionado anteriormente, el caso de España en materia electoral es particular, puesto que posee una jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria, pero siguiendo el modelo europeo tradicional no tienen jurisdicción electoral. Por tanto, el único posible conflicto en materia de constitucionalidad es

entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria. Por tal razón, no existe una jurisdicción electoral específica, pero sí existe actos electorales emanados de las autoridades electorales, que son principalmente las juntas electorales, las mesas y secciones electorales y la oficina de censo electoral, según lo dispone la Ley Orgánica del Régimen Electoral General No. 5 del 19 de junio de 1985, o comúnmente denominada LOREG.

España presenta una particularidad respecto a la protección de los derechos, con un proceso constitucional específico. La diferencia principal es respecto a los recursos o procesos judiciales en materia electoral de España, donde existe el recurso contencioso administrativo contra la proclamación de candidatos, y el proceso contencioso electoral, ambos se interponen en la jurisdicción contencioso administrativa, a diferencia de México o Costa Rica donde en caso de que exista un juicio de inconformidad electoral se interpone ante el Tribunal Electoral respectivo. Ahora bien, tal como vimos en materia de protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano en el caso de Costa Rica se contempla el amparo electoral como una especie de control concentrado en la misma entidad del Tribunal Electoral, y en el caso mexicano como una especie de control difuso por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el caso español, existe un recurso de amparo electoral que se interpone ante el Tribunal Constitucional, pero funge como un recurso subsidiario, es decir, ante la sentencia que emita la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En resumen, existen dos procedimientos específicos para salvaguardar las garantías del procedimiento electoral en España, estas son

- Recurso frente la proclamación de electos o contencioso Electoral

"Se trata de un proceso jurisdiccional en el que se satisfacen las pretensiones admitidas por la ley en relación con la proclamación de electos y, además conforme al artículo 109 de la Ley Organica del Régimen Electoral General respecto de la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales. Se centra por tanto, en averiguar si una persona reúne las cualidades exigidas por la Ley para pertenecer al órgano de representación para el que ha sido elegido, y si el acto jurídico de elección se ha desarrollado con arreglo a la Ley"
(woltersklower)

La finalidad de dicho acto es por tanto restablecer el derecho fundamental que tienen todas las personas de acceder a un cargo público, y la lesión al derecho a ser representado que haya sido vulnerado por alguna autoridad Electoral. El procedimiento para la interposición del mencionado recurso se encuentra estipulado en el art 49 de la LOREG

- Recurso frente a la proclamación de candidatos. También es un proceso contencioso administrativo, en cuyo caso se interpone el recurso en aquellos supuestos de proclamación o exclusión de candidaturas que hayan sido presentados por los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de

electores En este caso según lo dispone también el art 49 de la LOREG, la persona afectada por la exclusión de la proclamación de candidaturas o su proclamación haya sido denegado tiene un plazo de 2 días para acudir ante el juzgado de lo contencioso administrativo

Las decisiones que se deriven de ambos recursos son de carácter firme e inapelable tal como contempla el art 49 de la LOREG Ahora bien, como menciona el numeral 3 del mencionado artículo "*La resolución judicial, que habrá de dictarse en los días siguientes a la interposición del recurso, tienen carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, a cuyo efecto, con el recurso regulado en el presente artículo, se entenderá cumplido el requisito establecido en el artículo 44 1,a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*"(Subrayado nuestro) En este caso cabe un recurso conocido como amparo electoral, pero de carácter subsidiario, es decir una vez agotados los recursos anteriormente citados

En resumen, como menciona (Díaz Revorio F J , 2010, p 52)

"la garantía jurisdiccional de las elecciones recae de forma principal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, incardinado en el Poder Judicial, a través de los procedimientos de los que ya se hizo mención Sin embargo, sus decisiones son recurribles ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo, o en su caso del amparo electoral De tal modo, que este Tribunal se convierte en la

última instancia de garantía electoral, () hasta el punto de que puede decirse que el Tribunal Constitucional español actúa como un Tribunal Electoral"

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

3.1 Nivel de Investigación

3.1.1 Investigación Descriptiva-exploratoria

De acuerdo a los esquemas de clasificación de una investigación, el presente trabajo es de carácter descriptivo, ya que busca poner en contexto o señalar de forma metodológica el objeto de investigación. En este caso, el control de constitucionalidad de las actuaciones del Tribunal Electoral, corresponde dentro de la ciencia jurídica a un método propio de las ciencias sociales. Esta investigación es de tipo *descriptivo*, toda vez que pretende describir, deductivamente, el problema de investigación, se parte de estudios jurídicos, y análisis fáctico de las jurisprudencias con el fin de servir como base para posteriores estudios pertinentes de la temática o como medio de consulta para profesionales del derecho.

La presente investigación también tiene como fin un acercamiento exploratorio al tema, el control constitucional de los actos del Tribunal Electoral en Panamá y este tipo de investigación, precisamente, se refiere a que es la primera aproximación que realiza un investigador sobre su objeto de estudio, a fin de poder asirse con información general, sobre su aspecto, comportamiento y características del objeto de investigación, con la finalidad de que a través de la información recolectada se unifiquen criterios, en este caso, relativos al Derecho Electoral y el Derecho Constitucional.

3 1 2 Enfoque crítico reflexivo

El presente trabajo tiene un enfoque crítico reflexivo, ya que se pretende a través de planteamientos y juicios personales, y el uso de estrategias de pensamiento derivados de los métodos investigativo, construir un análisis reflexivo del objeto de investigación. Como se debe desprender de una sana investigación científica, más allá de los logros o satisfacciones personales, la esencia de la vida académica es la búsqueda de la verdad, donde dicha búsqueda constituye un proceso íntimamente personal que parte de la reflexión. En otras palabras existe una intrínseca interacción entre verdad y conocimiento, de la cual no puede desligarse una ciencia social como el derecho. Por esta razón un nivel de investigación aplicable a las ciencias jurídicas es el enfoque crítico reflexivo, que atienda al *quid* del problema de la investigación, y de esta forma se proponga resolver el planteamiento investigativo y, a su vez, exponer reflexiones propositivas por medio de la rigurosidad científica en torno a los objetivos de la investigación.

En otras palabras, la contribución de la presente investigación busca, por intermedio del compromiso serio y sincero con el conocimiento, estudiar y examinar los elementos jurídicos descriptivos del control constitucional de los actos del Tribunal Electoral con el fin de emitir juicios y opiniones sobre las mismas en calidad de proposiciones reflexivas que sirvan de sustento referencial para futuros trabajos investigativos.

3 1.3 Diseño de Investigación

3 1 3 1 INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

Estudio acerca del control de constitucionalidad de los actos del Tribunal Electoral, temáticas propias de Derecho Constitucional y Derecho Electoral mediante material bibliográfico, infográfico y hemerográfico

3 2 Métodos y técnicas de investigación

Se trata, en general, de la observación como técnica de aplicación cotidiana para “coleccionar datos e información necesaria, con el fin de resolver el problema de investigación planteado en el proyecto de investigación” (López, 2016) Para la realización de esta investigación se utilizaron los siguientes instrumentos como técnica de investigación

3 2 1 Análisis documental

En la presente investigación jurídica se busca, a través de la observación directa, aproximarse al objeto investigado sobre todo con acontecimientos en materia electoral que hayan sido objeto de control constitucional y permitan a través de la observación documental-jurisprudencial hacer un acercamiento próximo a los objetivos planteados en este trabajo académico En ese sentido, los documentos que se utilizan como referencia son

- **Jurisprudencias** Se trata del análisis de documentos públicos de sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia en materia de control de constitucionalidad de actuaciones del Tribunal Electoral

- Normas jurídicas Constitución Nacional, Código Electoral, Boletín Electoral, Código Judicial, entre otras normas de carácter electoral o en materia de regulación de los actos emanados del Tribunal Electoral
- Libros Jurídicos Representa tal vez la principal fuente de esta investigación que incluyen libros de doctrina jurídica, manuales, enciclopedias jurídicas, artículos jurídicos, revistas electrónicas, documentos jurídicos de sitios web, así como otras obras jurídicas
- Herramientas hemerográficas Recolectar las ideas principales de artículos periodísticos, revistas, tesis, o estudios académicos documentales con el fin de hacer un análisis detallado del objeto de investigación
- Webgrafía Se utilizó información recolectada de bibliotecas virtuales y de sitios web correspondiente a la temática

El método de recolección de la información se realizó de acuerdo al proceso investigativo, que implica la selección y evaluación del material preliminar como sustento bibliográfico. De esta forma, el acercamiento al material de la investigación constituye, verdaderamente, una lectura exploratoria con la finalidad de ubicar la información para el cumplimiento de los objetivos planteados en el presente trabajo académico. Una vez recolectado el material documental se separó según las temáticas a tratar, con el debido respaldo electrónico para la preservación de los datos informativos, y se compiló de forma

sistemática siguiendo los lineamientos, planteamientos y objetivos de la investigación

3.3 Aspectos administrativos

3.4.1 Recursos Necesarios

Para este trabajo se necesitan recursos materiales básicos con la finalidad de cumplir con el objeto de la investigación, entre los cuales se puede mencionar Computador con acceso a internet, programas de computación de procesamiento informativo (Word, excell, lector pdf, mindmap), material bibliográfico, infográfico, hemerográfico, teléfono celular

3.4.1 Recursos humanos

Entre el recurso humano que se necesita para el correcto curso de la investigación encontramos asesores en materia jurídica y de español. Los asesores en materia jurídica con la finalidad de que la orientación de las normas y el análisis jurisprudencia no se desvíe de la problemática planteada y sea consonante con los objetivos de la investigación, y asesor en español respecto a la semántica, normas de citación, coherencia, cohesión y sintaxis de los párrafos desarrollados en este trabajo académico

3.4.2 Recursos financieros

El total a utilizar, financieramente es de 700 dólares, que se distribuirán en las siguientes actividades

- 300 dólares para la recolección de información o compra de material bibliográfico para documentar con propiedad y rigurosidad científica el trabajo
- 400 dólares para movilización hacia ciudad de Panamá con la finalidad de recolectar la información necesaria y para la consulta con los asesores respectivos de la investigación

3.4 Procedimiento de la investigación

La investigación inició con el planteamiento de la problemática, que va acorde a la inclinación personal del investigador y la novedad de la temática. En ese sentido, se orientó la directriz de acción para el planteamiento de la investigación a través del método de lluvia de ideas, clasificando las ideas en orden de importancia, novedad, y pertinencia a la opción de grado que se pretende con el presente trabajo. La atención recayó sobre la temática del control de constitucionalidad orientado a la materia electoral, que representa un tema atractivo, en primer lugar, porque se está actualmente en un proceso electoral, y segundo, a la importancia que ha tomado el fenómeno de la constitucionalización del derecho.

Una vez descubierto el problema de la investigación, se planteó la inquietud a la asesora de tesis, y se consideró rodearse de un cuerpo profesional y docente para ampliar y delimitar el objeto de la investigación, derivando, finalmente en el título de este trabajo: control constitucional de los actos del Tribunal Electoral en

Panamá Para llevar a cabo el desarrollo del título se planteó realizar una investigación de tipo documental, con el fin de utilizar la comparación de distintas fuentes de información para fundamentar de forma teórica la problemática planteada, método que corresponde principalmente a la naturaleza del derecho como rama de las ciencias sociales

El primer capítulo titulado El Problema, permitió precisar y delimitar el objeto de la presente investigación, a través del planteamiento de un objetivo general y cuatro objetivos de carácter específico, como a su vez determinar el alcance y las limitaciones de la investigación. Al plantear los objetivos se buscó mantener un hilo conductor entre el objetivo general y los objetivos específicos planteados, lo que permitiría entre otras cosas presentar los alcances y el método a escoger para el desarrollo de la investigación

Una vez escogido la base o fundamento sobre el cual se desarrollaría la investigación, se procedió a realizar el marco teórico, Capítulo II, en donde se inició haciendo un análisis conceptual de temáticas que orientarían el desarrollo y precisión de las ideas planteadas en el primer capítulo. Para ello, se hizo una exhaustiva búsqueda de archivos bibliográficos, como fase del proceso de investigación, se clasificó en orden de pertinencia, actualidad e importancia, y se procesó de forma informática con la finalidad de salvaguardar y mantener la seguridad de la información. Se establecieron algunas precisiones de la temática, se hizo alusión que el tema de investigación tiene escasos antecedentes en el país, que da cuenta de la pobre labor investigativa en el área jurídica, mucho

más, en el área relativa al derecho electoral y su relación con el derecho constitucional. Esta realidad, fuera de ser un obstáculo o muralla, sirvió como trampolín para encauzar el espíritu investigativo y presentar un trabajo con la rigurosidad científica necesaria que sirva como base de consulta para futuras investigaciones sobre el tema. El análisis documental llevado a cabo para tal fin, no se limitó precisamente a libros o doctrina jurídica, sino también a revistas especializadas en derecho comparado sobre la materia electoral, jurisprudencias, las normas constitucionales y legales, lo que permitió sustentar jurídicamente todo el marco teórico de la presente investigación.

Particular mención, en el plano del marco teórico fue la dificultad de conciliar opiniones jurídicas acerca del tema, y acercar en un plano novedoso el concepto de control constitucional en materia electoral. Esto representa todo un reto como jurista, ya que no se trata simplemente de extraer términos jurídicos básicos, sino de proponer y ensayar un análisis de propuesta a través de la información que fue recabada. Posteriormente a las bases teóricas-legales del segundo capítulo, se procedió a hacer una descripción amplia y exhaustiva sobre jurisprudencias emitidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a la hora de evaluar la constitucionalidad de actuaciones del Tribunal Electoral, o el análisis de jurisprudencias relativas a la materia electoral. Esto último representó todo un reto, porque requirió de disciplina y espíritu investigativo para la búsqueda, recopilación, asociación y estructuración de las jurisprudencias con el temático objeto de la presente investigación. Si bien, se cuenta con una plataforma de

recopilación de fallos en la página oficial del órgano Judicial, fue necesario también la búsqueda manual de los fallos en gacetas oficiales, lo cual implicó un proceso investigativo idóneo para el desarrollo del capítulo

En conclusión, se realizó un estudio jurídico descriptivo, de carácter crítico reflexivo, ya que se aplicó un método analítico puro del derecho, y exploratorio, porque su realización tiene como fin servir de puente para futuras investigaciones acerca de la temática, razón por la cual la investigación documental fue determinante para sustentar de forma teórica la temática del control de constitucionalidad, y también necesaria para abordarla en el troquel específico de las actuaciones del Tribunal Electoral de Panamá

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

El análisis documental empleado permitió establecer un proceso investigativo de construcción del conocimiento a través de las técnicas de localización, la fijación y análisis de los contenidos documentales. Se buscó información atinada y pertinente que fue seleccionado para el análisis expuesto en el marco teórico.

Los criterios utilizados para documentar la propuesta de investigación y lograr cumplir con el cometido de la presente investigación fueron los siguientes:

- **Criterios de pertinencia.** Los documentos consultados fueron acordes a los objetivos de la investigación, y permitieron ampliar los conceptos, las teorías jurídicas, y las experiencias jurídicas que sirvieron de fundamento teórico de la investigación en curso. Cabe señalar, que si bien en Panamá no existe un estudio específico acerca de la constitucionalidad de las actuaciones del Tribunal Electoral, existen algunos autores que desarrollan la temática de forma general y con un gran sentido doctrinal, como es el caso del libro *Acontecer Electoral panameño* del magistrado Eduardo Valdés Escoffery, o Salvador Sánchez respecto al control constitucional de los estatutos de los partidos políticos. Ahora bien, en derecho comparado existe amplia doctrina, en especial de Francisco Díaz Revorio acerca del Control Constitucional del Tribunal Electoral mexicano, y un estudio de lo mismo en derecho comparado con España, que fue pertinente y atinado al objeto de la presente investigación. Cabe así

mismo destacar, que existe amplia doctrina jurídica en materia de Supremacía Constitucional, y control de constitucionalidad en nuestro país, empezando por el gran jurista Arturo Hoyos, lo cual sirvió de fundamento conceptual y como base para el desarrollo de los objetivos de la presente investigación

- Criterio de actualidad Las fuentes a las que se hicieron alusión en el presente trabajo fueron fiel reflejo de estudios doctrinales actuales de la disciplina objeto de la investigación, aunque también se hizo referencias a antecedentes y estudios más antiguos que permitieron fundamentar la respuesta a las problemáticas planteadas en el capítulo I
- Criterio jurisprudencial Se realizó un análisis detallado de las principales jurisprudencias acerca de constitucionalidad en materia electoral, lo que representó, como hemos mencionado, un reto investigativo que trajo un aporte significativo al presente trabajo, porque sirvió de fundamento jurídico-realista al planteamiento de cómo se han controlado por vía constitucional las actuaciones del Tribunal Electoral. El resultado, desde una mirada retrospectiva, es satisfactorio a ocasión de que se cumple a cabalidad con el propósito de la investigación, porque las referencias jurisprudenciales presentan un panorama actualizado, realista de los objetivos de la investigación y son la concreción de todo el sustento teórico-jurídico de este trabajo académico. Este criterio de selección amplió y complementó de forma exquisita la temática que ha sido poco

estudiada, además, puede servir con el propósito de ser un documento referencial para los estudiosos del Derecho Electoral y Derecho Constitucional

4.1 Propuesta de mejora

De la presente investigación se pueden extraer distintas propuestas de mejora que atienden al diseño de plan de investigación y a los objetivos de investigación aspirados. Una vez determinadas las precisiones dogmáticas jurídicas planteadas en el marco teórico sobre el control constitucional de los actos del Tribunal Electoral en Panamá, las referencias jurisprudenciales en materia de constitucionalidad electoral y un breve estudio comparado, se pueden extraer novedosas propuestas con el fin de mejorar y asegurar de forma más efectiva, a través de la institucionalidad política, las garantías políticos-electorales. A continuación planteamos dos propuestas de mejora

- **Control total del Tribunal Electoral en materia privativa Electoral**
Como se desprende de esta investigación, el Tribunal Electoral de Panamá solo mantiene control de legalidad en materia privativa Electoral, su jurisdicción y autonomía se ve limitada cuando sus decisiones, actos se someten a control constitucional por la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, esto ha traído un choque de trenes entre dos jurisdicciones autónomas y con un amplio poder, el Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia, que plantea en ciertas ocasiones una especie de

limbo jurídico o juegos de regulación en los procesos electorales. En este sentido, es interesante examinar las propuestas de México y Costa Rica, donde la entidad Electoral mantiene amplio poder y discrecionalidad para regular la materia Electoral, incluyendo la constitucionalidad de sus actuaciones.

Es cierto que la materia electoral mantiene puntos de encuentro y conexión con la Constitución, sin embargo el conocimiento especializado del espectro electoral permite salvaguardar de mejor forma los principios democráticos que el derecho electoral ha jurado proteger a través de la regulación de los procesos electorales y la defensa de los derechos políticos-electorales consagrados en la Constitución. Si bien, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia mantienen la investidura de jurisdicción constitucional, el análisis que se desprenda de una interpretación a rigor de la materia electoral puede distar de una entidad autónoma y especializada en la materia como lo es precisamente el Tribunal Electoral. El razonamiento constitucional a la hora de evaluar la materia electoral no debe ceñirse simplemente a estudios procesales constitucionales, sino que exige también un amplio conocimiento de la materia electoral para que el Derecho Electoral responda precisamente a los principios democráticos que la Constitución consagra y defiende. Piénsese, por ejemplo en cuantas decisiones el Tribunal Electoral debe esperar un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, cuando los

mismos magistrados del Tribunal Electoral ya han emitido un juicio, pero que no pueden emitir por no ser de su competencia, y que muchas veces es coincidente con el fallo de constitucionalidad del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

En este sentido, dejar el análisis constitucional en materia Electoral, sobre todo de leyes Electorales, al Tribunal Electoral es un paso significativo para que un tribunal especializado en materia privativa haga un juicio constitucional más acorde a la realidad política-Electoral, y a su vez reduce la carga de la Corte Suprema de Justicia que puede enfocarse a tratar aspectos más propios de su competencia. Además, como hemos visto, muchas sentencias que resuelven acciones de inconstitucionalidad se ven truncadas por sustracción de materia, fenómeno jurídico que no ocurriría, en nuestra opinión, si es el Tribunal Electoral el encargado de evaluar la constitucionalidad en materia Electoral

- **Amparo de garantías electorales.** Es necesario que se contemple la modalidad de amparo de garantías electorales, y que ésta sea resuelta por el Pleno del Tribunal Electoral. Si bien, la exclusión de la figura del amparo de garantías electorales fue contemplado para evitar dilatación de los procesos electorales que exigen respeto a plazos específicos, no se puede desconocer métodos de defensa de los derechos humanos, sobretodo derecho políticos-electorales. Además, evitar el uso del amparo de garantías en materia electoral, porque puede ser un método de

dilatación de los procesos electorales, es a partir de una concepción reductiva o errada de un mecanismo o garantía de los derechos fundamentales como lo es el amparo. El amparo de garantías no es una técnica procesal utilizada por las partes para sus propios intereses, sino que es una herramienta que concede la Constitución para que se garanticen los derechos fundamentales.

Es importante destacar lo anterior, porque el amparo de garantías electorales es una necesidad que debe contemplar cualquier sociedad democrática actual, sobre todo a razón de la constitucionalización del derecho. Veamos por ejemplo, en el caso analizado en jurisprudencia donde se interpuso acción de inconstitucionalidad contra el Decreto que convocaba nuevas elecciones por excluir de la lista a candidatos debidamente postulados(2 6 8), anteriormente a ello el accionista había optado por interponer una acción de amparo que fue rechazado a razón de que en materia electoral no se contempla la figura. De haber existido tal figura, era posible que se hubiera resarcido el derecho conculcado en tiempo oportuno y sin tener que esperar más de tres años después para esperar una decisión que a efectos materiales no lo haría, ya que estamos a vísperas de nuevas elecciones. De hecho, España pese a no mantener una jurisdicción especializada, sí consagra en su normativa electoral un recurso de amparo en materia electoral limitada a la protección de los derechos fundamentales, y precisamente en especial en el caso de

exclusion de candidatos. A su vez en México y Costa Rica la protección jurisdiccional de derechos políticos-electorales en un proceso electoral es encomendada al Tribunal Electoral, donde se le concede facultades para revisar la constitucionalidad y garantizar a través de un juicio constitucional la protección de los derechos políticos-electorales. Debería, por tanto plantearse en Panamá la posibilidad de legislar y contemplar reformas constitucionales que contemplen la figura del amparo de garantías electorales, sobre todo a razón de las actuales exigencias jurídicas de las sociedades democráticas actuales.

CONCLUSIONES

Existe una íntima relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Electoral, tal como han demostrado diversos autores en el fundamento teórico que hemos presentado. El Derecho Electoral, más allá de su autonomía, se debe a la protección de la democracia y de las garantías político-electorales que están consagradas, principalmente en el marco constitucional. Por tal razón, el Tribunal Electoral como máximo ente, a cuyo conocimiento la Constitución le ha encomendado de forma privativa la materia electoral, no puede so pretexto de su autonomía extralimitar sus funciones o no encuadrar sus actos con los principios y derechos constitucionales. Todo lo contrario, el control constitucional de las actuaciones del Tribunal Electoral tiene una incidencia directa en el respeto a los derechos fundamentales de la Constitución y en la salvaguarda misma de la democracia como principio de todo Estado constitucional.

Panamá está encuadrada dentro de un sistema de control de constitucionalidad de carácter mixto, donde hemos adoptado diversos componentes tanto del sistema norteamericano, como del sistema kelseniano-austríaco, y a dicho sistema de carácter mixto se someten las actuaciones del Tribunal Electoral. Ahora bien, respecto a los mecanismos utilizados para el control de constitucionalidad en materia electoral, el único permitido por vía constitucional y legal es la acción de inconstitucionalidad a razón de la importancia y autonomía que exige un proceso electoral. Así mismo, si bien los mecanismos de protección de los derechos fundamentales parecieran excluir el amparo de garantías en

materia electoral, se ha sostenido la tesis que es posible imponer el mismo frente a actos administrativos emanados del Tribunal Electoral, de caracteres no electorales

Siguiendo el corolario de conclusiones, existe una amplia jurisprudencia en materia de constitucionalidad de actuaciones del Tribunal Electoral, algunas tan decisivas que se han incorporado después a través de reformas electorales y que han ajustado los procesos electorales a una contienda más democrática y acorde a la actual sociedad de la información, tal fue el caso de la sentencia que permitió la postulación de los candidatos por vía libre a la presidencia de la República, fenómeno político que en la actualidad cada vez toma más fuerza. La constitucionalización del derecho ha incidido también en la óptica del Derecho Electoral, por lo cual el Tribunal Electoral debe ser consciente, desde el punto de vista institucional que la autonomía que posee debe sujetarse y seguir los lineamientos constitucionales, respetando así el principio de supremacía constitucional abogando por decisiones acordes a la misma, y no prestando objeción frente a cambios de criterios por parte de la Corte Suprema de Justicia cuando se declare inconstitucional alguna actuación

RECOMENDACIONES

- 1 Es necesario enfatizar en los foros de discusión, y debate académico-jurídicos acerca del control de constitucionalidad de las actuaciones del Tribunal Electoral, de donde pueden surgir interesantes debates como la posibilidad que el control constitucional en materia Electoral sea ejercido por el mismo Tribunal Electoral, tal como es el caso de Costa Rica y bajo ciertos parámetros en Mexico
- 2 Debe sugerirse un debate-jurídico con propósitos de iniciativa legislativa sobre la posibilidad de interponer recurso de amparo de garantía-electoral (tal como existe en Costa Rica, México y España) contra decisiones del Tribunal Electoral que afecten derechos fundamentales. Esta discusión es consonante con las actuales exigencias del derecho, y más aún con el tema tan en boga también del control de convencionalidad
- 3 Mejorar y hacer especial énfasis en las facultades de derecho, sobre el estudio del Derecho Electoral, ya sea a través de materias especializadas en el pregrado, o promoviendo estudios de postgrado
- 4 La materia electoral debería consagrar procedimientos procesales-constitucionales que sean especiales y acordes a la imperatividad del tiempo que exige un proceso electoral, y se puedan resolver de forma expedita para evitar la sustracción de materia en las decisiones que resuelven acciones de inconstitucionalidad

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, J A (2015) *Control de Constitucionalidad* Buenos Aires- Bogotá ASTREA
- Arauz, H (2016) *Los retos del Constitucionalismo Panameño* Panamá Articsa
- Arias Ramírez, B (2011) *Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional* Revista Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones
- Avilés, H (s f) Control constitucional en materia Electoral Recuperado el Julio de 2018, de Instituto Académico de Investigaciones y Capacitación- México [http //www teem gob mx/PDF/control_constitucional pdf](http://www.teem.gob.mx/PDF/control_constitucional.pdf)
- Barrios González, B (s f) *El derecho de acceso a la información y el Habeas Data* Recuperado el Octubre de 15 de 2018, de Borisbarriosgonzalez [https //borisbarriosgonzalez files wordpress com/2014/05/libro-habeas-data pdf](https://borisbarriosgonzalez.files.wordpress.com/2014/05/libro-habeas-data.pdf)
- Brenes Villalobos, L D , & Rivera Sánchez, J L (2006) *Recurso de Amparo Electoral* Revista de Derecho Electoral, 1-24
- Cambroner Torres, A , & Mora Barahona, I (2015) *Control de Constitucionalidad de las normas Electorales* Recuperado el 22 de Noviembre de 2018, de tse go cr [http //www tse go cr/pdf/publicaciones/controldeconstitucionalidad pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/controldeconstitucionalidad.pdf)

- Conde, E A (s f) *Los pnnicipios del derecho electoral* Recuperado el Octubre de 30 de 2018, de Dialnet [https //dialnet unirioja es/descarga/articulo/1050875 pdf](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050875.pdf)
- Díaz Revorio, F (Edición 2018) *Garantías Electorales (II) Garantías Jurisdiccionales* Módulo del Máster en Derecho Electoral Tirant le Blanch
- Díaz Revorio, F J (2010) *El Control Constitucional del Tribunal Electoral* Temas selectos del Derecho Electoral
- Díaz Revorio, F J (2013) *El Control Constitucional del Tribunal Electoral* Temas selectos del Derecho Electoral
- Duque Roquero, R (s f) *Control Constitucional de las Leyes Electorales* Recuperado el 14 de Octubre de 2018, de Revistas Jurídicas UNAM [https //revistas juridicas unam mx/index php/derecho-electoral/article/view/10086/12114](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10086/12114)
- Favoreu, L J (1996) *La Constitucionalización del Derecho* Recuperado el 12 de Septiembre de 2018, de [http //mingaonline uach cl/pdf/revider/v12n1/art03 pdf](http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v12n1/art03.pdf)
- González Montenegro, R (s f) *Los procesos de Control de Constitucionalidad de las leyes en Panamá y España Un estudio comparativo* DERECHO CONSTITUCIONAL, 173-199
- González Montenegro, R, & Francisco, R R (s f) *La objeción de inexequibilidad constitucional en Panamá* 125-149

- Guizar López, O E (2015) *La Jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia Electoral Estudio comparado* Justicia Electoral, 15, 133-170
- Hoyos, A (2007) *El Control Judicial* Panamá
- Hoyos, A *La Interpretación Constitucional* Panama Cultural Portobelo
- Hoyos, A (s f) *La Justicia Constitucional en Panamá Una apretada síntesis*
Recuperado el 12 de Agosto de 2018, de Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/23.pdf>
- Matilde, A , Micaela, M , & Félix, T (1995) *El hábeas Corpus y la apelación en la legislación panameña* Obtenido de Programa de apoyo técnico al instituto de Defensoría de Oficio de Panamá ILANUD- DEVELOPMENT ASSOCIATES, INC PANAMA
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028476.pdf>
- Mesa, V N (1994) *Teoría Constitucional e instituciones políticas* Bogotá Temis
- Murgas Torrazza, R (1997) *La legitimidad en el Amparo* Panamá Tesis de Postgrado- Universidad de Panama
- Nonega, R (13 de Diciembre de 2016) *Independencia del Poder Electoral* La Prensa
- Osuna Patiño, N I (1998) *Tutela y Amparo Derechos protegidos* Bogotá Universidad Externado de Colombia

- Parlacen (s f) *El Parlamento Centroamericano- Parlacen* Recuperado el 23 de Octubre de 2018, de parlacen int [http //www parlacen int/Portals/0/Language/espanol2016-18 pdf](http://www.parlacen.int/Portals/0/Language/espanol2016-18.pdf)
- Patiño, N I (1998) *Tutela y Amparo Derechos protegidos* Bogotá Universidad del Externado
- Quintero, C *La Consulta de Constitucionalidad en Panamá* Panamá Ministerio de Presidencia
- Quintero, C (s f) *Las Garantías Junsdccionales Constitucionales en Panamá* Recuperado el 15 de Agosto de 2018, de Defensoría del Pueblo [http //defensoria gob pa/libros/26 pdf](http://defensoria.gob.pa/libros/26.pdf)
- Ramos, M B (2009) *Control constitucional de leyes electorales La acción de inconstitucionalidad* Justicia Electoral- Vol 1 num4, 107-159
- Sánchez Salvador, S (Enero de 2007) *Los Estatutos de los partidos políticos y su control de constitucionalidad* Recuperado el 28 de Julio de 2018, de cidempanama [http //cidempanama org/wp-content/uploads/2011/04/3-05-Estatutos_Partidos_Policos-Salvador_Sanchez pdf](http://cidempanama.org/wp-content/uploads/2011/04/3-05-Estatutos_Partidos_Policos-Salvador_Sanchez.pdf)
- Tribunal Electoral (23 de Noviembre de 2017) *Reseña- Tribunal Electoral* Recuperado el 2018, de tribunal-electoral gob pa [https //www tribunal-electoral gob pa/organizacion/resena/](https://www.tribunal-electoral.gob.pa/organizacion/resena/)
- Valdés Escoffery, E (2006) *Acontecer Electoral Panameño* Panamá Tribunal Electoral

- wolterskluwer (s f) *Recurso contencioso-Electoral* Recuperado el 15 de Septiembre de 2018, de Guías Jurídicas http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAMtMSbF1JTAAAUNJS0MDtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoA-R9ZeDUAAAA=WKE#I107