

PODER

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD
PROMOVIDA POR EL TRIBUNAL
ELECTORAL EN CONTRA DEL ÚLTIMO
PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 308-I DE LA LEY
247 DE 2021 "QUE REFORMA EL CÓDIGO
ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ"

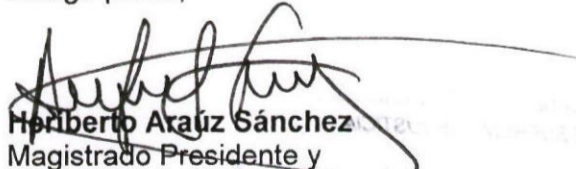
HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (PLENO):

Quien suscribe, **Heriberto Araúz Sánchez**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal 4-160-448, en mi condición de magistrado presidente y representante legal del Tribunal Electoral, con domicilio en el segundo piso del ala occidental de la sede principal del Tribunal Electoral, avenida Omar Torrijos Herrera, corregimiento de Ancón, provincia y república de Panamá, con mi habitual respeto le manifiesto que confiero poder especial, amplio y suficiente como en derecho se requiere, a **Ian Bayless**, varón, panameño, mayor de edad, abogado en ejercicio, con cédula de identidad personal 8-721-1697, en su condición de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral como apoderado principal, y a **Brígido Augusto Poveda Samaniego**, varón, panameño, mayor de edad, abogado en ejercicio, con cédula de identidad personal 6-71-280, en su condición de Subdirector de Asesoría Legal como apoderado sustituto; ambos con oficinas profesionales en el tercer piso del edificio anexo de la sede principal del Tribunal Electoral, aledaña a la avenida Omar Torrijos, corregimiento de Ancón, provincia y República de Panamá, lugar donde reciben notificaciones personales, para que en nombre y representación de esta entidad electoral, debidamente autorizados por la Sesión del Pleno 60 de 14 de diciembre de 2021, presenten la Demanda de Inconstitucionalidad, en contra del último párrafo del artículo 308-I, adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 2021 "Que reforma el Código Electoral de la República de Panamá".

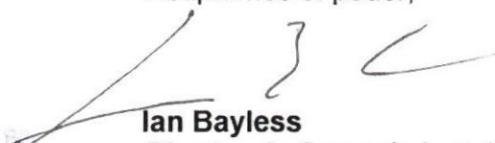
Los licenciados Ian Bayless y Brígido Augusto Poveda Samaniego quedan ampliamente facultados para la presentación de la demanda e interponer todos los recursos y acciones legales que estimen convenientes para el mejor cumplimiento del presente poder.


Panamá, a la fecha de su presentación.

Otorgo poder,

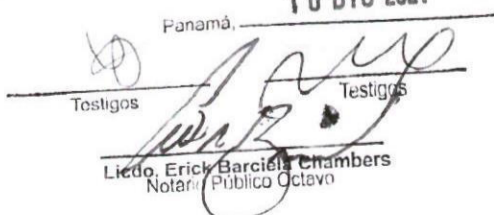

Heriberto Araúz Sánchez
Magistrado Presidente y
Representante Legal

Aceptamos el poder,


Ian Bayless
Director de Asesoría Legal


Brígido A. Poveda Samaniego
Subdirector de Asesoría Legal

El Suscrito Erick Barciela Chambers, Notario Público Octavo del Circuito de Panamá, con Cédula No 8-711-694, CERTIFICO: este poder ha sido presentado personalmente por su (s) poderdante (s) ante mí, y los testigos que suscriben, por lo tanto sus firmas son auténticas.

Panamá, **16 DIC 2021**

Testigos
Licdo. Erick Barciela Chambers
Notario Público Octavo



SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CALLE 100 N. 100-100
BOGOTÁ, D. C. 110011

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

16 de Diciembre de 2021

SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CARLOS MATA
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EL TRIBUNAL ELECTORAL demanda la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 308-I, adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 2021 “Que reforma el Código Electoral de la República de Panamá”.

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (PLENO):

Quien suscribe, **Ian Bayless**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal 8-721-1697, en mi condición de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral como apoderado principal, con oficinas profesionales en tercer piso del edificio anexo de la sede principal del Tribunal Electoral, aledaña a la avenida Omar Torrijos, corregimiento de Ancón, provincia y república de Panamá, lugar donde recibo notificaciones personales, comparezco respetuosamente, en nombre y representación del **TRIBUNAL ELECTORAL** y debidamente autorizado por la Sesión del Pleno 60 de 14 de diciembre de 2021, para solicitar que la Honorable Corte Suprema de Justicia declare que es inconstitucional el último párrafo del artículo 308-I, adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que reforma el Código Electoral de la República de Panamá.

I. TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE LA DISPOSICIÓN LEGAL OBJETO DE LA DEMANDA

La norma legal objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad es el último párrafo del artículo 308-I, adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que es del tenor literal siguiente, tal como lo destacamos en negrita:

Artículo 308-I. La participación política se regirá por el principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos y generales para la composición, tanto en las estructuras orgánicas internas como en las postulaciones a los cargos de elección popular de los partidos políticos, -así como, de los partidos en formación, en cuanto a las postulaciones de delegados o convencionales para los Congresos o Convención Constitutiva.

Toda postulación de precandidatos y precandidatas, candidatos y candidatas estará compuesta de un principal de un género, acompañada de un suplente del otro género.

Los partidos políticos postularán 50 % de mujeres y 50 % de hombres del total de los cargos principales de diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales, correspondiente a cada provincia.

En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos

II. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA PRESENTE DEMANDA

PRIMERO: La Asamblea Nacional emitió la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, publicada en la Gaceta Oficial No. 29403-A de 22 de octubre de 2021; la misma comenzó a regir después de su promulgación, por lo cual la norma legal acusada se encuentra en plena vigencia.

SEGUNDO: Como se puede observar, el texto de la norma legal en referencia establece que, "en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos".

TERCERO: La norma legal objeto de impugnación en vía constitucional viola normas de la Constitución Política y de Derecho Internacional Público, porque introduce una disposición que es contraria al principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos y generales para la composición de las estructuras orgánicas internas y en las postulaciones a los cargos de elección popular de los partidos políticos; es decir, que se establece claramente una discriminación por razón de sexo, afectando los derechos políticos que tienen las mujeres a participar en igualdad de condiciones.

CUARTO: EL TRIBUNAL ELECTORAL, por razón del rol que la Constitución Política le otorga, especialmente para hacer cumplir las normas fundamentales y legales del país y por la responsabilidad que deriva de ese rol, está obligado a demandar la norma legal en referencia, a fin de que se suprima o elimine de nuestro sistema jurídico.

III. NORMAS FUNDAMENTALES QUE HAN SIDO VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La norma legal impugnada viola, entre otras, las siguientes normas jurídicas fundamentales:

1. Los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 1977. Esta norma fundamental es del siguiente tenor literal:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre

y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. ...

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Esta norma fundamental atribuye a los Estados Partes la obligación de respetar los derechos reconocidos en la Convención y de garantizar a toda persona su libre y pleno ejercicio, sin discriminación alguna por motivos de sexo. En ese sentido, la Convención reconoce que los derechos políticos y, dentro de estos, la oportunidad que debe tener todo ciudadano a acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, son derechos esenciales del ser humano, cuya tutela, goce y efectivo ejercicio debe ser garantizado por cada Estado signatario; además, obliga a los Estados Partes a que se comprometan a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

De ahí que, el último párrafo del artículo 308-I viola de manera directa, por comisión, el artículo 1 de la de la Convención Americana sobre sobre Derechos Humanos, porque restringe el derecho que tiene la mujer panameña de aspirar a un cargo público en condiciones iguales a los hombres, al generar un trato discriminatorio que desequilibra, sin justificación alguna, la posición de las mujeres frente a los hombres durante el proceso electoral, dejando sin efecto el carácter de paridad que consagra el mismo artículo en los párrafos anteriores, en donde se establece que la participación política se regirá por el principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres, que toda postulación de precandidatos y precandidatas, candidatos y candidatas estará compuesta de un principal de un género, acompañada de un suplente del otro género, y obliga a los partidos políticos a postular el 50 % de mujeres y 50 % de hombres del total de los cargos principales para diputados (as), alcaldes, representantes de corregimientos y concejales.

Aunado a lo anterior, el último párrafo del artículo 308-I adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, viola de forma directa, por omisión, el artículo 2 de la Convención en cuanto a la obligación de los Estados Partes de adoptar disposiciones de Derecho Interno **para hacer efectivos** los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional, objetivo que se alcanza cuando la norma es efectiva, es decir, cuando se diseña para que se dé su cumplimiento real, de acuerdo con los fines propuestos por el legislador.

En el caso que nos ocupa, es evidente que la disposición demandada lesiona la efectividad del principio de paridad y el derecho de participación igualitaria entre hombres y mujeres que instituye el propio artículo 308-I, dado que al introducir esta válvula de escape, se permite a los partidos políticos irrespetar las normas de paridad que deben regir en los procesos electorales, impidiendo, sin justificación alguna, que un mayor porcentaje de mujeres puedan ser postuladas para ejercer cargos de elección popular, y, por consiguiente, limitando su acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Estimamos conveniente citar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 2005, caso YATAMA VS. NICARAGUA, en la que afirma que **“es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, es necesaria la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce.”**

Asimismo, en su Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Caso LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA, la Corte estimó pertinente reiterar que **“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.”**

De lo anterior se colige que, la disposición atacada no solo ignora el compromiso que tiene el Estado panameño de garantizar el ejercicio de estos derechos sin incurrir en discriminación por motivo de sexo, sino que también se convierte en una cortapisa legal para la efectividad del principio de paridad y participación igualitaria de hombres y mujeres consagrado en el primer párrafo del artículo 308-I de la Ley 247 de 2021, y para la efectiva aplicación de las oportunidades y derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con relación a la obligación de los Estados Partes que consagra el artículo 2 de la Convención Americana, Manuel Fernando Quinche Ramírez, en la tercera edición de su libro “El Control de la Convencionalidad”, advierte que esta norma dispone claramente “la obligación de los Estados de adaptar su legislación a la Convención Americana, y no al contrario”, y que “debe quedar claro que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevalece sobre el derecho interno.” Además, expone lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de 4 julio de 2006, Caso Ximenes Lopes contra Brasil, sobre que “la obligación internacional de ajustar y someter el derecho interno a la Convención y, en general, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene tres contenidos básicos:

- La obligación del Estado de adoptar medidas positivas, es decir, la obligación de expedir normas y de desarrollar prácticas conducentes a la efectiva observancia de las garantías contenidas en la Convención.
- La obligación estatal de suprimir normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen la violación de las garantías previstas en la Convención.
- La obligación estatal de no tomar iniciativas que limiten o conculquen cualquier derecho fundamental.”

El Estado panameño, como signatario de la Convención, está en la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno tendientes a cumplir con este instrumento de carácter vinculante, y a eliminar o suprimir toda norma violatoria del mismo, tal como lo es el último párrafo del artículo 308-I adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 2021.

Es de conocimiento público que la citada Convención Americana de Derechos Humanos, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de esa alta corporación de justicia, forma parte del Bloque de Constitucionalidad, por lo cual su violación constituye un vicio de inconstitucionalidad, que acarrea su eliminación del sistema jurídico.

2. Se violó el artículo 23, numeral 1, literal c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), cuyo texto literal es el siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos

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

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

2. ...

La norma fundamental reproducida le establece a los Estados Partes de la referida Convención, como es el caso de la República de Panamá, que todos sus ciudadanos deben gozar de los mismos derechos y oportunidades y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En ese sentido es importante citar los criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 2005, en el caso YATAMA VS. NICARAGUA en la que se pronuncia en cuanto al ejercicio de los derechos y oportunidades de participación política contemplados en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Con relación al derecho de igualdad en el acceso a la función pública, la Corte Interamericana señala:

"... Obligación de garantizar el goce de los derechos políticos

201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, **el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.** Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino **requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.**

207. **Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa.** Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, **“promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad...”**

Lo anterior pone en evidencia que el párrafo final del artículo 308-I de la Ley No. 247 de 22 de octubre de 2021, infringe nuevamente de manera frontal el artículo 23, numeral 1, literal c, de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José). Se trata de una violación directa, por omisión, porque al emitirse la norma legal acusada, la República de Panamá omitió considerar y aplicar lo establecido en dicha Convención, que dispone que todos los ciudadanos deben gozar de los mismos derechos y oportunidades, es decir, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. Se violó el artículo 4 de la Constitución Política, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

Como se puede apreciar la norma constitucional que se acaba de reproducir, dispone que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional, por lo cual sus autoridades están obligadas a cumplir las normas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), entre las cuales están los artículos 1, 2 y 23, numeral 1, literal c.

Siendo lo anterior así, al desconocer el párrafo final del artículo 308-I, de la Ley No. 247 de 22 de octubre de 2021, lo establecido en los artículos 1, 2 y 23, numeral 1, literal c, de la Convención Americana de Derechos Humanos, se viola el artículo 4 de la

Constitución Política, que obliga a nuestras autoridades a cumplir con todas las normas de la Convención Internacional en referencia.

Se trata también de una violación directa, por omisión, porque al emitirse la norma legal acusada en esta demanda, se dejó de aplicar el artículo 4 de la Constitución Política, que es de un texto claro que no admite más que la interpretación literal.

4. Se violó el artículo 19 de la Constitución Política, del siguiente tenor literal:

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

La norma fundamental reproducida instituye que no debe existir discriminación por sexo, situación que consideramos se da con lo desarrollado en el último párrafo del artículo 308-I, disposición legal cuya inconstitucionalidad aludimos, por ser contraria a los principios de igualdad y no discriminación de género, contenidos en la Constitución Política, el Código Electoral, legislación nacional y convenios internacionales.

Cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que establece que la expresión **“discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.**

Se observa notoriamente que el legislador, al instituir esa disposición en el párrafo final del artículo 308-I, discrimina el derecho que tiene la mujer a participar en igualdad de condiciones, ya que la norma permite incorporar más hombres en el caso de que no se llegue al 50% de participación femenina, pero a contrario sensu, la norma no permite la misma igualdad en el caso de que no exista el 50% de participación de hombres, estableciendo con ello una válvula de escape, que perjudica la participación igualitaria de la mujer en los procesos electorales, tanto internos como generales.

Con relación al tema de paridad, los autores Verónica Parra Badilla, Miriam Pérez Meneses y Ronald Saénz Leandro, en un extenso estudio denominado *“Efectividad de cuotas por razón de género en sistema de lista alternativos a la bloqueada cerrada: los casos de Panamá y Ecuador”*, el que fue presentado en el Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas de San José, Costa Rica, en el año 2015, señalaron (entre otras cosas) a manera de introducción, lo siguiente:

“Desde las aproximaciones de Nélida Archenti y María Inés Tula, el éxito o fracaso de las leyes de cuotas, y todas las posibles configuraciones de la realidad entre ambos extremos, encuentran su explicación a partir del análisis de dos tipos de variables: las limitaciones institucionales externas del sistema electoral, (...) y normativas.

En lo que respecta a los elementos de carácter normativo que constituyen limitaciones institucionales para la efectividad de los sistemas de cuotas, siguiendo la línea teórica de Archenti y Tula es posible retomar de manera

general una serie de situaciones en las que la consecución de este tipo de leyes se arriesga, como se lista a continuación:

- Existencia de disonancias en materia de cuotas entre los marcos normativos y subnacionales.
- Carácter de recomendación de los artículos constitucionales relacionados con el tema.
- Ausencia de medidas punitivas claras ante el irrespeto de dichas normas.
- Carencias de la noción de alternabilidad, lugares preestablecidos y/o inexistencia de mecanismos definidos para asignar democráticamente el orden de los puestos a ocupar por mujeres.
- Existencia de portillos legales que permiten que los partidos políticos no cumplan con este tipo de leyes.

(...)

En lo que respecta a nuestro país, expusieron una serie de observaciones y conclusiones tales como:

“... Un dato importante, es que a partir de 1990 el Tribunal Electoral Panameño lleva a cabo reformas electorales después de cada evento electoral con el fin de subsanar deficiencias y fortalecer los siguientes acontecimientos. **No obstante,** en el año 2010 fue la primera vez desde su realización que se archivó un proyecto que se revisó en discusión para la reforma, el proyecto 292 por la Comisión Nacional de Reformas Electorales, dentro del cual se introducía la paridad de género en las postulaciones para hacer efectivo el derecho de la mujer a la participación política (Código Electoral, 2013), siendo éste uno de los primeros intentos por aumentar la representación femenina, principalmente a nivel de distritos plurinominales. El siguiente intento por el aumento de la representación de la mujer se plasmó en la reforma del 2012 mediante la Ley 54, con la creación de un organismo encargado de velar por el cumplimiento de las cuotas de género en las postulaciones de los partidos políticos, la cual tiene un margen del 30% al 50% como mínimo, dicho organismo es la Secretaría de la Mujer (p.60). Sin embargo, los partidos políticos a lo interno tienen la libertad de llevar a cabo los procedimientos de elección de candidatos según dispongan, por lo tanto, les corresponda a los mismos hacer efectiva la cuota estipulada en el artículo 239 del Código Electoral.

En este punto, es importante poner especial atención, ya que la inquietud que nos surge se orienta a la salvedad o “portillo” que se abre a la justificación del no cumplimiento con esta cláusula, al establecer que “En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaria femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma (artículo 239), los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”.

Se concluye entonces para este caso, que la estructura de lista cerrada desbloqueada que se utiliza en el sistema electoral panameño como alternativa a las listas cerradas y bloqueadas que predominan en la mayoría de los países de América Latina, no garantiza la efectividad de las cuotas de género. Ello no sólo a partir de cómo puede mermarse su efectividad a partir de las dinámicas que trae consigo la estructura de voto preferente o

selectivo, sino también a partir de la existencia de portillos dentro del marco jurídico vigente en el país, que abre la posibilidad de que el acceso igualitario a postulaciones a cargos de elección popular que busca el sistema de cuotas puede obviarse incluso dentro de los límites de la legalidad, ...”

Como bien lo señalan los autores aquí citados, no existe paridad alguna, si en la norma legal se establece un escape (portillo), que es utilizado como fundamento por parte de los partidos políticos para no realizar una equitativa postulación de 50% hombres y 50% mujeres, a todos los cargos públicos en las elecciones generales.

Como complemento consideramos importante manifestarle a este Honorable Pleno, que en las dos últimas elecciones generales (2014 y 2019), a pesar de que existía una cuota de postulación (30% y 50% respectivamente), para que las mujeres fueran candidatas, al existir esta válvula de escape, la misma fue utilizada por los partidos políticos para no cumplir con la disposición legal que los obligaba a postularlas, por ejemplo en las elecciones generales del año 2014, de un total de 8,708 candidatos (principales y suplentes), solo 1,863 fueron mujeres y 6,845 fueron hombres, y en las elecciones generales del año 2019, de un total de 10,088 candidatos (principales y suplentes), solo 2,753 fueron mujeres y 7,335 fueron hombres.

En ese mismo orden de ideas, ante una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del porcentaje que estableció el artículo 67 de la Ley 50 de 2006, y que posteriormente pasó a ser el artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, en el que se disponía que “en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, el Pleno de la Corte, mediante Fallo de 5 de julio de 2012, bajo la ponencia del Magistrado Jerónimo Mejía, entre otras cosas señaló lo siguiente:

El Pleno considera además que, por lo tímido del porcentaje de participación establecido en el Artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, que es apenas del 30 %, resulta improbable que tal disposición lesione en algún momento el derecho de los hombres de acceder a las postulaciones partidistas para cargos de elección.

(...)

Finalmente debe esta Superioridad indicar que el concepto de Democracia es inconsistente con un sistema electoral en donde el derecho de participación política de la mujer se encuentra garantizado formalmente en la Ley, pero coartado en la realidad por factores históricos y sociales que limitan la posibilidad de ejercicio de ese derecho.

(...)

De igual forma, en sentencia del 28 de abril de 2016, bajo la ponencia del Magistrado Abel Augusto Zamorano, dicho Tribunal Constitucional, manifestó lo siguiente:

“...sobre la participación de las mujeres en las elecciones internas de los partidos políticos debemos destacar que, ... estima el Pleno que dichas normas lo que promueven es el fortalecimiento de la participación democrática de un mayor número de personas, ... reforzando el compromiso de Panamá por la igualdad de género, de forma tal, que se

asegure la real participación de la mujer en la contienda electoral, en la política panameña y, por ende, en la toma de decisiones trascendentales para el país.

Es decir, se trata de normas inclusivas que van de la mano con las aspiraciones internacionales que promueven la participación política de los distintos sectores representativos del país, incluyendo a las minorías; pero que además atienden los postulados y dignidad de la persona, que están contenidos en los 19 y 17 de la Constitución Política, respectivamente, los cuales se consolidan aún más con la Ley No.4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres,...

Tal como hemos citado, ya el Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado que es constitucional el establecimiento de una cuota electoral para las mujeres, y le exige a los partidos políticos, que garanticen un porcentaje (en el caso que nos ocupa el 50%) para que las postulaciones a cargos internos dentro del partido o de elección popular sean mujeres, procurando reafirmar el proceso democrático, garantizando el acceso femenino al ejercicio del poder público y acelerando el proceso para lograr la igualdad material entre mujeres y varones.

5. Se violó el artículo 138 de la Constitución Política, del siguiente tenor literal:

Artículo 138. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular **y son instrumentos fundamentales para la participación política**, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos.

...”

De lo anterior se colige que, la norma constitucional califica a los partidos políticos como un canal para materializar el derecho de participación política de todo ciudadano panameño. Esta participación implica, entre otras formas, el sufragio pasivo, que es el derecho a optar a una candidatura para los cargos sometidos a elección popular, y el derecho a ejercer dichos cargos públicos.

En ese sentido, los partidos políticos juegan un rol fundamental, dado que tienen la responsabilidad primaria de integrar las listas electorales con los candidatos que postularán para el ejercicio de cargos de elección popular, sin la imposición de obstáculos que impidan la participación política de todos los actores en igualdad de condiciones, función que, a todas luces, no se cumple a cabalidad con la incorporación del último párrafo al artículo 308-I, adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 2021, toda vez que, constituye una barrera que reduce las posibilidades de las mujeres para integrar las listas electorales en condiciones de equidad frente a los hombres, y por consiguiente, afecta su oportunidad de ser electas por los ciudadanos a través del voto; porque los partidos, al tener una norma que les permite no hacer efectiva la paridad ordenada por la ley, no harán el esfuerzo necesario, ni las promociones para lograr una mayor participación femenina, ni en los cambios en las reglamentaciones internas que les permitan llenar las deficiencias en las postulaciones de mujeres, haciendo

postulaciones por designación de la Junta Directiva o del Directorio Nacional, con el fin de cumplir con el mandato legal, porque de lo contrario, las todas postulaciones que incumplan con ese requisito, serían rechazadas por el Tribunal Electoral. Para enfrentar el argumento tradicional utilizado por los partidos que tienen primarias en las circunscripciones plurinominales, de que, para cumplir con la paridad, tendrían que bajar o dejar de postular a varones que obtuvieron más votos que las mujeres en las primarias, es preciso responder que el partido bien puede reglamentar que las postulaciones se tengan que hacer por nóminas y no de manera individual como se han venido haciendo. Las postulaciones por nómina se harían por lista cerrada y alternando el género en los principales según la cantidad de candidato a escoger; y cada principal tendría su suplente personal de otro género. Es decir, las postulaciones por nómina en las primarias de las circunscripciones plurinominales, garantizan la paridad en la oferta electoral, tanto entre principales como con sus respectivos suplentes; pero la válvula de escape es lo explica la verdadera razón del incumplimiento de la paridad, y no es la presunta falta de mujeres dispuestas a ser postuladas por los partidos.

Para las circunscripciones uninominales, la ley 247 ordenó la paridad a nivel de las provincias para todos los cargos, y los partidos tendrían muchas opciones para lograrla si no existiese la válvula de escape que les ahorra el esfuerzo de hacer los cambios y tomar las decisiones necesarias para cumplir. La vía fácil del menor esfuerzo se ha impuesto en un país cuya cultura ha favorecido, por regla general, a los varones en casi todos los aspectos de la vida.

Y es que tal como se afirma en un extenso estudio denominado "Participación Política de las Mujeres en Centroamérica, una mirada desde la Integración Regional" de Geovanna Letona, "es desde los partidos políticos que se inicia el proceso por el cual se aumentarán los niveles de participación de las mujeres." Asimismo, en el documento "Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente", publicado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se plantea que "los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en la determinación del número de mujeres en cargos de elección popular, ya que son los responsables de reclutar y seleccionar a los candidatos y candidatas que habrán de ocupar posiciones de toma de decisiones. Los partidos ejercen control sobre quiénes llegan a las posiciones de poder en la medida en que deciden quiénes serán incluidos en las listas de candidatos, así como el orden en que aparecerán. En ese sentido, se les considera como los principales "guardianes" del avance de las mujeres hacia el poder. Además, los partidos también desempeñan un papel fundamental en articular, agregar y legitimar intereses en el gobierno. Son los que formulan estrategias, metas y políticas, y los que promueven los intereses de sus electores. Como tales, deberían cumplir un papel importante en abordar y representar las preocupaciones y prioridades estratégicas de las mujeres. Sin embargo, frente a esta responsabilidad no actúan con neutralidad en materia de género."

Por tanto, el último párrafo del artículo 308-I de la Ley 247 de 2021, viola el artículo 132 de la Constitución, al permitir que los partidos políticos incumplan con su función constitucional de ser instrumentos fundamentales para la participación política, en virtud de los obstáculos que pueden imponer para impedir que las mujeres integren las listas electorales en las mismas condiciones que los hombres, y, por consiguiente, puedan ejercer cargos de elección popular sobre la base del principio de igualdad. La norma

demandada limita los espacios de participación política de la mujer, afectando sus probabilidades de representación en la esfera pública.

IV. PRETENSIÓN

Solicitar a la Honorable Corte Suprema de Justicia, declare que es inconstitucional el párrafo final del artículo 308-I, adicionado por el artículo 135 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021 "Que reforma el Código Electoral de la República de Panamá", publicado en la Gaceta Oficial 29403-A de 22 de octubre de 2021.

V. PRUEBAS

Con el presente libelo de demanda, nos permitimos acompañar copia autenticada de la Gaceta Oficial No. 29403-A de 22 de octubre de 2021 de 2021, en la que se promulgo la Ley No. 247 de 22 de octubre de 2021, "Que reforma el Código Electoral de la República de Panamá"

VI. FUNDAMENTO DE DERECHO

Artículos 1, 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José); artículos 4, 19, 138 y 206, numeral 1, de la Constitución Política de la República de Panamá y artículo 2559 y ss. del Código Judicial.

Panamá, a la fecha de su presentación.

Respetuosamente,



Ian Bayless

Director de Asesoría Legal
Tribunal Electoral

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy, 16 de diciembre de 2021



SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CARLOS MATA
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2021 DIC 16 11:58 AM

PROB. CLERK OF SUPREME COURT
OFFICE OF THE CLERK OF SUPREME COURT

CLERK

CLERK

CLERK

OFFICE OF THE CLERK OF SUPREME COURT