

Comentario a los fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre cuotas y paridad de género en las elecciones en Panamá

Commentary on the judging of the Supreme Court of Justice on quotas and gender parity in the elections in Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.142>

Miriam Zelaya*

<https://orcid.org/0000-0003-1897-6274>

Tamara Martínez Paredes**

<https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

Resumen: *La participación política en su acepción más simple, es cualquier acción individual o colectiva que busca incidir en asuntos públicos; y es fundamental para el funcionamiento de cualquier sistema político. En los sistemas democráticos, la participación es de diversa índole y se desarrolla en diversos ámbitos como el electoral, comunitario y de la sociedad civil, a través de sus distintos mecanismos e instituciones.*

En la esfera electoral, dicha participación conlleva distinguir entre dos tipos de participación: la primera mediante el voto, para elegir a las autoridades que nos representan y la segunda, como parte de la oferta electoral de las candidaturas a los distintos puestos de elección popular.

Además, es importante señalar que en una democracia existen condiciones que permiten dicha participación; entre ellas la equidad, la igualdad y la inclusión de todos los grupos de la sociedad.

El presente trabajo se propone comentar la jurisprudencia sobre cuotas de género y paridad política en Panamá, a través de breves comentarios a los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia, respecto a las demandas de inconstitucionalidad en torno a la normativa electoral que promueve la participación igualitaria y democrática entre hombres y mujeres.

Palabras clave: *Código electoral, cuotas de género, jurisprudencia, paridad, participación política.*

* Es licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá, postgrado en Alta Gerencia de la Universidad Latina de Panamá, MBA con énfasis en Recursos Humanos. Ha cursado diplomados sobre el Control de Convencionalidad en el IIDH, Políticas Públicas en KAS, entre otros.

** Es egresada de la licenciatura en Sociología, maestría y especialización en Investigación por la Universidad de Panamá; cuenta con postgrado en Docencia Superior. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y es docente especial de la Facultad de Humanidades, Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

Abstract: *Political participation in its simplest meaning is any individual or collective action that seeks to influence public affairs; and it is fundamental for the functioning of any political system. In democratic systems, participation is of diverse nature and is developed in various areas such as electoral, community and civil society, through its different mechanisms and institutions.*

In the electoral sphere, said participation entails distinguishing between two types of participation: the first through voting, to elect the authorities that represent us and the second, as part of the electoral offer of candidates for the different popularly elected positions. Furthermore, it is important to note that in a democracy there are conditions that allow such participation; among them equity, equality and inclusion of all groups in society.

This work aims to comment on the jurisprudence on gender quotas and political parity in Panama, through brief comments on the rulings issued by the Supreme Court of Justice, regarding the claims of unconstitutionality regarding the electoral regulations that promote participation. egalitarian and democratic between men and women.

Keywords: *Electoral code, gender quotas, jurisprudence, parity, political participation.*

I. Introducción

El presente trabajo se propone comentar la jurisprudencia sobre cuotas de género y paridad política en Panamá, a través de breves comentarios a los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia, respecto a las demandas de inconstitucionalidad en torno a la normativa electoral que promueve la participación igualitaria y democrática entre hombres y mujeres.

Para ello debemos iniciar por definir el concepto de participación política, muy ligado al análisis que se produce en torno a la temática de género en la política. La participación política en su acepción más simple, es cualquier acción individual o colectiva que busca incidir en asuntos públicos; y es fundamental para el funcionamiento de cualquier sistema político. En los sistemas democráticos, la participación es de diversa índole y se desarrolla en ámbitos como el electoral, comunitario y de la sociedad civil, a través de sus distintos mecanismos e instituciones.

En la esfera electoral, dicha participación conlleva distinguir entre dos tipos de participación: la primera mediante el voto, para elegir a las autoridades que nos representan y la segunda, como parte de la oferta electoral de las candidaturas a los distintos puestos de elección popular.

Además, es importante señalar que en una democracia existen condiciones que permiten dicha participación; entre ellas la equidad, la igualdad y la inclusión de todos los grupos de la sociedad.

II. Marco conceptual

Como medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de las mujeres, es válido reconocer que de la mitad de los países en el mundo adoptaron las cuotas de género a fin de empoderar a las mujeres en la política (Dahlerup, 2021, pág. 17)

A pesar de que estas medidas de carácter temporal, para aumentar la representación numérica de las mujeres en los parlamentos en todos los niveles; la investigación de género y comparada indica, que la adopción de estas acciones, ha impactado directa e indirectamente la representación sustantiva (políticas) y la representación simbólica (el significado asociado a la representación).

La Declaración de Atenas de 1992, introdujo el concepto de paridad comprendiéndose en toda su amplitud de la siguiente forma:

“La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. Las mujeres representarán más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y

administración de las naciones. Las mujeres representan la mitad de las inteligencias y de las cualificaciones de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para la sociedad en su conjunto”. (Declaración de Atenas, 1992, pág. 2)

Teniendo como base el principio de que la participación en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, garantiza justicia y equilibrio social y en el reparto del poder, muchos países de América Latina desde los años noventa adoptaron medidas afirmativas como las cuotas de género, rompiendo estereotipos de género y techos que obstaculizaban el avance de las mujeres en su participación política.

Panamá adoptó la cuota del 30% en sus elecciones internas, en 1997, como medida temporal de acción afirmativa para fomentar la participación política de las mujeres. Tal como lo encontramos en la publicación del Consejo Nacional para la Igualdad de Género de Ecuador:

Las cuotas es una maedida de acción afirmativa que busca incrementar paulatinamente la participaciúon en este caso de las mujeres hasta lograr porcentajes equivalentes a la población que representan, la finalidad superar las brechas de desigualdad. (Consejo Nacional para la igualdad de Género, 2019, pág. 13).

En virtud de la evolución del concepto de cuotas hacia la paridad como principio de representación política, se logra en el año 2012 mediante proceso de reforma electoral, el establecimiento de la paridad (50%) en las candidaturas de elecciones internas y hasta las primarias a cargos de elección popular.

El concepto de paridad se define como “una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen los espacios públicos de toma de decisiones” (CAPEL, 2018, pág. 803)

La reforma electoral del año 2021 estableció la paridad en todas las candidaturas de partidos políticos constituidos y en formación, así como en las elecciones y convenciones para integrar sus juntas directivas.

Así la paridad de género es un mecanismo que ha cobrado fuerza a través de los tiempos con el propósito de promover avances en los derechos de la mujer por medio de la regulación jurídica que establece el Tribunal Electoral, el cual tiene un sistema democrático sostenible en avanzada cada cinco (5) años. Estos avances son el resultado de la revisión continua de nuestro Código Electoral, donde otros derechos políticos han surgido, dentro del cual se procura como requisito para el ejercicio pleno de estos derechos, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Otros organismos electorales de la región han desarrollado el concepto de paridad. Así encontramos que, para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Ecuador este concepto se presenta así:

La paridad se presenta como una acción afirmativa destinada a garantizar el acceso político y la constitución de órganos de representación equitativa de género. En este contexto hombres y mujeres desempeñan roles activos en la promoción de sus derechos, expresando sus pensamientos. (Banegas Cedillo, 2023, pág. 94).

Los avances hacia la paridad en las candidaturas, en elecciones primarias, de cargos directivos en los partidos políticos convenciones constitutivas y elecciones generales, incluyen otros mecanismos que, no necesariamente garantizan su cumplimiento para su cumplimiento, como las Secretarías de la Mujer de los partidos políticos creadas para velar por los asuntos relacionados a la participación política de las mujeres a lo interno de sus colectivos. Sin embargo, estas instancias no toman decisiones a nivel de las juntas directivas de los partidos, ni se han establecido sanciones por incumplimiento de la paridad en las nominaciones electorales.

El objetivo de la paridad es garantizar la equiparación de oportunidades en el acceso a la participación, y la representación de todos los grupos sociales en consonancia con el porcentaje que ocupa respecto de la población total (representación descriptiva). De igual manera la representación en un nivel más avanzado, se mueve entre la independencia del representante y el mandato de sus electores, que espera ver reflejado sus intereses en las decisiones políticas.

Los resultados electorales sobre participación y representación de las mujeres en nuestro país dan cuenta de algunos avances en la conformación de la Asamblea Nacional donde actualmente el 22.5% de las curules son ocupadas por mujeres, respecto del 18% que se logró en 2014. Sin embargo, en los cargos del nivel sub nacional, en cargos como alcaldesas y representantes de corregimiento estos porcentajes bajan a 14% y 10% respectivamente. Esto nos indica que las medidas continúan siendo insuficientes para el logro de la participación política, la paridad y la representación política femenina.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre cuotas y paridad de género en Panamá, se basan en el principio de igualdad de oportunidades en el

acceso a la participación, elevando la visión de esta instancia de administración de justicia, por medio de demandas de constitucionalidad donde los tratados internacionales han jugado un rol *protagónico* fundamental.

III. Comentarios a la jurisprudencia sobre cuotas y paridad de género en Panamá

La Corte Suprema de Justicia emite fallo de inconstitucionalidad del 5 de julio de 2012, con relación a la demanda emitida por el licenciado Luis Esteban Martínez Cabrera, mediante la cual se opuso con argumentos sustentados a la paridad de género de 30%, en las candidaturas que reposaban con legalidad bajo el artículo 239 del Texto Único del Código Electoral.

Este artículo demandado de inconstitucionalidad es el 239, que textualmente dice:

Artículo 239: “En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos del partido o a postulaciones a cargos de elección popular sean mujeres.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición convocando la participación de sus miembros acogiendo y facilitando la candidatura en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En los casos en que la participación femenina de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea

inferior al porcentaje de qué trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos. (Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Lic. Luis Esteban Martínez Carrera, 2012).

Cabe destacar que el argumento del demandante sobre el derecho de participación utilizando una cuota se mantuvo sobre la base de que la frase impugnada crea discriminación entre hombres y mujeres, además limitaría la libre decisión del sufragio, sobre el principio de igualdad de la ley, centrándose en lo dispuesto específicamente en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

Esta demanda fue declarada inconstitucional por el pleno de la Corte Suprema de Justicia y fue la primera demanda a dicho estímulo a la participación femenina en Panamá. La doctrina indicó que al establecer un porcentaje mínimo de mujeres aspirantes a cargos dentro de los partidos políticos o postulaciones a cargos de elección popular del 30%, es una acción positiva por discriminación inversa, cuya finalidad es favorecer a un colectivo (en este caso a las mujeres), que ha sido históricamente discriminado, respecto de otro que mayoritariamente ha obtenido ventaja en el acceso a las postulaciones partidarias internas y en elecciones generales. Este es un primer peldaño superado a favor de las mujeres, una conquista frente a la desigualdad estructural, social, cultural y política que se constituye en una barrera real y un desafío para la participación política de las mujeres panameñas.

En ese mismo orden, el Tribunal Electoral interpone una demanda de Inconstitucionalidad para atacar la norma electoral 308-I que adicionó

por el artículo 135 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, por medio de su Dirección de Asesoría Legal.

En esta demanda con fecha de recepción 16 de diciembre de 2021, el Tribunal Electoral se opone al artículo 135 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 308-I. La participación política se regirá por el principio de paridad y por 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 los partidos en formación, en cuanto a las postulaciones de delegados o convencionales para los Congresos o Convención Constitutiva.

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

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.

Se observa al final del texto del artículo, que se establece una “válvula de escape” mediante la cual se invalida o elimina el principio de oportunidad, cuya finalidad es incentivar e incrementar el número de candidatas, permitiendo llenar los supuestos espacios no utilizados por las mujeres con

otros candidatos. Además, este tipo de acciones demerita otros esfuerzos que se han implementado, a través de los porcentajes del financiamiento público destinados para la capacitación de las mujeres aspirantes a las candidaturas a puestos de elección popular de los diferentes partidos políticos.

En esta demanda el Tribunal Electoral, por medio de su Departamento Legal, hace mención sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), lo cual es vinculante, donde se argumenta la violación de la misma en su artículo 1 y 2, donde cito el argumento a continuación:

..... En este 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 fuere necesario. (Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Electoral, 2021)

Esta demanda crea precedente en el trato igualitario que debe existir en materia de género y derechos políticos de las mujeres, al solicitar a la Corte Suprema la eliminación de la brecha que genera desigualdades en la participación y permite el incumplimiento de la ley electoral.

Posteriormente, aparece la Sentencia de 22 de mayo de 2023, presentada ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por el licenciado Roberto Ruíz Díaz. En esta ocasión, la demanda de inconstitucionalidad se argumenta en contra del artículo 373 del Código Electoral, específicamente sobre la frase “de un género y “del otro género”, contenida en el artículo 373 del Código Electoral, que indica textualmente;

Artículo 373. 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.

Los partidos políticos 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 otro aspirante a los respectivos cargos.

Los hechos en que se fundamenta la demanda de inconstitucionalidad, indican en lo medular que se prohíbe a la mujer el poder participar con una persona de su mismo género como suplente, además de considerar

que no se necesita de una ley para obligar a la mujer a participar, que en su lugar debe promoverse su participación a través de la docencia y otros inventivos que le ayuden a superar cualquier obstáculo. Otros argumentos del demandante se centran en que se viola la libertad del elector de escoger por quién vota, atentando contra la libertad y la pureza del sufragio.

En cuanto a las normas constitucionales infringidas, se señala el artículo 17 de la Constitución Política, indicando que se constituye en una limitación para la persona que debe ejercer su derecho a elegir y por quien hacerlo; además se obliga a la persona de la candidatura principal a llevar como suplente a una persona de un género distinto. Asimismo, expone que el artículo 19 de la Constitución, se refiere a la no discriminación por razón de sexo y que, al forzar la inclusión femenina en las candidaturas para amparar un tema de equidad de género, se privilegia a las mujeres, incurriendo en una supuesta vulneración del principio de igualdad y no discriminación contenido en el mandato constitucional.

Es importante señalar que esta demanda obtuvo una opinión de la Procuraduría General de la Nación, emitida según lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, mediante vista No. 1 del 6 de diciembre de 2022, donde prevalece el concepto de que lo demandado no es inconstitucional.

Esto en virtud de que el artículo 373 del Código Electoral, menciona que el Estado de derecho resguarda el derecho a la igualdad y no discriminación; y promueve una democracia más participativa e inclusiva. Apoya su argumentación en la existencia de instrumentos internacionales regulatorios de la materia como: la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención

Belém Do Pará); la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre otros. Sustenta y reafirma su criterio, indicando que la norma electoral se cimienta sobre el principio de paridad y participación igualitaria entre hombres y mujeres, por tanto, no vulnera los artículos 17 y 19 de la Constitución. (Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Lic. Roberto Ruíz Díaz, 2023)

La Corte Suprema en su examen tanto de los antecedentes, la evolución de las normas electorales sobre cuotas de género y paridad electoral, y reconociendo lo que disponen los instrumentos internacionales establecidos para proteger los derechos políticos a la participación política en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, concluye que no violentan las normas constitucionales, las palabras “de un género” y “del otro género”, contenidas en el artículo 373 del Código Electoral. En su motivación el pleno de la Corte Suprema indica que la redacción utilizada sigue sin asegurar la paridad real, que se maneja como tendencia global, más permite acercarnos como sociedad a esa aspiración de igualdad y superación de barreras estructurales que mantienen a la mujer en desventaja para su pleno desarrollo, basado en indicadores aprobados internacionalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como lo son: la autonomía física, económica y en la toma de decisiones. Y a estos argumentos de su decisión añade que la norma demandada (artículo 373 del CE) corresponde a un consenso democrático que deja debidamente resguardada la libertad del sufragio y el principio de representatividad.

Esta decisión representa otro avance en materia de justicia de género, basada en evidencia nacional e internacional, que identifica las vulnerabilidades de grupos históricamente sub representados y la tendencia global

de adoptar medidas legales y políticas públicas, tendientes a asegurar su inclusión y participación en la vida política y la toma de decisiones.

IV. Conclusión

A modo de conclusión, resulta válido reconocer que nuestro sistema judicial mantiene todas las herramientas necesarias para hacer cumplir la norma de igualdad de género, que hoy día demanda resultados positivos favoreciendo la democracia, que según estos documentos indican la falta de fortalecimiento de la normativa con otras medidas y políticas públicas, que aseguren el cumplimiento y la protección de los derechos políticos de mujeres y el avance hacia una sociedad igualitaria.

La jurisprudencia observada y comentada, viene a reforzar los argumentos y el uso de los instrumentos nacionales e internacionales creados para garantizar la democracia paritaria y representativa.

De igual manera, los Congresos Internacionales, específicamente promovidos por los Tribunales Electorales de la región, han impulsado el liderazgo de la mujer en la participación política, sin discriminación por razón de sexo y la interseccionalidad, que incluye a otras poblaciones en condiciones de marginación social, económica y política.

Al día de hoy la tendencia global que se constata mediante la investigación comparada, indica que las democracias que se encuentran en avance son inclusivas y en constante evolución en cuanto a medidas positivas contra la discriminación como las cuotas y paritarias en la representación política en todos los niveles de representación; ejecutivo, legislativo nacional, su nacional y judicial, permitiendo un adecuado reparto del poder y la toma de decisiones.

Referencias

Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Lic. Luis Esteban Martínez Carrera , 1011-07 (Corte Suprema de Justicia 05 de Julio de 2012).

Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Lic. Roberto Ruíz Díaz (Corte Suprema de Justicia 22 de mayo de 2023).

Atenas, D. d. (1992).

Banegas Cedillo, M. (2023). *Violencia de género, paridad electoral y monitoreo: Un estudio desde el Observatorio Nacional de la participación política de la mujer en las elecciones presidenciales anticipadas 2023 de Ecuador*. Quito: ONPE.

CAPEL, I. I. (2018). Diccionario electoral tomo II. San José: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dahlerup, D. (2021). *Género, democracia y cuotas ¿cuándo funcionan las cuotas de género?* México: Instituto Nacional Electoral.

Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Electoral (Corte Suprema de Justicia 16 de diciembre de 2021).

Género, C. N. (2019). *Apuntes para la participación política de las mujeres: mecanismos e insumos para su garantía y el combate a la violencia política de género*. Ecuador: Consejo Nacional para la Igualdad de Género.

Jurídico, D. P. (s.f.).

ONU, M. (2015). *La hora de la Igualdad Sustantiva participación política de las mujeres en América latina y el Caribe Hispano*. México: ONU Mujeres.