**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**P L E N O**

**Panamá, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022).-**

**V I S T O S:**

El licenciado **ROBERTO RUIZ DÍAZ**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 4846 de 8 de junio de 2021.

Una vez admitida la demanda, mediante providencia de veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021), se le corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de los alegatos, oportunidad que fue aprovechada por el licenciado Ian Bayless, Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral.

## I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad del artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021,

emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 4846 de 8 de junio de 2021, que a la letra dice:

> *"**Artículo 5. <u>Término de recepción de las solicitudes</u>.** Las solicitudes de las iniciativas ciudadanas para ser reconocidas con el fin de iniciar el proceso de recolección de firmas para que se convoque a elección de constituyentes para reformar la Constitución Política, vía Asamblea Constituyente Paralela, se recibirán hasta seis meses antes de la fecha en que inicie el período de recepción de solicitudes de los ciudadanos que aspiren a postularse por la libre postulación para las Elecciones Generales".*

## II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El proponente de la presente acción arguye que el artículo 5 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", debe ser declarado inconstitucional porque trasgrede el artículo 17 de la Constitución Política de Panamá, norma constitucional que es del tenor siguiente:

> *"**Artículo 17**. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.*
> *Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona".*

Explica el propulsor constitucional que la violación del artículo citado se produce de forma directa por comisión, pues considera que *"el artículo 5 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, limita una serie de derechos fundamentales a los cuales tiene derecho todo ciudadano panameño, como lo es la libertad de elegir y ser electo, el debido proceso el derecho al sufragio y convocarse como fuente del Poder Popular, pues somete a las personas interesadas en convocar a una Asamblea Constituyente que dicho derecho, solo lo puede hacer efectivo, hasta seis meses antes de que otros ciudadanos decidan que quieren comenzar a recoger firmas para una candidatura independiente. Cuando no existe norma legal o constitucional alguna que le de esa potestad al Tribunal Electoral, ya que la Constitución lo faculto (sic) para reglamentar el método y forma de recoger las firmas, pero no que bajo esa potestad pudiese decidir en qué momento pueden o no recoger firmas para convocar a una asamblea Constituyente".*

Expone además, el accionante que *"la Constitución Política de la República de Panamá, consagra en su artículo 2, que "El poder público emana del pueblo" y en ese sentido dicho poder debidamente sustentando no pude ser coartado, en la medida que como pueblo puede congregarse en el momento, tiempo y lugar que así lo considere pertinente y solicitar la convocatoria a una Asamblea Constituyente Originaria o Paralela, según lo contempla el artículo 314 de la Constitución. No existe limitante alguna y mal puede, mediante un Decreto, el Tribunal Electoral coartar ese derecho de convocarse que tiene el pueblo, siendo solo el árbitro y organizador de los eventos electorales y no quien determina la voluntad del pueblo de poder expresar su interés en convocar una constituyente, en el momento que lo estime conveniente".*

Por otro lado, expone el activador constitucional que el artículo 5 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de

firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", infringe el artículo 32 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 32.*** *Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria".*

Quien activó la jurisdicción constitucional considera vulnerado el artículo 32 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por comisión, por cuanto que "*la norma demandada pretende violentar los procedimientos que se han establecido en la Constitución para la convocatoria de las (sic) Asamblea Constituyente, por Iniciativa Ciudadana, al limitar el periodo de tiempo en la cual la misma puede ser convocada. Máximo que los únicos periodos establecidos son los de 6 meses, para que se recójanlas (sic) firmas, sin identificar en qué periodo del año o en qué año dentro de una gestión de gobierno se puede convocar*". Agrega que "*las otras actividades electorales y derechos no pueden estar por encima del derecho que tienen los ciudadanos, conforme el artículo 2, que señala que el poder emana del pueblo, a convocar una Asamblea Constituyente originaria o paralela, donde el Tribunal no es un actor activo, sino pasivo y mero arbitro (sic) de la contienda*".

Culmina el demandante señalando la infracción del artículo 314 de la Constitución Política, que textualmente señala lo siguiente:

> "***Artículo 314.*** *Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de*

71



REPÚBLICA DE PANAMÁ
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.*

*Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes.*

*La Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes.*

*La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un periodo no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.*

*El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.*

*El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad".*

De acuerdo con el activador constitucional el artículo 314 de la Constitución Política es vulnerado de manera directa por comisión, por razón que "*lo consagrado en dicho artículo es la facultad que tiene el poder soberano, el pueblo, a que por medio de una Iniciativa Ciudadana, decidir recoger firmas para convocar un llamado a una Asamblea Constituyente y en este mismo artículo faculta al Tribunal Electoral para que reglamente dicha recolección, mas no así para que limite el momento en el cual los ciudadanos se puedan acercar al Tribunal Electoral a expresar su voluntad e interés de iniciar una jornada de recolección de firma, como lo hace el artículo del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, cuando indica que esas solicitudes no pueden hacerse cuando se inicie el período de recolección de firmas de candidatos a la libre postulación, como si estos últimos tuviesen un derecho por encima del resto que pretende modificar la Constitución en donde incluso dicha figura de independiente puede ser regulada*".

En ese sentido, el demandante señala que "*lo que* ***NO PUEDE HACER EL TRIBUNAL ELECTORAL,*** *es limitar en el tiempo que la misma puede ser solicitada, pues el Tribunal Electoral* ***NO LE COMPETE****, decidir cuál es el mejor o peor momento, para que el pueblo decida que quiere hacer un llamado a una Constituyente*".

Indica el propulsor constitucional que "*no puede el Tribunal Electoral en su afán de que no choque eventos políticos al mismo tiempo, poner uno por encima del otro y lo que debe es organizarse para estas eventualidades, ya que en un futuro el método de selección de Diputados pudiese variar a que sean escogidos en fecha diferente al Presidente de la República, y no podrán decir que no se puede, pues choca con otro evento electoral. Deben recordar siempre que son actores pasivos, árbitros y buenos componedores, no una entidad que se inmiscuye directamente en las decisiones y acciones que toma la población*".

## III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el representante del Ministerio Público de Turno, Procurador de la Administración, por medio de la Vista Número 962 de 14 de julio de 2021, visible de fojas 26 a 41, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Roberto Ruiz Díaz, quien actúa en su propio nombre y representación, solicitando que se declare que **ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", porque viola los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política.

A juicio del Pleno, resulta conveniente reproducir en lo sustancial la Vista comentada. Veamos:

> *"...observa esta Procuraduría, que el presente proceso constitucional tiene su génesis por la publicación del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, expedido por el Tribunal Electoral de Panamá, por medio del cual, se reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana (Cfr. foja 11 del expediente judicial).*
> *Que dicha facultad reguladora la detenta el Tribunal Electoral, en su calidad de garante de la libertad y la eficacia del sufragio popular en Panamá, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 314 de la Constitución Política de Panamá,"*
> *....*
> *De acuerdo con lo antes citado, manifiesta el accionante,* ***que el artículo acusado*** *vulnera los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política de la República, pues, a su criterio el Tribunal Electoral no debe limitar a las personas interesadas en convocar a una Asamblea Constituyente, al calendario de los ciudadanos que aspiran a participar en las elecciones generales en calidad de independientes; también indica, que las actividades electorales no pueden estar por encima del derecho que tienen los ciudadanos conforme al artículo 2 de la Constitución; y además, que el Tribunal Electoral en vez de organizarse para enfrentar una confluencia de eventos políticos, sitúa a*

*uno por encima de otro (Cfr. fojas 7-8 y 10 del expediente judicial).*

*...*

*Al respecto del precitado artículo 2, y aunque el caso en análisis no guarda relación con una Asamblea Constituyente Originario, sino, que se refiere a la Constituyente Paralela, es conveniente aludir que tal como señala nuestra Carta Magna, en cuanto que "el poder público sólo emana del pueblo", hay que recordar, que más allá de lo normado* ***el poder constituyente depende de la voluntad del pueblo****; y aunque el proceso constituyente establecido en el artículo 314 de nuestra Carta Política no es originario ni ilimitado en cuanto a que su ejercicio está sometido a requerimientos preexistentes en la Constitución misma, estimamos que* ***el momento en que el pueblo decide hacerse de una nueva Constitución Política, no debe condicionarse a la voluntad ni a calendarios preestablecidos de los poderes constituidos****, más allá, de lo dispuesto en el mismo artículo 314.*

*Dentro de este contexto, debemos tener presente que cuando se alude al Poder Constituyente, se está haciendo referencia al poder ciudadano de donde se origina la autoridad de instituir una Constitución;"*

*....*

*Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que si bien el artículo 314 de nuestra Carta Política no permite que el poder constituyente se ejerza de cualquier manera, no es menos cierto,* ***que la iniciativa ciudadana dirigida a decidir el momento en que requiera hacerse de una Constitución, no debe estar sometida al consentimiento del Tribunal Electoral previa evaluación de su cronograma de actividades.*** *Pues, al tratarse del poder público que hace la Constitución, y al ser un poder político extraordinario,* ***el momento preciso para poner en práctica el mismo, no debe estar condicionado a la recolección de firmas de candidaturas independientes ni de cualquier otra índole.***

*Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, debemos recordar que las iniciativas ciudadanas que demandan nuevas constituciones surgen en reacción a las crisis políticas y/o sociales que se originan en sus Estados. Por lo cual, el objetivo que buscan es resolver un problema en particular luego que los actores sociales y políticos han identificado a la Constitución que quieren reemplazar como culpable de esos problemas o incapaz de ser solucionados bajo su normativa.*

*....*

*Por las consideraciones antes expuesta, esta Procuraduría estima que el "**artículo 5"** del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, sí infringe los artículos 17, 32 y 314 del Estatuto Fundamental, siempre que se entienda que dicho artículo condiciona el ejercicio del*

*poder constituyente por iniciativa ciudadana* ***al cronograma de recolección de firmas para candidaturas independientes y a otros factores de índole electoral.***

*...*

*En el contexto de lo mencionado sobre los artículos 17 y 32 constitucionales, debemos destacar, en primer lugar, que las garantías fundamentales contenidas en los precitados artículos, son en esencia principios rectores que todas las medidas y decisiones que tomen las instituciones del Estado, deben emitirse en estricto apego a los preceptos constitucionales y asegundo la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

*En ese orden de ideas, considera esta Procuraduría, que la potestad reguladora que posee el Tribunal Electoral respecto al artículo 314 de la Constitución Política, debe facilitar el cumplimiento y aplicación de lo normado en dicho artículo, respetando su espíritu y sentido; sin embargo, con la expedición del* ***"artículo 5"*** *acusado de inconstitucionalidad, esa función reglamentaria se sobrepasa, en la medida que condiciona el legítimo derecho ciudadano a organizarse para un proceso constituyente derivado,* ***al cronograma de recolección de firmas para candidatos independientes y a otros factores de índole electoral, coartando de esa manera, el derecho de autodeterminación del pueblo, cuando lo crea necesario.***

*Con base a estos razonamientos, consideramos que, el precitado artículo 314 de la Carta Fundamental, es claro en cuanto instituye un poder constituyente derivado, toda vez, que somete la convocatoria o instauración a procedimiento previamente establecidos,* ***mas no compartimos el criterio, que el Tribunal Electoral establezca el o los momentos en que el poder constituyente derivado por iniciativa ciudadana se debe activar****, pues aquello, excede los límites propios de regulación que posee dicha entidad en materia electoral.*

*Debemos recordar que indistintamente del tipo de proceso constituyente, el pueblo tiene el derecho original para decidir cambiar su Constitución, en el momento que mejor considere, sin que esa atribución se vea constreñida a espacios de tiempos determinados o a los vaivenes político-sociales; y sin mayor limitaciones que las ya establecidas en la Constitución.*

*En conclusión, este Despacho considera que prospera el cargo de violación del artículo 314 de la Constitución Política, puesto que, establecer tiempos determinados para que el pueblo decida realizar una convocatoria a una Asamblea Constituyente por iniciativa ciudadana, y/o condicionar dicho derecho a la voluntad y al interés de otras personas, supera la facultad del Tribunal*

*Electoral.*
*Podemos concluir, que si bien es cierto, el Tribunal Electoral, por mandato constitucional, tiene el deber institucional de reglamentar el proceso de recolección de firmas para la convocatoria de la Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana; de regular lo referente a la elección de los integrantes de dicha asamblea; y determinar los plazos para esa recolección de firma, para la ejecutoria de las funciones de los asambleístas y todo lo concerniente al referéndum y demás; no es menos cierto, que el hecho de determinar y limitar el derecho ciudadano para decidir el cambio constitucional, constituye un quebrantamiento a los artículos 17, 32 y 314 de la Carta Política".*
*(fs. 26-41)*

## IV. FASE DE ARGUMENTOS ESCRITOS

Conforme lo establece el artículo 2564 del Código Judicial, una vez recibida la opinión del Procurador de la Administración, se fijó en lista el asunto y se hizo publicar un edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado presentaran argumentos escritos, sobre la Acción de Inconstitucionalidad.

En esta etapa procesal se recibió únicamente los argumentos por escrito del licenciado Ian Bayless, quien actúa en su condición de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, indicando que la disposición legal demandada no es inconstitucional.

En ese sentido indica que son diversas las atribuciones constitucionales del Tribunal Electoral, entre ellas "*la de reglamentar y acoger la iniciativa ciudadana para una asamblea constituyente paralela, convocar y establecer el sistema aplicable a la elección de constituyente y convocar el referéndum del nuevo acto constitucional (art. 314 C.P.), garantizando siempre que se respete la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular*".

En cuanto a la aludida violación del artículo 17 de la Constitución Política, manifiesta el licenciado Bayless, en su condición de Director de Asesoría Legal del Tribunal Elector, que no comparte los argumentos expuestos por el propulsor constitucional, pues al estar facultado mediante disposiciones constitucionales y legales, el Tribunal Electoral, puede emitir los actos administrativos (dentro de su competencia), cuando así lo considere necesario para reglamentar las diferentes fases en las que se dividen los procesos electorales, tal y como se hizo en la fase de convocatoria a elección de constituyente que señala el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021.

Indica el recurrente que fue el constituyente que dispuso en el artículo 314 que podrá adoptarse una nueva Constitución, por iniciativa ciudadana, que los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral, y que le corresponderá acoger la iniciativa propuesta, y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria, y que para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes.

En cuanto a la presunta violación del artículo 32 de la Constitución Política, señalada por el accionante, esgrime que no cabe lugar a dudas, que no existe violación alguna a dicha disposición constitucional, ya que al emitirse el acto administrativo (decreto), lo que hace el ente rector en materia electoral, es cumplir con las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas, entre ellas, la de emitir las reglamentaciones necesarias en todos los procesos electorales, llámense generales o especiales, como es el caso en estudio.

Al referirse a la infracción del artículo 314 de la Constitución Política de Panamá, acota que de dicha norma constitucional se infieren una serie de

78



responsabilidades que son competencia privativa del Tribunal Electoral, tales como: 1) reglamentar el proceso de recolección de firmas; 2) acoger la iniciativa ciudadana para una Asamblea Constituyente Paralela, si se cumple con la cantidad de firmas requeridas; 3) convocar y establecer el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes; y, 4) convocar el referéndum del nuevo acto constitucional.

Sigue señalando que el Tribunal Electoral consideró que el proceso electoral, que conlleva la organización de las elecciones generales cada cinco años, para la renovación de todos los cargos públicos que están sujetos al ejercicio del sufragio popular, tiene prioridad y no puede verse afectado por ejercicios paralelos para la recolección de firmas por iniciativa ciudadana para convocar a una Asamblea Constituyente.

Expone además que el sistema electoral es un conjunto de elementos o técnicas, es decir, es la estructura compuesta por las normativas y los procesos utilizados para organizar el sufragio, en el que los individuos se convierten en electores y seleccionan a los dirigentes que ocupan diversos cargos públicos, por lo que, considera que no es cierto lo que el señala el impugnante, cuando afirma que al Tribunal Electoral no le compete reglamentar los tiempos del proceso de convocatoria a elecciones de constituyentes para reformar la Constitución Política, vía Asamblea Constituyente, ya que por mandato Constitucional sí le corresponde al Tribunal Electoral la reglamentación de los procesos electorales, sean estos en una elección general o en la elección para constituyentes, vía Asamblea Constituyente Paralela, garantizando con ello la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular.

## V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por la parte actora en la demanda de inconstitucionalidad,

79



así como la opinión vertida por el Señor Procurador de la Administración, y el licenciado Ian Bayless, en su condición de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, procede de seguido a cumplir con el examen de la confrontación del artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, expedido por el Tribunal Electoral, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa a la decisión, las consideraciones siguientes.

**1- Competencia**:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propagan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

**2- Legitimación activa**:

En el presente caso, la Demanda de Inconstitucionalidad ha sido propuesta por el licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, quien comparece en ejercicio de la acción popular, lo que permite corroborar que reúne las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República.

**3- Problema Jurídico**:

La presente acción de control constitucional tiene como objeto examinar la constitucionalidad del artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 4846 de 8 de junio de 2021, por ser violatoria de los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política de Panamá.

**4. Análisis de los cargos:**

El activador constitucional hace alusión a que el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 4846 de 8 de junio de 2021, viola varias normas constitucionales. Siendo los artículos 17, 32 y 314 de nuestra Carta Magna.

Dentro de dicho contexto, esta Corporación de Justicia, en Pleno, procede a analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, y en virtud del principio de universalidad constitucional, no sólo se abocará a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional, sino que serán confrontados con todos los preceptos de la Constitución, situación prevista en el artículo 2566 del Código Judicial.

Para mayor claridad y comprensión de lo que corresponde analizar, veamos el contenido íntegro de la norma demandada, con el fin de tener una perspectiva amplia y clara de lo que se impugna:

> *"**Artículo 5. Término de recepción de las solicitudes.** Las solicitudes de las iniciativas ciudadanas para ser reconocidas con el fin de iniciar el proceso de recolección de firmas para que se convoque a elección de constituyentes para reformar la Constitución Política, vía Asamblea Constituyente Paralela, se recibirán hasta seis meses antes de la fecha en que inicie el período de recepción de solicitudes de los ciudadanos que aspiren a postularse por la libre postulación para las Elecciones Generales".*

Advierte esta Corporación de Justicia que la disposición citada se encuentra contenida en el Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, expedido por el Tribunal Electoral, por medio del cual se reglamenta el trámite de recolección de firmas

81



para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana.

Ahora bien, esta Corporación de Justicia considera necesario puntualizar que el artículo 17 de la Constitución Política de República de Panamá, no sólo establece la obligación que tienen las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a quienes se encuentren bajo su jurisdicción, sino el deber que tienen las autoridades de sujetarse al orden jurídico (constitucional y legal) y de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales. Se trata de un precepto de contenido normativo, que no requiere de un desarrollo ulterior para tener eficacia, tal y como lo corrobora el hecho de que en el texto no se aprecia ninguna cláusula de reserva legal. (Cfr. Sentencia del Pleno de 19 de enero de 2009).

En Panamá, a través del Acto Legislativo No. 1 de 2004 se introdujo el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Nacional que preceptúa que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Lo indicado significa que la propia Constitución reconoce que existen otros derechos fundamentales que no aparecen con el texto constitucional, que pueden ser incorporados a la misma siempre que deriven de la dignidad humana o de otros derechos fundamentales. Esto trae como consecuencia que se puedan anexar a la Constitución aquellos derechos humanos previstos en Tratados y Convenios Internacionales que incidan o deriven de la dignidad humana o de otros derechos fundamentales, contemplados en la Ley Fundamental, los cuales pasan a integrar el bloque de constitucionalidad.

En este orden de ideas, se colige que, en virtud del artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución, la República de Panamá está obligada a tener como mínimos los derechos políticos previstos en ella, entre los cuales podemos

interpretar se encuentra el derecho que tienen los ciudadanos a elegir a sus autoridades a través de una votación popular, y a incorporar a la Constitución los derechos ampliados por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 23: Derechos Políticos.***
> *1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.*
> *a) de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos,*
> *b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizados 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 ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".*

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Sentencia de 23 de junio de 2005, expuso que *"La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en*

*una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue".* (Cfr. Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 206)

En cuanto al alcance de la disposición citada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Sentencia de 1 de septiembre de 2011, reitera 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 sólo 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". (Cfr. Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párr. 108).

En síntesis el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene dos importantes efectos en nuestro constitucionalismo. Por un lado, amplía o complementa mediante el numeral 1, los derechos políticos reconocidos en la Constitución. Por el otro, le fija límites al legislador cuando expresa que "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior…".

En ese contexto, es oportuno señalar que la Constitución Política de la República de Panamá establece las formas de modificar parcial o totalmente la Constitución en su Título XIII "REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN". Así, el artículo 313 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 313****. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete, o la Corte Suprema de*

84



REPÚBLICA DE PANAMÁ
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Justicia. Dichas Reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:*
*1. Por un acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la Gaceta oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.*
*2. Por un acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura y aprobado, igualmente en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En esta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses, contados desde la aprobación de acto constitucional por la segunda legislatura."*

Se observa que el citado artículo 313 de la Constitución Política establece dos formas para modificar la Carta Magna, la primera siendo la que por medio de iniciativa de alguno de los tres órganos del Estado, las cuales deberán ser aprobadas ya sea por medio de un acto constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, y posteriormente transmitido por el Órgano Ejecutivo a la nueva asamblea electa, a fin de que el mismo sea aprobado sin modificaciones en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran. Tal como se observa, de esta forma la nueva asamblea queda vedada para modificar el texto transmitido, y solo les compete aprobar o desaprobar las modificaciones aprobadas y sancionadas.

Aparte de la vía del numeral 1, según el numeral 2 del mismo Artículo 313, otra es mediante un Acto Constitucional aprobado por dos legislaturas consecutivas de una misma asamblea, que debe ser ratificado en un referendo,

que debe celebrarse entre el cuarto y sexto mes, posteriores a la segunda aprobación por la segunda legislatura.

La tercera vía para adoptar una nueva Constitución es mediante una Asamblea Constituyente Paralela, prevista en el Artículo 314, puede ser convocada: a) por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o b) por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o c) por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud.

El artículo 314 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 314**. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.*
>
> *Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes.*
>
> *La Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección*

*de constituyentes.*

*La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un periodo no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.*

*El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.*

*El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad".*

Ahora bien, para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, debemos acotar que la Constitución Política Panameña, instituye en su Título IV, Capítulo III, el Tribunal Electoral, señalando en su artículo 142, que es un Tribunal autónomo e independiente, y que tiene entre sus atribuciones, además de las que le confiere la Ley, la de reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla (Art. 143). Dichas disposiciones establecen lo siguiente:

*"**Artículo 142**. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la ley electoral…"*

*"**Artículo 143**. El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones*

87



*que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:*
*1.-...*
*2.-...*
*3.- Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.*
*...*"

En seguimiento a las disposiciones citadas, también es importante resaltar lo que en relación al tema en estudio, establece la Ley No. 5 de 9 de marzo de 2016, Orgánica del Tribunal Electoral, en su artículo 7, y el Código Electoral, en sus artículos 509 y 510. Veamos:

"**Artículo 7**. Organización electoral. Son funciones del Tribunal Electoral en materia de organización electoral:
1...
(...)
7. Reglamentar y convocar a la elección de constituyentes par la Asamblea Constituyente Paralela, según lo previsto en la Constitución Política.
...."

"**Artículo 509**. La solicitud para convocar a una asamblea constituyente paralela podrá ser formalizada por el Órgano Ejecutivo, previo ratificación de la mayoría absoluta del Órgano Legislativo; por el Órgano Legislativo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros o por iniciativa legislativa, la cual deberá estar acompañada por las firmas de, por lo menos, el 20% de los ciudadanos, inscritos en el Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud.
El mecanismo de recolección de firmas será reglamentado por el Tribunal Electoral y los peticionarios dispondrán de un término de seis meses para ello".

**Artículo 510.** Cumplidos los requisitos para convocar a una asamblea constituyente paralela, por cualquiera de las formas previstas en el artículo anterior, el Tribunal Electoral convocará la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses.
La elección de constituyentes se realizará de acuerdo con la reglamentación que expida el Tribunal Electoral de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política".

88



Como se observa, el Tribunal Electoral, por mandato constitucional, tiene el deber institucional de reglamentar el proceso de recolección de firmas para la convocatoria de la Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana; de regular lo referente a la elección de los integrantes de dicha asamblea; y determinar los plazos para esa recolección de firma, para la ejecutoria de las funciones de los asambleístas y todo lo concerniente al referéndum y demás. No obstante, determinar y limitar el derecho ciudadano para decidir el cambio constitucional, constituye un quebrantamiento a los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Y es que, si bien es cierto, el constituyente al atribuir la responsabilidad de organizar este proceso electoral y al señalar que debe establecerse un sistema electoral aplicable, le otorga al Tribunal Electoral la facultad constitucional para reglamentarlo; sin embargo, con la expedición del artículo 5, acusado de inconstitucional, se condiciona el ejercicio del poder constituyente por iniciativa ciudadana al cronograma de recepción de solicitudes de los ciudadanos que aspiren a postularse por la libre postulación para las Elecciones Generales.

Por tanto, esa potestad reguladora que posee el Tribunal Electoral, referente al artículo 314 de la Constitución Política, al confrontarse con el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, demandado de inconstitucional, reitera el pleno, se sobrepasa, en la medida en que condiciona al legítimo derecho ciudadano a organizarse para un proceso constituyente por iniciativa ciudadana, al cronograma de relección de firmas para candidaturas independientes y a otros factores de índole electoral, coartando de esta manera, el derecho de autodeterminación del pueblo, cuando lo crea necesario. Es decir, esa iniciativa ciudadana encaminada a decidir el momento en que requiera hacerse de una nueva Constitución, no debe estar sometida o condicionada a la recolección de firmas de candidatos independientes ni de cualquier otra actividad electoral.

89



Los razonamientos antes señalado, le permiten a la Corte Suprema de Justicia, en pleno, declarar la inconstitucionalidad el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 4846 de 8 de junio de 2021, al vulnerar los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política, y así se procede a declarar.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 5 del Decreto No. 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial No. 4846 de 8 de junio de 2021.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.-

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA** **MIRIAM CHENG ROSAS**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA** **MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO** **CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

**ASUNCIÓN ALONSO MOJICA** **JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**

**YANIXSA Y. YUEN**
**Secretaria General**

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
**En Panamá a los** 9 **días del mes de** Junio
**de 20** 22 **a las** 8:48 **de la** mañana
**Notifico al Procurador de la Resolución anterior.**

2022 JUN 9 3:56PM

Firma del Notificado

Procurador de la Administración

REPÚBLICA DE PANAMÁ
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 23 de Junio de 2022

Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**Licda. YANIXSA Y. YUEN C.**
**Secretaria General**
**Corte Suprema de Justicia**