REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMÁ, DOCE (12) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Mario Julio Galindo H., en su propio nombre y representación para que se declare la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto N.º 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".

NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

Tal y como se ha advertido, el proponente constitucional solicita a esta Alta Sede, se declare la inconstitucionalidad de los textos antes descritos, según fueron publicados en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial N.º 4846 de 8 de junio de 2021, los cuales preceptúan lo siguiente:

> **"Artículo 1**. Quiénes pueden activar la iniciativa ciudadana. La iniciativa prevista en la Constitución Política y el Código Electoral para convocar a una Asamblea Constituyente Paralela podrá ser ejercida a través de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos o por partidos políticos legalmente constituidos, de conformidad con lo que

dispone el presente Decreto, en lo sucesivo denominados los peticionarios.

Varias iniciativas pueden organizarse simultáneamente para los propósitos de este Decreto y las firmas que obtengan se podrán sumar para consolidar una sola iniciativa, si así lo deciden expresamente por escrito y lo comunican al Tribunal Electoral, antes del vencimiento del plazo de los seis meses que tiene la primera iniciativa.

Si al vencimiento de los seis meses, la iniciativa no ha logrado alcanzar la cantidad de firmas requeridas, no podrá transferir sus firmas a otra iniciativa reconocida por el Tribunal Electoral con posterioridad.

También podrá una iniciativa desistir de la suya para apoyar a otra, pero sin sumar las firmas que haya recolectado.

Artículo 7. *Métodos de recolección de firma. Los peticionarios y sus activistas recogerán las firmas a través de cualquiera de los siguientes métodos y etapas, una vez cumplida la capacitación indicada en el artículo 4:*

Primera etapa (disponible a partir del 15 de febrero de 2021)

1. *Llevando o dirigiendo a los ciudadanos a cualesquiera de las oficinas del Tribunal Electoral, según las normas que se establezcan para restringir la aglomeración de personas por las condiciones vigentes de la pandemia, donde firmarán en papel la constancia del registro del respaldo a la iniciativa seleccionada.*
2. *A través del canal de atención digital en línea en la plataforma Tribunal Contigo: www.tribunalcontigo.com, donde se les grabará su entrevista con el funcionario del Tribunal Electoral, además de validar biométricamente la identidad del ciudadano con la base de datos del Tribunal utilizando su rostro, lo que equivaldrá a la firma ológrafa en papel.*

Segunda etapa (disponible a partir de la vigencia del presente Decreto)

1. *Utilizando los libros diseñados y provistos por el Tribunal Electoral, solo para las áreas apartadas que carecen de conectividad. La autenticidad de las firmas de cada libro, será responsabilidad del registrador del Tribunal Electoral designado para la custodia de cada libro y registro de las firmas cumpliendo con la normativa aplicable.*

   El grupo o iniciativa ciudadana, sufragará todos los gastos de alimentación, transporte y hospedaje; y el Tribunal Electoral le otorgará al registrador el beneficio de tiempo compensatorio según el reglamento interno.

   Corresponderá exclusivamente a los activistas y peticionarios de la iniciativa autorizada, la promoción de la firma de ciudadanos en los libros móviles, en áreas apartadas. Los registradores del Tribunal Electoral quedan impedidos de apoyar a los activistas en las actividades propias de éste.

Los libros contendrán los nombres, apellidos y número de cédula de identidad personal de cada persona que firma. En el caso que la persona que respalda la iniciativa no pueda firmar o no sepa, estampará su huella dactilar, preferiblemente del dedo pulgar derecho y una persona distinta del registrador firmará a ruego por él o ella como constancia, indicando su nombre y número de cédula de identidad personal.

Tercera etapa (disponible desde el 15 de abril de 2021)

1. *Utilizando los quioscos de autoservicio del Tribunal Electoral, que validarán la identidad del ciudadano con la base de datos del Tribunal utilizando su cédula de identidad personal y la huella dactilar, lo que equivaldrá a la firma ológrafa en papel.*

2. *A través de dispositivos móviles suministrados por los peticionarios y que utilizarán una aplicación con validación biométrica desarrollada por el Tribunal Electoral, la cual funcionará los siete días de la semana, de 6:00 a.m. a 10:00 p.m. Estos dispositivos solo podrán ser utilizados por los activistas acreditados ante el Tribunal Electoral.*

   Para el uso de estos dispositivos móviles, se aplicará una reglamentación especial que ha sido aprobada mediante Decreto 8 de 5 de abril de 2021, que incluye su Manual de uso, similar a lo reglamentado para la inscripción de adherentes mediante dispositivos móviles y las iniciativas de revocatoria de mandato. La validación biométrica del ciudadano utilizando su rostro con la base de datos del Tribunal Electoral, equivaldrá a la firma ológrafa en papel.

Cuarta etapa (disponible desde el jueves 6 de mayo de 2021)

1. *Utilizando puestos estacionarios fuera de las oficinas del Tribunal Electoral, en áreas con conectividad a internet y de alta concurrencia de ciudadanos, previamente aprobados por el Tribunal Electoral, que brindarán el servicio en horario de jueves a domingo, de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. Los puestos funcionarán a petición de la iniciativa autorizada, con dispositivos móviles del Tribunal Electoral equipados con la licencia de administración y la tarjeta de data requerida, ambas sufragadas por éste.*

   Mediante decisión del Pleno del Tribunal Electoral, se podrá ampliar el horario anterior, la cual será publicada en el Boletín Electoral.
   Las solicitudes de puestos estacionarios deben hacerse con una anticipación mayor a cinco días hábiles, y se podrán hacer por correo electrónico al director regional de Organización Electoral correspondiente, para permitirle al Tribunal Electoral verificar las condiciones de seguridad, alto tráfico de ciudadanos y conectividad requeridas. Los puestos serán cerrados si, a juicio de la Dirección Regional respectiva, se presentan algunas de las condiciones previstas en el artículo 14 del Decreto 11 de 2017, en lo que no contradiga el presente Decreto.
   Dichos puestos estarán a cargo de un registrador de la Dirección Regional correspondiente de Organización Electoral, a quien se le pagará la dieta vigente y se le suministrará, por parte de la institución

el transporte y la alimentación, así como la mesa y silla requeridas; y en cada uno de estos deberá estar siempre un activista de la iniciativa correspondiente, debidamente acreditado ante el Tribunal Electoral y portando su credencial, quien al momento de la instalación deberá estar esperando al funcionario del Tribunal Electoral, en el sitio previamente acordado. De no presentarse en la media hora siguiente a la llegada del registrador, no se abrirá y dicho funcionario se retirará. La ausencia del activista en el puesto por más de media hora continua conllevará al cierre de este.

Según la demanda y disponibilidad presupuestaria, el Tribunal Electoral podrá dotar a los puestos estacionarios de más de un registrador, cada uno con su respectivo equipo para cumplir el servicio. Corresponderá exclusivamente a los activistas y peticionarios de la iniciativa autorizada, la promoción de la firma y conducir a los ciudadanos al puesto estacionario. Los registradores del Tribunal Electoral quedan impedidos de apoyar a los activistas en las actividades propias de éste.

En lo que resulte aplicable, el funcionamiento del puesto queda sometido a las normas establecidas en el Decreto 8 de 2021, que incluye su respectivo Manual para el uso correcto del aplicativo diseñado para dispositivos móviles.

El Tribunal Electoral contará con libros manuales en las ubicaciones de los puestos estacionarios para ser utilizados como respaldo en caso de que el servicio de recolección de firmas por medios digitales no pueda llevarse a cabo por problemas de intermitencia o ausencia de conexión.

Los métodos aquí previstos estarán disponibles en la medida en que las condiciones de movilidad laboral establecidas por razón de la pandemia lo permitan". (Cursivas provistas por el Pleno para resaltar lo denunciado por el censor como inconstitucional).

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE SEÑALAN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN QUE SE INVOCA

El activador constitucional estima que los textos impugnados violan de manera directa por comisión los artículos 206 y 314 del Texto Constitucional de la República de Panamá.

El texto del artículo 206 de la Constitución Política dicta de la siguiente manera:

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

1. **La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona**. Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de

la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

3. Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción. Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial» (Resaltado ha sido provisto por esta Sala Plena).

Los cargos de infracción, que propone frente a esta norma constitucional los plantea, medularmente, en los siguientes términos:

"... el Tribunal Electoral al emitir el Decreto 16 de 2021 que subroga el Decreto 2 de 6 de febrero de 2021 y adopta un Texto Único ... **violó de manera directa por comisión, el artículo 206** del propio instrumento fundamental, **al interpretar que la recolección de firmas para conformar dicha Asamblea Constituyente se puede dar por períodos sucesivos de seis meses**, contados a partir de la primera iniciativa, **ignorando que la función de interpretar, en su calidad de guardiana de la Constitución Política de la República,** única y **privativamente, le corresponde al pleno de esa alta (sic) Corporación de Justicia,** tal como lo ha reconocido en sentencia (sic) de 13 de mayo de 2010, cuya parte pertinente es del siguiente tenor ..." (El resaltado ha sido provisto por el Pleno).

El texto del artículo 314 de la Constitución Política dicta de la siguiente manera:

«**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» (Resaltado ha sido provisto por esta Sala Plena).

Los cargos de injuridicidad interpuestos frente a esta disposición constitucional fueron enderezados, medularmente, en los siguientes términos:

"**El artículo 314 constitucional también ha sido violado de manera directa, por comisión, por los párrafos segundo y tercero del artículo 1** del Decreto 2 de 2021 (sic), por medio del cual el Tribunal Electoral dispuso subrogar el Decreto 16 de 2021 (sic)...

Tal como lo expresa **el párrafo tercero de este artículo, al que igualmente le endilgamos un vicio de inconstitucionalidad**, si al vencimiento de los seis meses la iniciativa no ha logrado alcanzar la cantidad de firmas requeridas, no podrá transferirlas a otra iniciativa que haya sido reconocida por el Tribunal Electoral con posterioridad.

Conforme lo dispone en su sentido literal el artículo 314 del Texto Constitucional, **la iniciativa ciudadana prevista para efectos de la recolección de las firmas necesarias para la convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela, es de carácter singular, o sea, que la norma que se alega infringida no prevé la existencia de diversas iniciativas ciudadanas, que puedan activarse de manera coetánea o sucesiva, conforme lo dispuso el Tribunal Electoral en el decreto demandado**.

En igual sentido, **se violenta esta disposición constitucional al establecerse en el párrafo cuestionado que las firmas obtenidas por las diversas iniciativas que se activen de manera coetáneas o simultánea se podrán sumar para consolidar una sola iniciativa, lo que resulta incongruente y ajeno al texto constitucional vulnerado**.

(...)

... **el artículo 7 del mismo igualmente resulta infractor del artículo 314 constitucional,** al establecer métodos de recolección de firmas y etapas para tal fin... **en tanto que la disposición constitucional que se alega violentada únicamente prevé la recolección de firmas por una sola vez y en único periodo de seis meses**...

... estas etapas para la recolección de firmas con miras a la convocatoria a una Asamblea de Constituyente Paralela, infringen de manera directa el artículo 314 Constitucional, que para los efectos de la convocatoria ya mencionada, **no establece otros parámetros que no sean el término de hasta seis meses para la recolección de firmas y un único acto de convocatoria, lo que no admite de manera alguna otra interpretación distinta,** de ahí que la reglamentación hecha por el Tribunal Electoral al dividir este periodo único de diferentes etapas secuenciales resulta divorciada totalmente del mandato expreso de la normativa constitucional en cuanto a esta alternativa para la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela" (*Negrillas provistas por el Pleno*).

CONCEPTO DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Superada la fase de admisibilidad, se surtió el traslado a la Procuraduría de la Administración, a fin que emitiese su concepto respecto a la presente acción incoada, mediante providencia de once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021); por lo que, en observancia de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador, por medio de la Vista N°1163 de dos (2) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

(fjs. 15-41), ha solicitado que esta Máxima Corporación de Justicia se sirva declarar que **no son inconstitucionales los párrafos segundo y tercero del Artículo 1** del Decreto N.° 16 de 8 de junio de 2021, que subroga el Decreto N.° 2 de 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; y que **es inconstitucional el artículo 7** de esa misma norma reglamentaria.

De suerte que, se hace preciso transcribir los planteamientos esenciales plasmados en la antedicha opinión, con los que el Procurador de la Administración sustenta su postura, de la siguiente manera:

> "(...) En ese marco conceptual, lo primero que debemos definir, es si la entidad emisora del acto dentro del cual se encuentran los artículos objeto de reparo, contaba con la facultad para emitir un texto de carácter reglamentario, tal y como lo es el Decreto 16 de 8 de junio de 2021.
>
> A fin de absolver la interrogante que arriba planteamos, nos remitimos al artículo 314 de la Constitución Política; el cual, desarrollando precisamente lo relativo al proceso de modificación de dicha Carta Magna, establece lo siguiente:
>
> (...)
>
> Como se observa, a partir del texto citado se delega en el **Tribunal Electoral** la facultad de reglamentar el proceso para adoptar una nueva Constitución Política, a través de una Constituyente Paralela; razón por la que consideramos oportuno a su vez, destinar unas breves líneas a la facultad reglamentaria, su finalidad y alcance.
>
> (...)
>
> De lo anterior podemos concluir dos cosas importantes, siendo la primera de ellas, que, en efecto, el Tribunal Electoral cuenta con la facultad de dictar normas reglamentarias dentro del proceso de adopción de una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela; y, por otro lado, que dicha facultad no resulta absoluta, encontrando en ese sentido sus límites, dentro de la propia norma originaria o disposición a reglamentar.
>
> Siendo que el primero de los elementos no muestra mayores complejidades, producto de la claridad de la norma constitucional en lo que respecta a la competencia del Tribunal Electoral para la emisión de este tipo de actos; nos dirigiremos directamente al segundo de los elementos al que hemos hecho referencia, a saber, los límites de la potestad reglamentaria.
>
> Así el análisis debe partir por identificar el contenido y alcance de la

norma originaria, o norma a reglamentar, constituyéndose esta en el artículo 314 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

> "Artículo 314. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada ... 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** (...)"

Como se observa de la disposición constitucional transcrita, el constituyente estableció de manera específica lo relativo a la legitimación, a la cantidad de firmas y al término para la recolección de éstas. Veamos.

(...)

De lo anterior se desprende con claridad, que el término constitucional para la recolección de firmas tendiente a cumplir con el veinte por ciento (20%) de los integrantes del Registro Electoral, **es de hasta seis (6) meses**.

Tomando en cuenta lo anterior, veamos lo que propone el Artículo 7 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021:

(...)

Como se observa, el artículo reglamentario dispuso cuatro momentos o etapas para la recolección de las firmas, períodos que, como se observa, no exceden en su conjunto del término de seis meses a los que se hace referencia (sic) el artículo 314 de la Constitución Política.

Ahora bien, y sin perjuicio de lo anterior, encontramos que el artículo reglamentario al que hacemos referencia, infringe disposiciones tanto convencionales como constitucionales.

(...) hay que recordar, que más allá de lo normado, **el poder constituyente depende de la voluntad del pueblo** ... consideramos, 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, pero (sic) como ocurre en el caso que nos ocupa.

(...) 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 procedimientos 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 deba 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 esta atribución se vea constreñida a espacios de tiempos determinados o a los vaivenes políticos-sociales; y sin mayores limitaciones que las ya establecidas en la Constitución.

Así los argumentos reseñados por el activador nos permiten verificar de forma clara y efectiva, que surge un choque con respecto a las normas constitucionales invocadas como infringidas.

Por las consideraciones antes expresadas, esta Procuraduría estima que ... el "Artículo 7" del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, sí infringe el artículo 314 del Estatuto Fundamental ...

Por otro lado, en cuanto a la alegada infracción de los párrafos segundo y tercero del Artículo 1 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, debemos indicar que no compartimos el criterio externado por el activador judicial.

(...) contrario a lo indicado por el accionante, a través de los párrafos acusados de inconstitucionales, no se está estableciendo que "*la recolección de firmas para conformar dicha Asamblea Constituyente se puede dar por períodos sucesivos de seis meses, contados a partir de la primera iniciativa...*"

(...) en ninguna parte del contenido de la norma se hace alusión a términos sucesivos de seis (6) meses, contados a partir de la primera iniciativa, para la recolección de firmas.

En ese sentido, la norma en cuestión solo se refiere a un término de seis (6) meses, y lo hace al indicar que varias iniciativas pueden organizarse de manera simultánea para el propósito de la recolección de firmas, pudiendo consolidarse éstas una (sic) sola iniciativa, siempre y cuando ello sea tramitado **antes del vencimiento del plazo de los seis (6) meses que tiene la primera iniciativa**.

Indicándose a renglón seguido que si al vencimiento de los seis (6) meses, la iniciativa no ha logrado alcanzar la cantidad de firmas requeridas, no podrá transferir sus firmas a otra iniciativa reconocida por el Tribunal Electoral con posterioridad.

Como se observa, los párrafos en cuestión no incorporan términos adicionales al contemplado en el artículo 314 de la Carta Magna; razón por la que, no pueden tenerse como acreditados los cargos de infracción alegados por el accionante". (*Resaltado y cursivas han sido provistas por la Procuraduría de la Administración*).

FASE DE ALEGATOS

Posteriormente corresponde anotar, que conforme a lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por parte de la Procuraduría de la Administración y vencido el término de traslado, se fijó el negocio en lista, y se ordenó publicar en edicto por el término de tres (3) días para

que el demandante, y toda persona interesada presentara sus argumentos por escrito.

Habiéndose surtido dicho trámite, y dentro del término legal para la formulación de alegatos, compareció únicamente el licenciado Ian Bayless, Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, quien presentó memorial, mediante el cual sostiene la constitucionalidad de los textos atacados con base en los razonamientos, que a continuación se proceden a sintetizar, en los siguientes términos:

> "En cuanto a la supuesta violación del artículo 206 de la Constitución Política de la República... la actuación del Tribunal Electoral se produjo bajo la orientación de un mandato constitucional y en el marco de sus atribuciones, ya que el artículo 314 de la Constitución Política lo faculta expresamente para expedir el decreto en el que se reglamenta el trámite para la recolección de firmas que deben acompañar la iniciativa ciudadana. Así mismo lo autoriza para acoger la iniciativa propuesta, realizar la convocatoria y establecer el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes. Por el desarrollo de tal reglamentación, no puede endilgársele al Tribunal Electoral haber irrumpido en funciones que le son propias.
>
> (...)
>
> El Decreto 16 de 2021 no dispone que la recolección de firmas para conformar la Asamblea Constituyente Paralela se produzca en periodos **sucesivos** de seis meses a partir de la primera iniciativa, tal cual se ha hecho patente en el marco del cumplimiento de la reglamentación, sino que garantiza a **los peticionarios** como los denomina el artículo 314 constitucional ...que puedan a través de las iniciativas ciudadanas que surjan, activar el tercer mecanismo de reforma constitucional y que al efecto, dispongan del término constitucional y legal de hasta seis (6) meses, para la recolección de las firmas requeridas para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, realidad totalmente distinta a la planteada por el activador constitucional.
>
> (...)
>
> Con respecto a la supuesta violación del artículo 314 de la Constitución Política de la República, por los párrafos segundo y tercero del artículo 1 del Decreto 2 de 2021 ...
> ... sería insólito considerar que cuando el artículo 314 alude al término iniciativa ciudadana, está indicando que debe ser una sola la que se presente.
> ... la misma disposición (artículo 314) se refiere a **los peticionarios**, que reiteramos, son ciudadanos en pleno goce de sus derechos o partidos políticos legalmente constituidos, los cuales pueden a través de las iniciativas ciudadanas que surjan, activar el tercer mecanismo de reforma constitucional.

Una noción restrictiva del concepto sería contrariar de manera violenta lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, según el cual los derechos y garantías que la Constitución Política de la República consagra, ***deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona***... **limitándose el derecho del Pueblo que es de quien emana el Poder Público, de conformidad con el artículo 2 constitucional**.

(...)

Con relación a la alegada infracción del artículo 314 de la Constitución Política de la República por el artículo 7 del Decreto16 de 2021, nos oponemos a los conceptos vertidos por el demandante y el Procurador de la Administración...

... una coordinación por etapas, que en nada puede traducirse en restricción al derecho de los peticionarios, muy por el contrario, ante la situación surgida a raíz de la pandemia significa mejorar el procedimiento.

Cuando el artículo 7 indica que los peticionarios y sus activistas, cumplida la capacitación correspondiente, recogerán las firmas a través de cualquiera de los métodos y etapas señalados en la disposición, en forma alguna está fijando otro límite que no sea el dispuesto por la Constitución Política, es decir, de hasta seis (6) meses para dicha actividad".

Habiéndose cumplido los trámites propios en materia de constitucionalidad, y encontrándose la causa en estado de resolver el fondo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se aboca al análisis de los argumentos expuestos por el accionante, el Procurador de la Administración y el Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De partida, esta Alta Colegiatura anota, que la demanda ha sido interpuesta contra los párrafos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto N.º 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 a través del Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial N.°4846 de 8 de junio de 2021, por considerarles violatorios de la Constitución

Política de la República de Panamá.

De modo que, el proponente constitucional solicita se declare la inconstitucionalidad de los textos censurados antes señalados; postura esta, que es parcialmente avalada, a través de la opinión vertida por el Procurador de la Administración, únicamente, en lo que concierne al artículo 7 atacado, quien a su vez, ha manifestado dentro de sus descargos que se debería considerar la alegada infracción de las siguientes disposiciones convencionales: Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969), aprobada a través de la Ley N.°15 de 28 de octubre de 1977; y los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aprobado en Panamá, mediante la Ley N.°14 de 1976. Y en sentido contrario, en lo que refiere a los párrafos segundo y tercero del artículo 1 de la misma excerta legal, el representante del Ministerio Público solicitó se declare que no son inconstitucionales, oponiéndose así, parcialmente a la pretensión del activador constitucional.

De igual manera, como quedó expuesto en los antecedentes del presente fallo, hizo uso de su derecho a presentar argumentos escritos sobre la Acción de Inconstitucionalidad en la fase de alegatos, el licenciado Ian Bayless, en su condición de Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, quien concluye que se debe declarar que los textos denunciados no son inconstitucionales.

Corresponde entonces, a esta Sala Plena dilucidar, en esta etapa, la Controversia Constitucional sometida a su conocimiento, como guardiana del orden constitucional, encontrándose en posición de expresar sus consideraciones de rigor, respecto a los planteamientos esgrimidos en la presente acción, en el propio orden en el que fueron formulados por el demandante; sin limitarse a confrontar las normas acusadas con las disposiciones constitucionales que han sido invocadas como infringidas, sino que, en virtud del principio de interpretación integral o de universalidad, les examinará de manera extensiva con cualesquiera

otras normas constitucionales, que estén relacionadas o puedan resultar pertinentes al negocio *in examine*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2566 del Código Judicial.

I. Examen de los cargos de infracción formulados contra el Artículo 206 de la Constitución Política:

El actor inició enderezando cargos de infracción contra el Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, en los siguientes términos: "*En mi opinión, el Tribunal Electoral al emitir el Decreto 16 de 2021 que subroga el Decreto 2 de 6 de febrero de 2021 y adopta un Texto Único, so pretexto de reglamentar el proceso de recolección de firmas para la Convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, de acuerdo con el trámite previsto en el artículo 314 del Texto Constitucional, violó de manera directa, por comisión, el artículo 206 del propio instrumento fundamental...*" (Cursivas y subrayado son propios del Pleno).

Según se infiere de lo planteado por el censor constitucional, el cargo de infracción que este le endilga a la normativa contentiva de los textos denunciados, con respecto al artículo 206 de la Constitución Política, se centra principalmente, en que aduce que con su emisión, el Tribunal Electoral se arrogó o atribuyó, la facultad de interpretar la Constitución, infiriendo que dicha excerta legal constituye expresamente una intromisión del Tribunal Electoral en las funciones de este Tribunal Constitucional como intérprete del Estatuto Fundamental.

Habida cuenta que, la presente censura, confronta la potestad interpretativa de la Constitución, que ostenta el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con la facultad interpretativa de la Ley Electoral y la potestad reglamentaria, que constitucionalmente le ha sido otorgada al Tribunal Electoral, esta Máxima Corporación de Justicia, estima pertinente realizar una somera reseña respecto a las mencionadas atribuciones.

Es pertinente entonces, manifestar que, en Panamá, la guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, de manera privativa, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conforme el artículo 206 de la Constitución Política, del cual se desprende sin lugar a comprensión distinta, que es dicha autoridad la última y suprema intérprete de la Norma Fundamental, así como su defensora inmediata.

Este control centralizado para conocer de los conflictos de constitucionalidad de manera excluyente, tiene por fundamento la jerarquía extraordinaria y sobresaliente que reviste la materia constitucional, así como la búsqueda por parte del constituyente de uniformar las decisiones que se dictan en dicho ámbito, teniendo en cuenta, que las declaraciones que dicta la Corte en cumplimiento de tal función son finales, definitivas y obligatorias, es decir, cuando declara que determinado precepto legal es violatorio de la Carta Magna, tal declaratoria, es de obligatorio acatamiento, y comporta la eliminación de este del ordenamiento jurídico.

Subsiguientemente, esta Sala Plena se aboca a una breve sinopsis de lo que, según la doctrina y jurisprudencia, implica el poder reglamentario en sí, así como su ejercicio en la emisión del decreto, que se denuncia como violatorio del Ordenamiento Jurídico Fundamental.

De suerte que, esta Colegiatura se remite, a modo referencial, a la definición que brindan los tratadistas franceses de Derecho Administrativo Georges Vedel y Pierre Delvolvé, quienes consideran que "*el poder reglamentario es el poder de expedir reglamentos, es decir, de tomar decisiones ejecutorias de carácter general e impersonal*" (Droit Administratif, Tomo I, Ed. Presses Universitaires de France, Undécima Edición, París, 1990, pág. 326).

A su vez, y para una mejor comprensión de este concepto, esta Alta Sede evoca, algunas consideraciones planteadas por la Corte Constitucional de la República de Colombia, que pueden ser de utilidad a estos efectos también, a saber:

> "El poder reglamentario, en tanto que atribución a la Administración de una facultad de producir normas jurídicas, tiene como fundamento en un Estado Social de Derecho la necesidad de **adoptar disposiciones generales y abstractas mediante las cuales se desarrolle el**

sentido de la ley, a fin de poder hacerla ejecutable. Este poder reglamentario está limitado por el espíritu y el contenido de la ley que reglamenta. Así pues, el acto expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria debe aportar los detalles, los pormenores de la ejecución de la ley, facilitar su entendimiento y comprensión". (Cfr. Sentencia C-384-03).

«La potestad reglamentaria es "...**la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley**... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley». (Cfr. Sentencia C-805/01).

"La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. Sin embargo, **esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador**". (Cfr. Sentencia C-028/97). (Resaltado ha sido suplido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

Conforme lo antes señalado, puede concluirse que la facultad reglamentaria, es aquella atribución otorgada a ciertas entidades del Estado para normar la operatividad de determinadas leyes, lo que, responde, esencialmente, a la necesidad de que se tomen medidas para el buen funcionamiento y ejecución de la administración que les ha sido conferida.

Habiendo recapitulado lo que supone la facultad reglamentaria en sí, esta Superioridad ha de resaltar, preliminarmente, en esta línea de pensamientos, que la materia que desarrolla el decreto denunciado se encuadra bajo la esfera "electoral", toda vez que, la tramitación para la recolección de firmas, a efectos de convocar a Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana está sumida en el proceso electoral al que da paso, y que está establecido en el artículo 314 de la Carta Magna, ya que, una vez obtenido el aval reglamentado para la convocatoria por medio de la iniciativa ciudadana, ello conducirá a que el Tribunal Electoral llame a la elección de los 60 constituyentes, estableciendo "el sistema electoral aplicable" que garantice las postulaciones y la representación proporcional de los electores que, a su vez, será seguido de los demás procesos

propios para lograr la reforma total o parcial de la Constitución Política de la República.

Una vez, aclarado el ámbito de aplicación del poder reglamentario, bajo el cual se ubica la norma contentiva de los textos impugnados, se prosigue a revisar el marco constitucional y legal, que detenta el Tribunal Electoral en cuanto a este.

Así, el Orden Fundamental Panameño concede al Tribunal Electoral la facultad de reglamentar, interpretar y aplicar la Ley Electoral, específicamente en los artículos 142 y el numeral 3 del artículo 143, que a la letra dictan:

> "**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 que ejercerá privativamente
>
> (...)
>
> 3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación (...)".

Asimismo, en el plano legal, hallamos que la Ley Orgánica del Tribunal Electoral (Ley N. ° 5 de 9 de marzo de 2016), publicada mediante Gaceta Oficial N.º 27986-A, de igual manera, atribuye estas facultades en el numeral 7 del artículo 7 y los numerales 2 y 3 del artículo 11, los cuales son del tenor siguiente:

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

> "**Artículo 11**. Potestad reglamentaria y jurisdiccional. Son funciones del Tribunal Electoral en ejercicio de su potestad reglamentaria y jurisdiccional:
>
> 1 ...
> 2. Interpretar privativamente la Ley electoral y resolver las controversias de su aplicación.

3. Reglamentar las leyes que son de su competencia.
4. ...
5. ...".

De igual manera, el Texto Único del Código Electoral, publicado en la Gaceta Oficial N.º 29,482-A de 22 de febrero de 2022, señala en su artículo 138, que "*El Tribunal Electoral constituye la máxima autoridad electoral y ejercerá las funciones que le confiere el artículo 143 de la Constitución Política, así como las previstas en su Ley Orgánica...*", y en su artículo 621 expresa que "*El Tribunal Electoral ejercerá su potestad reglamentaria mediante decretos...*".

Luego, más concretamente, en lo que compete a la reglamentación del trámite de recolección de firmas que ejerció el Tribunal Electoral, mediante el decreto atacado, se ha de señalar que dicha facultad deriva del artículo 314 de la Constitución Política, el cual la estableció de la siguiente manera:

> "Artículo 314. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada ... 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 (...)" (Subrayado suplido por el Pleno).

Al mismo tiempo, en la esfera de la legalidad, el Texto Único del Código Electoral antes descrito, preceptúa dicha potestad, en su artículo 509, cuyo tenor literal dicta de la siguiente manera:

> "Artículo 509. La solicitud para convocar a una asamblea constituyente paralela podrá ser formalizada por el Órgano Ejecutivo, previa 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 ciudadana, 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". (*Subrayado suplido por el Pleno*)

De la normativa citada, se constata que el Tribunal Electoral al dictar el Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, contentivo de los textos impugnados, lo hizo

en el ejercicio de sus atribuciones, de interpretar privativamente la Ley electoral y de reglamentar lo relativo a la recolección de firmas, a fin de convocar a una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana, cuya competencia le fue constitucional y legalmente atribuida. Por tanto, esta Máxima Corporación Judicial concluye que con su actuar, dicho Organismo Estatal Autónomo e independiente de los Órganos del Estado se enmarcó dentro de la facultad que la propia Carta Magna le otorga, ergo, con la emisión del decreto en mención no se infringió el artículo 206 de la Constitución Política.

Ahora, antes de pasar al examen del siguiente cargo postulado, es preciso advertir que la potestad reglamentaria antes desarrollada, está limitada por el alcance, contenido y espíritu de la Constitución; así como, de la ley, a la que reglamenta, pues se encuentra en un rango inferior a estas, y no le está dado contradecirles, ni rebasar el campo de acción, que estas le confieren.

Sobre los límites de la potestad reglamentaria del Tribunal Electoral esta Máxima Corporación de Justicia ha manifestado en Fallo del 28 de diciembre de 2021 dictado dentro de una Acción de Inconstitucionalidad, lo siguiente:

> "La Sala Tercera ha sido reiterativa al señalar que los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: **los de ejecución de las leyes**, los independientes o autónomos y los de necesidad o de urgencia.
>
> **Nos encontramos ante** el primer escenario, es decir, **los reglamentos de ejecución de las leyes**; **pero dicha potestad reglamentaria, posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la "Reserva de la Ley" como de la propia naturaleza de los reglamentos**.
>
> También existen **límites de la potestad reglamentaria** que, tal como se ha señalado con anterioridad, pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y **de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que deben ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder**.
>
> **Esta última constituye la facultad que, a través de Decretos, emite el Tribunal Electoral para el mejor cumplimiento de la Ley electoral**". (Cfr. Entrada 60781-2021) (Resaltado es propio del Pleno).

De lo repasado, se reafirma que la antedicha facultad que ostenta el

Tribunal Electoral no es sin limitaciones y que las atribuciones constitucionales que le han sido asignadas debe desarrollarlas ciñéndose a lo que la propia Norma Fundamental le enmarca, por lo que, consecuentemente, corresponde a esta Sede Constitucional, verificar si dicha entidad rebasó, o no la Norma Constitucional, en el ejercicio propio de dicha potestad, respecto a los vicios de inconstitucionalidad, que se han planteado contra los párrafos segundo y tercero del artículo 1 y el artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021 frente al artículo 314 de la Constitución.

II. Examen de los cargos de infracción formulados contra el Artículo 314 de la Constitución Política

Previo a confrontar los textos atacados frente a la Carta Magna, es pertinente señalar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Fallo del 7 de febrero de 2019, ha manifestado lo siguiente en materia de interpretación:

> "(...) Por tanto, el intérprete debe encauzar su actividad hacia aquellas opciones hermenéuticas que optimicen y maximicen la eficacia de las normas constitucionales, sin distorsionar su contenido y actualizándolas ante los cambios de la realidad.
> (...) **la interpretación de la norma jurídica tiene que ser acorde con las realidades del país, y no sólo la norma jurídica en abstracto**.
> (...)
> La Constitución... ha de ser interpretada teniendo en cuenta, no solamente las condiciones y necesidades existentes al tiempo de su sanción, sino también las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación de los grandes fines que informan a la ley suprema del país".

Respecto a lo antes citado, es preciso establecer, que el control constitucional, que por esta vía se ejerce, no puede ser ajeno a la compleja realidad, que actualmente entraña el proceso de recolección de firmas, para los peticionarios de una convocatoria a Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana.

A dichos efectos, es válido anotar que conforme al reporte estadístico más reciente de la Dirección Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral sobre la recolección de firmas para convocar una Asamblea Constituyente Paralela por iniciativa ciudadana publicado en su página oficial, durante el año

2021 tres agrupaciones cívicas postularon sus solicitudes, las cuales en su conjunto recolectaron a penas el 2.92% del total de rúbricas requeridas conforme lo preceptuado, constitucional y legalmente para cada una de estas. (Extraído el día 20 de enero de 2023 del sitio web del Tribunal Electoral, https://www.tribunal-electoral.gob.pa/recoleccion-de-firmas-para-una-asamblea-constituyente-paralela-6/).

Lo antes señalado, es relevante, pues brinda un pantallazo de la dificultad, que pudiese conllevar para los ciudadanos el obtener el porcentaje de firmas, que la norma establece para dicho ejercicio cívico, lo que a su vez permitirá una mayor comprensión, de si una interpretación restrictiva de la Norma Constitucional, como la que postula el accionante respecto a la cantidad de iniciativas y la posibilidad de sumar las firmas recolectadas, pondría un obstáculo o cortapisa, aún mayor para la consecución del ejercicio de la expresión de la voluntad ciudadana.

Y es que, se ha de reiterar que el requisito reglamentado, está directamente vinculado a su objetivo principal, que no es el ejercicio del derecho popular a convocar una Asamblea Constituyente Paralela, en sí, sino el de reformar el Ordenamiento Jurídico Superior, sea de forma total o parcial, a través de uno de los métodos que la Carta Magna preceptúa para ello.

Tras haber considerado brevemente el contexto del asunto a discutir, esta Superioridad procede a confrontar el tenor de los textos impugnados con la Norma Fundamental.

Entonces, es propio indicar que los cargos de injuridicidad constitucional, que el activador constitucional postula respecto al artículo 314 de la Constitución Política, van todos dirigidos, primordialmente, a una confrontación con el contenido del primer párrafo de dicha disposición constitucional, que dicta de la siguiente manera: "*Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada ...* ***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***". (*Resaltado y cursiva es propio del Pleno*). Por ende, esta Superioridad dirigirá su análisis, medularmente, al contraste con dicha porción de la norma constitucional.

En este ejercicio, es preciso decir que los vicios de inconstitucionalidad, enderezados por el actor contra los párrafos segundo y tercero del artículo 1 del decreto en mención, se resumen en que: "*la iniciativa ciudadana prevista para efectos de la recolección de las firmas necesarias para la convocatoria de una Asamblea Constituyente Paralela, es de carácter singular, o sea, que la norma que se alega infringida no prevé la existencia de diversas iniciativas ciudadanas, que puedan activarse de manera coetánea o sucesiva*", y además, estima incongruente frente a la Norma Fundamental, que las firmas obtenidas por dichas iniciativas se puedan sumar para consolidar una sola iniciativa.

Huelga decir entonces, que está Colegiatura al confrontar las antedichas censuras esgrimidas por el actor, con el tenor literal de los párrafos en mención, observa que el contenido de aquellos, en efecto, prevé la posibilidad de que se postule una pluralidad de iniciativas ciudadanas de manera simultánea o coetánea, como bien refiere el accionante.

En este sentido, es valedero indicar, la definición que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española ofrece de ambos conceptos antes referidos:

> "Simultáneo. Del lat. *simul 'al mismo tiempo', 'juntamente', 'a la vez', formado sobre momentáneo.*
>
> 1. adj.: Dicho de una cosa: Que se hace u ocurre al mismo tiempo que otra"
>
> "Coetánea, Del lat. *coaetaneus*.
>
> 1...

2. adj. Contemporáneo. Existente en el mismo tiempo que otra persona o cosa".

Se colige entonces, que las iniciativas a las que refiere el texto de los párrafos atacados han de ser presentadas dentro del mismo período, de manera contemporánea, es decir, deben coexistir. Esta conclusión, se fortalece aún más cuando la misma norma en referencia, expresa seguidamente que "*las firmas que obtengan se podrán sumar para consolidar una sola iniciativa, si así lo deciden expresamente por escrito y lo comunican al Tribunal Electoral, antes del vencimiento del plazo de los seis meses que tiene la primera iniciativa*", por lo que, con la fijación de la antedicha fecha perentoria, se delimita a un solo término de seis meses, que es aquel en el que se interpuso la primera iniciativa, la posibilidad para presentar las iniciativas que se estimen necesarias, así como para aprovechar la oportunidad para unir y consolidar fuerzas, sin contemplar términos posteriores o adicionales al establecido constitucionalmente.

Luego, al cotejar, lo previamente referido con la integralidad del contenido de la disposición constitucional, que se aduce vulnerada, se observa que, si bien es cierto, este alude al término "iniciativa ciudadana" de modo singular, el actor desatiende, que más adelante el mismo texto refiere a "los peticionarios", en plural, extendiendo el compás a múltiples iniciativas, pero limitando el plazo para cumplir con el requisito de la recolección de firmas que sustenten dichas iniciativas, a un total de seis meses. Tampoco, se puede soslayar, que el constituyente, sujetó el desarrollo de las formalidades propias de dicho proceso, al campo o dominio de la potestad reglamentaria del Tribunal Electoral, que como se ha dejado sentado por esta Alta Sede, ha de ser ejercida ciñéndose al alcance, contenido y espíritu de la Norma Fundamental, lo cual, según se advierte fue seguido en el presente caso.

De modo que, esta Sala Plena considera que el propulsor constitucional interpretó, el concepto de "iniciativa ciudadana" de manera restrictiva y al margen de lo que contempla el artículo 314 de la Carta Magna, obviando además la

dificultad que en la actualidad representa alcanzar el número de firmas requeridas para una mayor participación ciudadana, a fin que se materialice el ejercicio del poder constituyente, que es el objetivo principal y supremo del referido proceso.

En virtud de lo antes expuesto, esta Máxima Corporación de Justicia estima que los párrafos denunciados no infringen de manera alguna el artículo 314 del Ordenamiento Constitucional.

El segundo cargo de infracción, que respecto a la norma constitucional en comento fue planteado, lo ha sido en relación al artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, el cual aduce la infringe de manera directa por comisión, al establecer métodos y etapas para el proceso de recolección de firmas, a fin de convocar una Asamblea Constituyente Paralela, ya que alega que la Norma Fundamental no establece dichos parámetros, sino únicamente el término de hasta seis meses para dicha recolección, y un único acto de convocatoria, lo cual expresa, no admite de manera alguna interpretación distinta.

Una vez más, es necesario de antemano contextualizar el tema en estudio, y por ende, se ha de señalar que el proceso reglamentado en la norma atacada, gira finalmente en torno al ejercicio de un derecho político.

Entonces, sobre los derechos políticos, el catedrático constitucionalista, Doctor César Quintero, manifestó lo siguiente:

> "Los derechos políticos no son derechos reconocidos a todos los individuos para protegerse contra posibles abusos gubernamentales. Ni consisten en el derecho, de determinados sectores, a recibir ciertas prestaciones del Estado. **Los derechos llamados políticos entrañan, más bien, un poder y una función. Confieren a quienes los tienen la potestad y la atribución de intervenir en la vida del Estado. En virtud de tales derechos, sus titulares participan** directamente en la designación de los gobernantes del Estado e, **indirectamente, en la formación de las normas y en la determinación de las medidas que éste impone a todos sus miembros**.
> (...)
> **Por ello, la libertad política es la libertad de la democracia, ya que la esencia de ésta consiste, precisamente, en la intervención real y efectiva del pueblo en el gobierno del Estado**. (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. 1967. p. 378). (Resaltado ha sido suplido por el Pleno).

Del razonamiento antes citado, se infiere que el fin primordial de la tutela

de los derechos políticos es garantizar la participación democrática de los ciudadanos en el engranaje estatal, como materialización de la soberanía que recae sobre estos, posibilitando de esta forma la concreción de la regla consagrada en el artículo 2 de la Carta Magna, que dicta que "el Poder Público solo emana del pueblo".

En este orden de ideas, la Constitución Política de la República de Panamá, contempla los Derechos Políticos bajo el Título IV, reconociendo a los ciudadanos los derechos políticos, tales como el sufragio activo, es decir el derecho al voto, que les permite la representatividad, así como el sufragio pasivo, que es el derecho a postularse y a ser votado para el ejercicio de cargos públicos con mando y jurisdicción, consagrando intrínsecamente la participación de los ciudadanos en el funcionamiento estatal.

Sin embargo, es válido señalar, que el ejercicio de los derechos políticos plasmados en el Estatuto Supremo, no se constriñe al sufragio pasivo y activo, pues, estos van más allá del derecho electoral *per se*, como refirió el constitucionalista, César Quintero, en los siguientes términos:

> "Incluso en los regímenes que siguen siendo puramente representativos, **el ámbito de los derechos políticos excede al de los derechos estrictamente electorales**. Pues, en virtud de aquéllos los ciudadanos de un Estado tienen derecho a ser miembros de partidos políticos e, inclusive, a formarlos. Ejercen, asimismo, sus derechos políticos cuando hacen propaganda o labor de proselitismo político. Y también se halla dentro del ejercicio de tales derechos, el ciudadano que escribe o habla públicamente sobre cuestiones de política partidaria.
>
> Los citados ejemplos bastan para demostrar que el concepto de derechos políticos, y, por lo tanto, **el de libertad política, rebasa el de derecho electoral en su sentido restringido de derecho a elegir y a ser elegido**. **Incluso trasciende**, como también acabamos de ver, **el concepto de sufragio**, aunque éste es más amplio que del de elección ya que, como adelante veremos, no siempre al sufragar se elige". (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. 1967. p. 380). (Resaltado es propio del Pleno).

Asimismo, el repertorio de estos es aún más amplio, por cuanto, los derechos y garantías que consagra la Constitución deben considerarse como

mínimos y no excluyentes de otros, que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política.

De suerte que, el catálogo de los derechos constitucionales, no se limita a aquellos taxativamente enumerados en el Texto Constitucional, sino que puede ser ampliado y complementado, lo que, a su vez ha permitido que se puedan integrar a dicho compendio otros derechos humanos, contenidos en normas supranacionales sobre derechos humanos, y la dignidad humana, que han sido suscritas a modo de Convenios y Tratados Internacionales por la República de Panamá, y las cuales jurisprudencialmente, son reconocidas como parte del Ordenamiento Constitucional Interno, a través de la doctrina del bloque de constitucionalidad, que las eleva a dicho plano. Tal, es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969), aprobada a través de la Ley N.º 15 de 28 de octubre de 1977; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aprobado en Panamá, mediante la Ley N.º 14 de 1976, a los que, el Procurador de la Administración en su intervención alude, al postular la inconstitucionalidad del artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021.

Por tanto, a esta Superioridad le es dable, extender la aplicación del principio de universalidad constitucional, a los derechos políticos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969), que dispone lo siguiente:

> "Artículo 23: Derechos Políticos.
> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.
> a) **De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos**;
> b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
> c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. 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".

Y de igual manera, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aprobado en Panamá, mediante la Ley N.º 14 de 1976, ha de considerarse como parte del Ordenamiento Jurídico Interno, el cual es del siguiente tenor literal, a saber:

"**Artículo 25**.
Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
b) 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;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Habiendo repasado los derechos políticos incorporados al Ordenamiento Constitucional Interno, por medio de las antes referidas disposiciones convencionales en aplicación del bloque de constitucionalidad, esta Sala Plena, resalta que, precisamente, la puesta en marcha del poder constituyente por vía de la voluntad o iniciativa ciudadana *in examine*, comporta la realización de una función indirecta de parte de los ciudadanos en la dirección de los asuntos del país, por cuanto son los llamados, de manera natural, a plasmar las bases de su Ordenamiento Jurídico y Político Fundamental, lo que constituye un derecho esencial para la existencia de un sistema democrático. De allí, la importancia que el Estado garantice el goce de dicho derecho político, regulando y adoptando las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

En este hilo de ideas, esta Superioridad estima oportuno hacer referencia a la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos adoptada por aclamación en una Asamblea General extraordinaria de

la OEA celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001, la cual ha sido reconocida como "*uno de los instrumentos interamericanos más completos, promulgado para la promoción y fortalecimiento de los principios, prácticas y cultura democráticas entre los Estados de las Américas*", y que en su artículo 2 refuerza lo manifestado, al señalar lo siguiente respecto a la relación entre la democracia representativa y el estado de derecho.

> "Artículo 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". (Subrayado ha sido suplido por el Pleno).

Entonces, si bien el Tribunal Electoral, está facultado para ejercer la potestad reglamentaria en materia del procedimiento y métodos para la recolección de las firmas, requeridas a fin de activar la Asamblea Constituyente Paralela por vía de la iniciativa ciudadana, no le es dable extender dicho poder a efectos de delimitar el momento, en que la ciudadanía pueda ejercer por iniciativa propia el poder constituyente. Cabe anotar, que este es el derecho político de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y conducción del Estado, y la reglamentación establecida en el artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, que prevé un calendario para la recolección de las referidas firmas y su aplicación, restringe este derecho, al colocarle obstáculos, que hagan utópica dicha participación, sobrepasando además la potestad reglamentaria que le ha sido constitucional y legalmente otorgada.

Es pertinente manifestar el criterio que esta Máxima Corporación de Justicia ha sostenido al respecto, en fallo reciente dictado el 27 de mayo de 2022 dentro de una Acción de Inconstitucionalidad, promovida anteriormente contra el artículo 5 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, de tenor similar al de la norma atacada, en la cual se pronunció en los siguientes términos:

> "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**.

Los razonamientos antes señalado, le permiten a la Corte Suprema de Justicia, en pleno, declarar 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, al vulnerar los artículos 17, 32 y 314 de la Constitución Política, y así se procede a declarar". (Cfr. Entrada 58102-2021).

En síntesis, luego de confrontar los textos denunciados con las disposiciones de la Carta Magna, esta Sala Plena concluye que los párrafos segundo y tercero del artículo 1 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021 no conculcan el Estatuto Fundamental, ni tampoco las disposiciones convencionales invocadas, y que el artículo 7 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, es inconstitucional al vulnerar la Norma Fundamental, y las normas convencionales citadas, y así procederá a pronunciarse.

En consecuencia, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los párrafos segundo y tercero del artículo 1 del Decreto N.º 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral "Que subroga el Decreto N.º 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" y **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 7 de la misma excerta legal.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial,

MAGDA. MIRIAM CHENG ROSAS

MAGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA
CON SALVAMENTO DE VOTO

MAGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO

MAGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

MAGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MAGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MAGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

MAGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

MAGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 11 **días del mes de** mayo

de 20 23 **a las** 8:35 **de la** mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

Procurador de la Administración

99

ENTRADA N°75138-2021 (FONDO)
MAGISTRADA MIRIAM YADIRA CHENG ROSAS
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR MARIO JULIO GALINDO H. PARA QUE SE DECLARE PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1 Y TOTALMENTE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO N°16 DE 8 DE JUNIO DE 2021 DICTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL.

SALVAMENTO DE VOTO

MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA

Con el debido respeto, debo manifestar que comparto parcialmente la decisión que se adopta en la sentencia. Estoy de acuerdo en declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES los párrafos segundo y tercero del artículo 1 del Decreto N°16 de 8 de junio de 2021 dictado por el Tribunal Electoral, pero disiento de que se declare que ES INCONSTITUCIONAL artículo 7 del mismo acto normativo.

Esto último en la medida que, contrario a lo que se argumenta en la página 28 del fallo respaldado por la mayoría del Pleno, la disposición no "delimita el momento en que la ciudadanía pueda ejercer por iniciativa propia el poder constituyente", sino que se circunscribe a establecer las fechas a partir de las cuales entran en vigor cada uno de los diversos métodos de recolección y registro de firmas que viabilizan las iniciativas ciudadanas para una asamblea constituyente, así:

1. A partir del 15 de febrero de 2021, los métodos disponibles consisten en firmar directamente en las oficinas del Tribunal Electoral o hacerlo a través de la plataforma digital "Tribunal Contigo".
2. A partir del 15 de abril de 2021, se agregó el método de concurrencia y firma de los interesados en quioscos del Tribunal Electoral y dispositivos móviles con una aplicación informática provista por la institución.
3. A partir del 6 de mayo de 2021, se añadió la utilización de puestos estacionarios fuera de las oficinas del Tribunal Electoral habilitados durante un horario preestablecido.
4. A partir del 8 de junio de 2021 (fecha de entrada en vigencia del Decreto demandado), se adicionó, para las comunidades apartadas, el método de firma en libros bajo custodia y responsabilidad de un funcionario del Tribunal Electoral.

Como se observa, dicho artículo no está limitando el momento en que la ciudadanía puede emprender el proceso de recolección de firmas para convocar una asamblea

constituyente paralela, sino que enuncia los métodos a través de los cuales se puede hacer la recolección de firmas y desde cuándo dichos métodos estaban disponibles. Al declararse la inconstitucionalidad de la norma ahora que todos se encuentran disponibles y operativos, se genera un vacío legal injustificado en una materia que, paradójicamente, la sentencia se encarga de exaltar.

Por lo demás, considero que debió replantearse el segundo párrafo de la página 19 del fallo que afirma que la potestad reglamentaria que materializa el Tribunal Electoral en el Decreto N°16 de 8 de junio de 2021 está limitada por el alcance, contenido y espíritu "...de la ley a la que reglamenta", ya que este reglamento en particular es autónomo o constitucional, no de ejecución de una ley, por lo que sus límites los coloca exclusivamente la Carta Magna, no el legislador.

Por lo anterior, en el desenlace de esta acción de inconstitucionalidad se debió preservar la vigencia y eficacia de las dos disposiciones demandadas, pero como este no fue el criterio de la mayoría del Pleno, **SALVO MI VOTO**.

Fecha *ut supra.*

MARIBEL CORNEJO BATISTA

YANIXSA Y. YUEN C.
SECRETARIA JUDICIAL