



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintitrés (23) de diciembre dos mil veinticinco (2025)

VISTOS:

La Firma Forense **CÉSAR PEREZ & ASOCIADOS**, actuando en su propio nombre y representación, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad de la palabra “**alcaldes**”, contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá, Demanda identificada con el número de negocio 93815-2020.

Por idénticas razones jurídicas, ingresó a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, otra Acción de Inconstitucionalidad, presentada por el Licenciado **JORGE ALEXANDER MOLINA MENDOZA**, quien actuando en su propio nombre y representación, solicita se declare la inconstitucionalidad de la palabra “**alcaldes**”, contenida en la citada excerta electoral, a través del negocio jurídico N° 12381-2021.

En este contexto, y tratándose de dos (2) Acciones que guardan relación entre sí, esta Corte, en Sala Unitaria, dispuso su acumulación, por medio de la Resolución de veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021), de modo

que su trámite y Decisión se surtan bajo una misma sustanciación (Cfr. Fojas 32-34 del expediente judicial).

Así las cosas, una vez admitidas ambas Demandas de Inconstitucionalidad, se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, y devuelto el Expediente con la respectiva Vista de traslado, se fijó en lista por el término de Ley, para que los demandantes y las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el negocio jurídico, cumpliéndose de esa manera con los trámites de la sustanciación, de conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial.

Una vez completada la tramitación dispuesta por la Ley para este tipo de iniciativas, y encontrándose en estado de Decisión, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia procede a ello, previo a las siguientes consideraciones.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

Tal y como se ha advertido, los activadores constitucionales solicitan a esta Máxima Corporación de Justicia, se declare la inconstitucionalidad de la palabra “**alcaldes**”, contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, “*Que reglamenta el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella*”, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá, y cuyo texto íntegro, según fue publicado en el Boletín del Tribunal Electoral No. 4758-B de 25 de noviembre de 2020, es del tenor siguiente:

“Artículo 1. Alcance. Se establece el procedimiento para solicitar por iniciativa popular, la revocatoria de mandato, de los diputados electos por libre postulación; **alcaldes**, concejales y representantes de corregimiento postulados tanto por partidos políticos como por libre postulación. La revocatoria va dirigida en contra del funcionario que esté en ejercicio del cargo, sea el principal o suplente”. (Lo destacado y subrayado es del Pleno).

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

Los preceptos que citan los accionantes como infringidos son los **artículos 17, 32, 142, 143 (numeral 3) y 241 de la Constitución Política**, cuyos textos expresan lo 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."

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

"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, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente.

Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia."

"Artículo 143. El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

...

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

..."

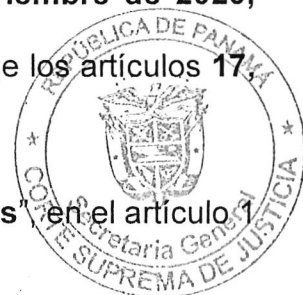
"Artículo 241. Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años."

III. EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

3.1. Firma Forense CÉSAR PEREZ & ASOCIADOS

En este orden de ideas, afirma la accionante, que la palabra **"alcaldes"**, contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, acusado, y emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, infringe los **artículos 17, 32 y 241 de la Carta Fundamental**.

Al respecto, señala que la inclusión de la palabra **"alcaldes"** en el artículo 1



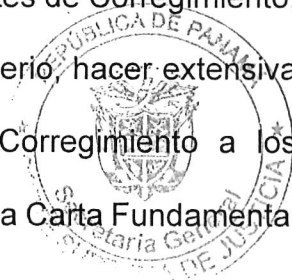
del citado Decreto que reglamenta el procedimiento de la figura de Revocatoria de Mandato, *"infringe el deber de las autoridades de asegurar la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos, toda vez que, al revocar el mandato de un Alcalde que ha sido electo por votación se afecta el derecho al sufragio 'derecho político y constitucional a elegir y ser elegido a los cargos públicos electos'"* (Cfr. Foja 3 del expediente judicial)

En ese sentido, advierte, que como la Constitución Política no prevé la aplicación de la Revocatoria de Mandato a los Alcaldes, adicionarlo a través de la disposición demandada, con el fin de removerlos, estaría vulnerando el artículo 17 Constitucional; pues violenta las garantías mínimas del elegido como de los electores, toda vez que, en todo caso, debió ser incluido mediante un Referéndum Constitucional y no vía Decreto (Cfr. Foja 4 del expediente judicial).

Por su parte, indica la Firma Forense demandante, que al incluir a los Alcaldes en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, señalando que son funcionarios de puestos de elección popular, que pueden ser objeto de Revocatoria de Mandato, se estaría infringiendo el artículo 32 de la Constitución Nacional, que regula el Debido Proceso y la obligatoriedad de la legalidad en los trámites (Cfr. Foja 3 del expediente judicial).

Expresa a su vez, que la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda, transgrede el artículo 241 de la Carta Magna, debido a que a través de ella se procedió a aplicar, de manera analógica, el procedimiento de otra figura de elección popular, como por ejemplo, los artículos que regulan la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento (Cfr. Foja 6 del expediente judicial).

En conclusión, advierte que, si bien la Constitución Política de Panamá contempla la Revocatoria de Mandato para los Representantes de Corregimiento; sin embargo, no así para los Alcaldes, por lo tanto, a su criterio, hacer extensiva la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento a los Alcaldes, a través del citado Decreto, estaría contraviniendo la Carta Fundamental



(Cfr. Foja 6 del expediente judicial).

3.2. Licenciado Jorge Molina Mendoza

Por su parte, otro de los promotores de la Acción Constitucional en estudio, estima que la palabra “**alcaldes**”, contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, infringe los **artículos 142, 143 (numeral 3) y 241 de la Constitución Política de Panamá**, indicando que, de conformidad con la excerta Superior, la Revocatoria de Mandato aplica a los cargos de Diputados y Representantes de Corregimiento y sus respectivos suplentes, y no se establece el cargo de los Alcaldes, tal como lo incorpora la norma demandada.

En este escenario, indica el accionante que la disposición acusada de inconstitucional infringe, de manera directa por comisión, el artículo 142 de la Carta Magna, pues al incluirse el cargo de Alcalde, en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, el Tribunal Electoral desbordó sus facultades de interpretación de la Ley Electoral, por lo que, a su juicio *“Dicha entidad no puede interpretar la CPP sino solo la ley electoral. Por lo que al agregar a los alcaldes como hemos expuesto en el texto del artículo N° 1 del Decreto N° 49 tantas veces mencionado, incurrió en una infracción constitucional”* (Cfr. Fojas 11-12 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, al hacer referencia al artículo 143 (numeral 3) de la excerta Constitucional, señala el activador constitucional que, si bien la disposición contenida en la Carta Magna otorga la facultad al Tribunal Electoral de regular la Ley electoral; sin embargo, esa competencia no le permite reglamentar la Constitución Política, ni las instituciones contenidas en ellas; por lo tanto, no puede reformar normas de este tipo, que hacen referencia a la materia electoral (Cfr. Foja 13 del expediente judicial).

Asimismo, aduce la infracción del artículo 241 de la Carta Fundamental, expresando que la designación al cargo de Alcalde es por elección popular directa y con una duración de cinco (5) años, por lo que, a su juicio, al no estar



contemplada en la Constitución Política la interrupción de ese periodo, entonces, no puede ser afectado por la Revocatoria de Mandato (Cfr. Fojas 13-14 del expediente judicial).

IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Le correspondió al Doctor Rigoberto González Montenegro, quien en su momento desempeñó el cargo de Procurador de la Administración, emitir concepto respecto de las Acciones de Inconstitucionalidad en estudio, de conformidad con los términos estatuidos en el artículo 2563 del Código Judicial, opinión que quedó plasmada en la Vista 384 de 6 de abril de 2021, donde expresó, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

Que el artículo 448 del Texto Único del Código Electoral, que se encuentra dentro del Título VII, Proceso Electoral; en el Capítulo XV, Revocatoria de Mandato; Sección 3°, Pérdida de la Representación, Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales Postulados por Partido Político y Electos por Libre Postulación; señala que el procedimiento para solicitar la revocatoria de mandato de un representante, será reglamentado por el Tribunal Electoral...

En la situación jurídica que se plantea, los activadores constitucionales aducen como infringidos los **artículos 17, 32, 142, 143 (numeral 3) y 241 de la Carta Constitucional**, normas que fueron citadas en párrafos anteriores.

...

5.1 Consideraciones en cuanto al artículo 17 de la Constitución Política.

...

En ese sentido, es necesario puntualizar que el referido artículo 17 de la Constitución no sólo establece la obligación que tiene 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).

...

De igual forma, en razón de la aplicación del principio del bloque de la constitucionalidad, especialmente después de la reforma del artículo 17 de la Constitución Política, consideramos que la palabra 'alcaldes' inserta en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, no viola el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual fue ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, y tampoco el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual fue ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, por las circunstancias anotadas previamente en la presente Vista.



...

5.2 Consideraciones en cuanto al artículo 32 de la Constitución Política.

En ese mismo orden de ideas, se deja sentado que la firma forense **César Pérez & Asociados**, en iguales circunstancias pone de relieve que la palabra 'alcaldes' inserta en el **artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020**, transgredió el artículo 32 de nuestra Carta Fundamental, habida cuenta que *'Producto de la no aplicación del artículo 32 de nuestra Constitución Nacional que regula el debido proceso y la obligatoriedad de la legalidad en los trámites, se incluyó a los Alcaldes en el artículo 1 del Decreto 49 expedido por el Tribunal Electoral de Panamá'* (El énfasis es nuestro) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

...

Lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar que el proceso de revocatoria de mandato que responde a la iniciativa popular, que se describe en el **Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020**, se efectiviza a través del voto por SI o NO de los ciudadanos, que se realiza a través de un mecanismo de democracia directa, conocido como **'referéndum revocatorio'**, más que ser un procedimiento de tipo judicial o controvertido entre partes, como es el caso de la revocatoria iniciada por un partido político.

...

En conclusión, este Despacho considera que no prospera el cargo de violación del artículo 32 de la Constitución Política endilgado a la palabra 'alcaldes' inserta en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, puesto que la norma reglamentaria garantiza precisamente, que el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, en este caso, los alcaldes en ejercicio del cargo, puedan tener conocimiento del mismo y hacer valer sus derechos frente al procedimiento que se ha iniciado en su contra.

5.3 Consideraciones en cuanto al artículo 142 y 143 (numeral 3) de la Constitución Política.

...

Este Despacho no coincide con el razonamiento vertido por el accionante, toda vez que el numeral 3 del artículo 143 de la Carta Constitucional, expresamente dispone que el **Tribunal Electoral ejercerá privativamente la facultad reglamentar (sic) la Ley Electoral; lo que debe entenderse como una potestad de crear normas**; sin embargo, estas no pueden ser contrarias a la ley y a la Constitución, ni tampoco excederse en su aplicación.

El ejercicio de la potestad reglamentaria del Tribunal Electoral, también consiste en interpretar, complementar, precisar o aclarar la ley que tiene como base, haciendo una mejor comprensión de esta, haciendo posible su verdadera observancia.

Hay que recordar que el reglamento se encuentra en un rango inferior a la ley, por lo que no puede contradecir, ni dejar sin efecto disposiciones legales.

No obstante, tenemos que **el artículo 454 del Texto Único del Código Electoral**, que forma para (sic) del Título VII, Proceso Electoral; en el Capítulo XV, Revocatoria de Mandato; Sección 3ª, Pérdida de la Representación, Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, entre otros, **señala que el mandato de los alcaldes de distrito, que hayan sido electos por partidos políticos o mediante libre postulación, podrá ser revocado en la forma prevista en los artículos 446, 447, 448, 449 y 450.**

La precitada norma electoral fue proferida de conformidad con lo



expresado en el artículo 227 de la Constitución Nacional, que dispone las causales por las cuales se perderá la representación, entre estas, por la revocatoria de mandato, conforme lo reglamente la Ley.

En esta misma línea de pensamiento, esta Procuraduría advierte que el Tribunal Electoral al incluir la palabra '**alcaldes**' en la norma reglamentaria demandada no ha excedido sus **facultades de reglamentar ni tampoco interpretar la ley electoral**, ya que es una potestad privativa de esa entidad, órgano del Estado encargado de crear leyes electorales, de conformidad con la atribución constitucional que le ha sido otorgada.

Por otra parte, el artículo 454 del Texto Único del Código Electoral, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, norma cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, consagra el derecho de los electores, como iniciativa popular, por ser quienes eligieron a la persona para ocupar el cargo político, de revocarle el mandato, en este caso, a los alcaldes de distrito, a través de un procedimiento especial, instituido para tal fin.

Dada las anteriores consideraciones, estima este Despacho que la palabra '**alcaldes**' contenida en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, no vulnera lo dispuesto en los artículos 142 y 143 (numeral 3) de la Constitución Política Nacional.

5.4 Consideraciones en cuanto al artículo 241 de la Constitución Política.

Del contenido del artículo 241 citado al desarrollar las disposiciones constitucionales que se aducen como infringidas, se advierte que **éste contiene los lineamientos generales relativos a la función, elección y periodo de los Alcaldes elegidos dentro de un distrito.**

...

Con fundamento en ese principio, nos remitimos al artículo 143 (numeral 3) de la Constitución Política que puntualiza:

...

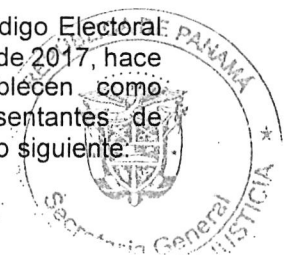
Vale acotar, que el Texto Constitucional ha previsto una **cláusula de reserva legal, en el sentido que la Ley reglamentará la materia electoral.**

...

Dentro de este contexto debemos observar que, los artículos 448 del Texto Único del Código Electoral, que se encuentra dentro del Título VII, Proceso Electoral; en el Capítulo XV, Revocatoria de Mandato; Sección 3°, Pérdida de la Representación, Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales Postulados por Partido Político y Electos por Libre Postulación; señala que el procedimiento para solicitar la revocatoria de mandato de un representante, será reglamentado por el Tribunal Electoral...

En consecuencia, mediante el **Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, el Tribunal Electoral reglamentó el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella**, cuya finalidad es establecer el procedimiento aplicable a las solicitudes de revocatoria y el plazo para obtener la cantidad de firmas de los ciudadanos que conforman el padrón electoral en la circunscripción correspondiente al momento en que fueron electos, y cuyo texto íntegro, **según fue publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial 4758-B, correspondiente al miércoles de 25 de noviembre de 2020.**

Por otro lado, el artículo 454 del Texto Único del Código Electoral aprobado por el Acuerdo de Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017, hace una remisión expresa a las disposiciones que establecen como herramienta para revocar el mandato de los Representantes de corregimiento, a los Alcaldes de distritos, la cual establece lo siguiente:



...
 No obstante, las precitadas normas electorales fueron proferidas atendiendo los presupuestos jurídicos que fundamentan el contenido del artículo 227 de la Constitución Nacional, que a la letra dispone:
 ...

En conclusión, **se trata de un mecanismo como su nombre lo indica, (sic) revocar o dar por terminado el mandato de representación que les fue dado por elección popular a nuestros representantes, y que se encuentra establecido en la Constitución y el Código Electoral, pero que requería de su reglamentación para fijar el 'procedimiento aplicable a las solicitudes de revocatoria'**.
 ...

En tal sentido, el legislador al expedir el Código Electoral, con sus correspondientes reformas, y el Tribunal Electoral al emitir las normas reglamentarias correspondientes ha cumplido con este deber constitucional de determinar y reglamentar las **'revocatorias de mandatos'**, normativa que ha sido diseñada con base a los cargos de los **Alcaldes**, Representantes de Corregimiento y Concejales Postulados por Partido Político y Electos por Libre Postulación; así como, estableciendo la fórmula sobre la cual se hará dicha revocatoria; dentro de las cuales se encuentra, **por decisión de los electores de la circunscripción respectiva, mediante un referendo revocatorio convocado al efecto en los términos que se indican en la ley, y cuyo procedimiento será regulado por el Tribunal Electoral.**

..." (Lo resaltado es del texto original) (Cfr. Fojas 37-82 del expediente judicial).

Por las consideraciones expuestas, opina el Doctor Rigoberto González Montenegro, quien en su momento desempeñó el cargo de Procurador de la Administración, que la palabra **"alcaldes"** contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá, no contraviene los artículos 17, 32, 142, 143 (numeral 3) y 241 de nuestra Carta Magna, ni ningún otro de la Constitución Política, ni normas de carácter convencional.

V. INTERVENCIÓN DE TERCEROS INTERESADOS

5.1. Argumentos del Tribunal Electoral de Panamá

En este contexto, y haciendo uso del derecho conferido por el artículo 2564 del Código Judicial, el Tribunal Electoral a través del Director de Asesoría Legal de esa Institución, expresó, en lo medular, lo siguiente:

..."

III. Consideraciones de Hecho y de Derecho, en Defensa de la palabra alcaldes, contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, acusada de inconstitucional.

Primero: Sobre la aludida violación del artículo 17 de la Constitución Política de la República..., este Tribunal tiene a bien manifestar, que el contenido íntegro del Decreto 49, incluso la referencia



a los alcaldes, es de carácter reglamentario, ya que sobre estos funcionarios, es el artículo 454 del Código Electoral, el que determina que su mandato podrá ser revocado en la forma prevista en los artículos 446, 447, 448, 449 y 450 del mismo cuerpo legal...

Excluir a los alcaldes del alcance del decreto en mención, habría significado no solo desatender el tenor de la Ley Electoral, sino también el designio constitucional, al disponer su artículo 241, que habrá en cada distrito un alcalde, jefe de la Administración Municipal, y un vicealcalde, **electos por votación popular directa** para un periodo de cinco años, lo cual no da lugar a que este funcionario pueda sustraerse de lo dispuesto en el citado artículo 454 o a que el Decreto 49 de 2020 no llegue a incluirlo en su alcance, desconociéndose el derecho que tienen los ciudadanos, **hayan o no ejercido el sufragio en la elección en la cual fue electo**, de solicitar la revocatoria de su mandato si a bien lo tienen, sin que se pueda argumentar que ello afecta la voluntad de los electores, quienes escogieron su representación ante el régimen municipal por un término determinado.

...

Segundo: Con relación a la alegada vulneración del artículo 32 constitucional..., **opuesto a ello**, el Decreto 49 de 2020 que reglamenta el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular para aquellos cargos de elección sujetos a ella, entre estos los de alcaldes, brinda certeza en sus actuaciones, tanto a los ciudadanos que la pretenden introducir, como al titular del cargo que será objeto de la misma. En este sentido, el mencionado decreto, además de establecer el procedimiento aplicable a las solicitudes de revocatoria, fija el plazo para obtener la firma del 30% de los electores que conformaban el padrón electoral utilizado en la elección del funcionario, desarrollando fases en las que han sido incorporados los elementos que forman parte de un proceso concebido de acuerdo a las garantías fundamentales.

...

La lectura detenida del Decreto 49 de 2020 nos conduce a identificar en cada uno de sus artículos los elementos particularizados, que por encontrarse presentes en el mismo, garantizan el ejercicio del debido proceso, tanto a los electores que por iniciativa popular pretendan activar un proceso revocatorio, como a los funcionarios electos que se encuentran sujetos a ella, lo cual permite rechazar de plano el argumento de que producto de la no aplicación del artículo 32 constitucional, se incluyó a los alcaldes en el artículo 1 del Decreto 49 de 2020. Al ser los alcaldes funcionarios de elección popular, su inclusión resulta obvia, sin que se justifique no hacerlo, ya que hubiese significado coartar los derechos del elector, reconocidos incluso en normas de carácter internacional aprobadas por la República de Panamá, que por lo tanto se hacen parte del derecho interno, como ya antes ha sido manifestado.

Tercero: El Licenciado Molina Mendoza es quien aduce la violación de los artículos 142 y 143 de la Constitución Política de la República...

Este Tribunal se opone a los conceptos vertidos por la parte actora, toda vez que la lectura y examen del Decreto 49 de 2020 permiten evidenciar, que con la inclusión de la palabra **alcaldes** en su artículo 1, no se ha transgredido norma alguna de orden constitucional. En este sentido, la citada disposición contempla el alcance del decreto y su texto, se ciñe al contenido de la Ley Electoral, que en seguimiento del artículo 241 de la Constitución de la República, establece en su artículo 454, que el mandato de los alcaldes de distrito, que hayan sido **electos por partidos políticos o mediante libre postulación**, podrá ser revocado en la forma prevista en los artículos 446, 447, 448, 449 y 450.

...

Cuarto: Finalmente, en diferentes conceptos, ambos demandantes acusan la palabra **alcaldes** de infringir el artículo 241 de la Constitución Política de la República...

Al confrontar la norma constitucional (artículo 241) con la norma



legal (artículo 454), no cabe lugar a dudas del sustento que la primera brinda a esta última, toda vez que ha sido voluntad de la norma fundamental que en cada distrito, haya un alcalde elegido por votación popular, **con los efectos que ello implica, entre estos, que su mandato pueda ser revocado...**

Los artículos del 446 al 450 del Código Electoral a los cuales remite el artículo 454 del mismo cuerpo legal, particularmente el 448, que se refiere a la revocatoria de mandato de un representante de corregimiento, forman parte de la Sección 3.^a del Capítulo denominado Revocatoria de Mandato que se refiere a la Pérdida de Representación, Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales Postulados por Partido Político y Electos por Libre Postulación.

...

De acuerdo a lo manifestado, mal pudo el Tribunal Electoral haber desbordado sus facultades, al incluir la palabra **alcaldes** en el artículo 1 de la norma reglamentaria expedida, al saberse claramente de la existencia de una con rango legal que consagra la revocatoria de mandato de los alcaldes.

Por lo antes expuesto, la palabra **alcaldes** contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, no infringe bajo ningún concepto lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política de la República.

..." (Lo resaltado es del texto original) (Cfr. Fojas 92-104 del expediente judicial).

VI. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Una vez cumplido los trámites procesales inherentes a este tipo de negocio jurídico, el Pleno de esta Corporación de Justicia, procede con el análisis de fondo a propósito de determinar la constitucionalidad de la palabra "**alcaldes**", contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá.

En ese sentido, este Tribunal Constitucional observa que los demandantes, a través de las Acciones ensayadas, pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de la palabra "**alcaldes**", contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá; pues, a juicio de los accionantes, transgrede lo dispuesto en los artículos 17, 32, 142, 143 (numeral 3) y 241 de la Carta Magna.

Así las cosas, el problema jurídico que se plantea en la presente controversia, consiste en establecer si con la frase acusada ha sido infringido algún precepto de rango constitucional, que justificaría que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la prive de todo efecto jurídico, por ser contraria a las



disposiciones consagradas en nuestra Carta Política, con fundamento en el principio de universalidad constitucional, consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial.

De manera preliminar, esta máxima Corporación de Justicia considera necesario señalar que, la palabra “**alcaldes**”, cuya constitucionalidad se examina, está contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, “*Que reglamenta el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella*”, cuyo texto íntegro fue publicado en el Boletín del Tribunal Electoral N° 4758-B de 25 de noviembre de 2020, y que indica lo siguiente:

“Artículo 1. Alcance. Se establece el procedimiento para solicitar por iniciativa popular, la revocatoria de mandato, de los diputados electos por libre postulación; **alcaldes**, concejales y representantes de corregimiento postulados tanto por partidos políticos como por libre postulación. La revocatoria va dirigida en contra del funcionario que esté en ejercicio del cargo, sea el principal o suplente”. (Lo destacado y subrayado es del Pleno).

Tal como viene advertido, la citada palabra cuya inconstitucionalidad se demanda, está recogida en un decreto reglamentario de carácter electoral, cuya finalidad consiste en desarrollar un procedimiento para solicitar, por iniciativa popular, la denominada Revocatoria de Mandato.

Así pues, se observa que en el citado **Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral, se está reglamentando un procedimiento para la Revocatoria de Mandato, por impulso ciudadano. Dicho en otras palabras, se establece un conjunto de etapas que deben suscitarse para que tenga lugar la Revocatoria de Mandato para aquellos cargos de elección popular sujetos a ella, por razón de la solicitud efectuada, por voluntad ciudadana, al Tribunal Electoral.

En este contexto, y para una mejor aproximación al tema en análisis, resulta importante comprender la figura de la Revocatoria de Mandato, por lo que a continuación nos adentraremos a su estudio.

a) Sobre la Revocatoria de Mandato



La Revocatoria de Mandato se trata de un instrumento a través del cual se deja sin efecto el encargo o representación que por la elección ha sido conferido a aquellos funcionarios que desempeñan un cargo de elección popular.

Es importante señalar que, la Revocatoria de Mandato constituye un mecanismo de rendición de cuentas vertical, que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo. En otras palabras, *“alude a la necesidad de hacer responsables a los representantes electos y/o a los integrantes de las Administraciones públicas frente a terceros por las decisiones que toman o que evitan”*.¹

En ese sentido, la incorporación de la Revocatoria de Mandato en América Latina, se enmarca en mayor medida en la denominada *“Tercera Ola de la Democratización”*, propuesta por el politólogo contemporáneo Samuel P. Huntington, y en las reformas políticas y constitucionales de los años noventa (90), como respuesta al descontento ciudadano respecto a sus representantes.²

No obstante, centrándonos en el contexto nacional, debemos señalar que la Revocatoria de Mandato se incluyó por primera vez en la Carta Magna de 1972.

En tal sentido, este mecanismo fue contemplado como una de las causales de pérdida de la representación de los Representantes de Corregimiento, atendiendo a lo regulado por la Ley.

De este modo, mediante la Ley N°6 de 10 de febrero de 1978³, publicada en la Gaceta Oficial N°18516 de 14 de febrero de 1978, se contempló que los ciudadanos residentes en el corregimiento respectivo se encontraban facultado para revocarle el mandato a un Representante de Corregimiento, cuando hubiera

¹ Mora Molina, Juan. (2012). Accountability electoral: ¿elecciones como mecanismo de rendición de cuentas? *Sistema: revista de ciencias sociales*, 218, p. 97-118.

² Eberhardt, María Laura. (2020). Antitransfuguismo y revocatoria de mandato en Panamá: ¿a quién pertenecen las Bancas? *Oikos Polis*, 5(1), p. 87-126.

³ Conviene señalar que este cuerpo legal fue posteriormente derogado por la Ley N°19 de 9 de julio de 1980.



perdido la confianza que en él depositaron sus electores.

Por su parte, en la reforma Constitucional de 1983, se incorporó la revocatoria partidaria o ejercida a través de los partidos políticos, mediante la cual estos podían revocar el mandato de los legisladores (hoy Diputados), tanto titulares o suplentes, que hubieran postulado o que hubieran renunciado expresamente y por escrito a sus filas.

De lo anterior, se debe indicar que, esta modalidad de Revocatoria de Mandato, introducida mediante la Reforma antes mencionada, no respondía a una lógica de iniciativa popular, en tanto que no contemplaba la intervención de la población, mediante el voto, en un referéndum. En tal sentido, no constituía un mecanismo de democracia directa, sino un control partidario, toda vez que se ejecutaba por iniciativa exclusiva del partido político que había postulado al legislador. Cabe señalar que, en la actualidad, aunque el cargo ha pasado a denominarse Diputado, dicha forma de revocatoria partidaria se mantiene vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

Así las cosas, con la Reforma Constitucional del 2004, se reconoció a los ciudadanos electores de un circuito electoral, por intermedio de solicitud al Tribunal Electoral, el derecho a revocar el mandato de los **Diputados de libre postulación**, comúnmente conocidos como independientes, que hubieran elegidos.

En síntesis, a partir de la referida Reforma, ambas modalidades de revocatoria (revocatoria partidaria y revocatoria popular) conviven en la Constitución Política panameña, tratándose de los Diputados de la Asamblea Nacional.

b) Sobre la Revocatoria de Mandato de los Diputados

Al respecto, conviene precisar que actualmente la Revocatoria de Mandato de los Diputados se encuentra prevista en nuestra Carta Magna, específicamente en el artículo 151, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 151. Los partidos políticos podrán revocar el mandato de



los Diputados Principales o Suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los estatutos del partido.

2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobados mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad a la fecha de postulación.

3. También es causal de revocatoria que el Diputado o Suplente haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proférica por un tribunal de justicia.

4. El afectado tendrá derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.

5. La decisión del partido en la que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.

6. Para la aplicación de la revocatoria de mandato, los partidos políticos podrán establecer, previo al inicio del proceso, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

Los partidos políticos también podrán, mediante proceso sumario, revocar el mandato de los Diputados Principales y Suplentes que hayan renunciado a su partido.

Los electores de un circuito electoral podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el **mandato de los Diputados Principales o Suplentes de libre postulación** que hayan elegido, **para lo cual cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la Ley.**" (Lo resaltado es del Pleno).

En la citada norma constitucional, se establecen los requisitos y formalidades para que proceda la Revocatoria de Mandato, en contra de un Diputado electo, postulado por intermedio de un partido político. No obstante, tratándose de Diputados de Libre Postulación, se advierte que se **"cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la Ley"**.

En este escenario, y en cuanto a la Revocatoria de Mandato, específicamente de los Diputados de libre postulación, el Código Electoral, en su Título VII, Capítulo XV, Sección 2ª, artículos 492-497, establece los presupuestos para tal fin.

Al respecto, vale advertir que, con relación a la Revocatoria de Mandato de un Diputado principal o suplente de libre postulación, con fundamento en la



decisión de los electores del circuito respectivo, en el artículo 493 del Código Electoral se dispone expresamente que el procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral. Veamos:

"Artículo 493. Para solicitar la revocatoria de mandato de un diputado principal o suplente por libre postulación, con fundamento en el numeral 3 del artículo anterior, se requerirá la firma del 30 % de los ciudadanos que conformaban el Padrón Electoral del circuito correspondiente al momento de su elección, hayan o no ejercido el sufragio en dicha elección. El procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral.

Solo se tramitará una solicitud de revocatoria de mandato a la vez, en contra del mismo funcionario" (Lo resaltado y subrayado es del Pleno).

De este modo, el Tribunal Electoral ha proferido el Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020, mediante el cual se reglamentó el proceso de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección popular que están sujetos a ella, incluyéndose entre ellos a los Diputados electos por libre postulación.

b) Sobre la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento

En este punto, debemos señalar que, actualmente, la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento se encuentra consagrada en el artículo 227 (numeral 3) de la Constitución Política, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 227. La representación se perderá por las siguientes causas:

1. El cambio voluntario de residencia a otro Corregimiento.
2. La condena judicial fundada en delito.

3. La revocatoria de mandato, conforme lo reglamenta la Ley."
(Lo resaltado es del Pleno).

De tal manera, en la precitada disposición constitucional no se desarrollan los requisitos, causales y formalidades para que proceda la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento, sino que se dispone que esta figura sea desarrollada por la Ley.

En ese sentido, en el Título VII, Capítulo XV, Sección 3^{era} del Código Electoral, se consolida la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento. Al respecto, estimamos oportuno referirnos a lo dispuesto en el



numeral 3 del artículo 498 del precitado cuerpo legal, que estipula lo siguiente:

"Artículo 498. El cargo de representante de corregimiento principal o suplente se pierde por las causas siguientes:

3. Por revocatoria del mandato en los siguientes casos:

3.1 Si fue postulado por un partido político, esté inscrito o no en él:

a. Por violación grave a los estatutos del partido, siempre que las causas estén previstas en los estatutos y hayan sido aprobados por el Tribunal Electoral antes de la fecha de la postulación. En los estatutos de los partidos políticos se indicará la autoridad que conocerá de los procesos de revocatoria de mandato y el procedimiento que se va a seguir, garantizando la doble instancia. Los partidos podrán establecer mecanismos de consulta de los electores de la circunscripción para la aplicación de la revocatoria de mandato.

b. Por renuncia al partido.

c. Por decisión de los electores de la circunscripción respectiva, mediante un referendo revocatorio convocado al efecto en los términos que se indican en esta sección.

3.2 Si fue electo como candidato por libre postulación, por decisión de los electores de la circunscripción respectiva, mediante un referendo revocatorio convocado al efecto en los términos que se indican en esta sección.

Parágrafo. No se podrán iniciar procesos de revocatoria de mandato por iniciativa popular, durante el primer y último año de ejercicio del cargo."

De tal modo, por intermedio de la precitada normativa legal, se contempla que procede la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento, por iniciativa popular de los electores de la circunscripción respectiva, independientemente si aquellos se han postulado a través de un partido político o por libre postulación, lo cual difiere con lo que acontece en la actualidad respecto a la Revocatoria de Mandato de los Diputados de la Asamblea Nacional.

Ahora bien, vale precisar que, tanto en la Revocatoria de Mandato de los Diputados de libre postulación como en la de los Representantes de Corregimiento, ya sea que estos se hayan postulado mediante partido político o por libre postulación, el Código Electoral prevé que el procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral.

En ese contexto, resulta preciso reproducir lo dispuesto en el artículo 500 del Código Electoral, de la siguiente manera:

"Artículo 500. Para solicitar la revocatoria de mandato de un representante de corregimiento por iniciativa popular, se requerirá de la firma del 30 % de los ciudadanos que conforme al Padrón Electoral de la circunscripción correspondiente, hayan o no ejercido el sufragio en dicha elección. El



procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral.

Solo se tramitará una solicitud de revocatoria de mandato a la vez, en contra del mismo funcionario." (Lo resaltado es del Pleno).

En razón de ello, el Tribunal Electoral ha proferido el Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020, mediante el cual se reglamentó el proceso de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección popular que están sujetos a ella, incluyéndose entre ellos a los Representantes de Corregimiento.

c) Sobre la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes

En este punto, deviene necesario manifestar que, a diferencia de lo que ocurre con los cargos de Diputados y Representantes de Corregimiento, la figura de la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes no se encuentra expresamente contemplada en nuestra Carta Magna, sino que ha sido instituida por intermedio de la Ley, específicamente, a través del Título VII, Capítulo XV, Sección 3^{era} del Código Electoral.

Sobre el particular, resulta oportuno señalar que la referida Sección se encuentra integrada por distintos artículos, los cuales **se presumen constitucionales**, dado que no ha mediado un pronunciamiento en firme, por parte de esta Máxima Corporación de Justicia, a través del cual se declare su inconstitucionalidad.

En ese orden, debemos destacar que dentro de tal Sección se encuentra el artículo 508, que establece lo siguiente:

"Artículo 508. El mandato de los alcaldes de distrito, que hayan sido electos por partidos políticos o mediante libre postulación, podrá ser revocado en la forma prevista en los artículos 498, 499, 500, 501, 502, 503 y 504."

De esta manera, a través de la norma antes transcrita, se instituye la figura de la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, incluyéndose la revocatoria por iniciativa popular de los electores de la circunscripción respectiva, aplicable para aquellos Alcaldes que se hayan postulado a través de un partido político o por libre postulación; lo cual se asemeja a la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimientos, en quienes también concurre dicha



posibilidad, sin distinción del tipo de postulación.

Por su parte, vale indicar que, con fundamento en lo dispuesto en el precitado artículo, en concordancia con lo establecido en el artículo 500 del Código Electoral, el Tribunal Electoral se encuentra legitimado para dictar la reglamentación del procedimiento procedente para la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, por iniciativa popular.

Dicho en otras palabras, la Ley Electoral **faculta expresamente** al Tribunal Electoral para regular el procedimiento aplicable para la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, por voluntad ciudadana.

En ese orden, vale recalcar que los artículos 500 y 508 del Código Electoral son normas legales que se encuentran vigentes, cuya aplicación resulta procedente, dado que no ha mediado una decisión, proferida por esta Corporación de Justicia, declarando su inconstitucionalidad.

De este modo, el Tribunal Electoral ha dictado el Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020, mediante el cual se ha desarrollado el procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, aplicable para aquellos cargos de elección popular que están sujetos a ella, incluyéndose entre ellos a los Alcaldes.

Ante lo expuesto, debemos resaltar que, en esta etapa procesal, a esta Corporación de Justicia no le corresponde determinar si las referidas disposiciones legales resultan o no inconstitucionales, puesto que la controversia planteada, en las Demandas bajo examen, recae puntualmente en cuestionar la constitucionalidad de la frase "**alcaldes**" contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**.

En ese orden, este Máximo Tribunal de Justicia se percató que la Firma Forense **CÉSAR PEREZ & ASOCIADOS** alega que la frase censurada conculca el artículo 17 de la Carta Magna, puesto que al revocarse el mandato de un Alcalde que haya sido electo, se afecta el derecho al sufragio (derecho a elegir y derecho a ser elegido).

Al respecto, conviene destacar que la inclusión de la frase "**alcaldes**"



contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020**, implica que este cargo de elección popular se encuentra sujeto al procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, reglamentado por el Tribunal Electoral.

Por lo tanto, a través de la Acción ensayada, se pretende que los Alcaldes queden excluidos del alcance del mencionado procedimiento, bajo el sustento de un presunto menoscabo al derecho al sufragio, ocasionado por la inclusión de la frase atacada.

Sobre el particular, conviene señalar que el derecho al sufragio presenta dos dimensiones: el sufragio activo y el sufragio pasivo, por lo que a continuación procederemos a analizar el alcance de cada uno.

En torno al **sufragio activo**, conviene manifestar que se trata de un derecho que no solo se encamina a permitir que los ciudadanos elijan a sus representantes, sino que va más allá, dado que se trata del derecho individual de voto que tienen los ciudadanos con capacidad legal para **participar en las votaciones públicas** que se celebren en un Estado democrático (verbigracia, los referéndums).

Con relación al **sufragio pasivo**, resulta oportuno señalar que este posibilita que los ciudadanos que cumplan con los requisitos legales puedan **presentarse como candidatos en elecciones y ser elegidos para ocupar cargos públicos**, permitiendo que los representantes **ejerzan un mandato que no resulta absoluto**, puesto que se trata del desempeño de una función pública que se lleva a cabo por delegación popular, y que se encuentra sujeto a lo dispuesto en nuestra Carta Magna y las leyes.

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que el derecho al sufragio se encuentra expresamente reconocido en el artículo 135 de la Carta Magna, que dispone lo siguiente:

“Artículo 135. El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.”



Al respecto, deviene necesario manifestar que este Máximo Tribunal de Justicia anteriormente se ha pronunciado sobre el alcance de la precitada disposición constitucional, dejando por sentado que esta normativa salvaguarda tanto el sufragio activo como el sufragio pasivo (Cfr. Resolución de 22 de mayo de 2023, expediente N°110539-2022).

Por su parte, debemos indicar que en el artículo 4 de nuestra Constitución se establece que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional. De este modo, entre los instrumentos internacionales a los cuales nos hemos obligado a cumplir están el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley N°14 de 28 de octubre de 1976, publicada en la Gaceta Oficial N°18373 de 8 de julio de 1977; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley N°15 de 28 de octubre de 1977, publicada en la Gaceta Oficial N°18468 de 30 de noviembre de 1977.

Al efecto, conviene señalar que ambos Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ratificados por Panamá, consolidan la participación política y reconocen al sufragio (activo y pasivo) como un derecho inherente al ser humano.

Así pues, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

"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." (Resalta el Pleno).

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla 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." (Resalta el Pleno).

Con relación a la precitada norma convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su condición de intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha manifestado lo siguiente:

"...

145. El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público...

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

147. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

148. Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

..." (Sentencia de 6 de agosto de 2008. Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos).

Así las cosas, al contemplarse en las precitadas normas convencionales ratificadas por Panamá, que los ciudadanos se encuentran legitimados para participar, directamente, en la dirección de los asuntos públicos, podemos afirmar que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se encuentra reconocido la democracia participativa o directa, que constituye un replanteamiento del papel de los ciudadanos en la esfera pública.



Este tipo de democracia implica que los ciudadanos no se limitan a votar cada cierto tiempo para elegir a sus representantes, sino que, además, se encuentran facultados para tener una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus distintos ámbitos.

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Carta Magna, podemos establecer que dentro de nuestra Nación se encuentra consagrada la democracia representativa, bajo la cual los gobernantes ejercen el Poder Público. Tal norma constitucional preceptúa lo siguiente:

“Artículo 1. La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y **representativo.**” (Resalta el Pleno).

De tal manera, queda claro que en nuestro país hay una coexistencia entre la democracia representativa y la democracia participativa o directa. Asimismo, resulta evidente que en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra explícitamente reconocido el derecho al sufragio como un derecho fundamental.

En ese contexto, surge la siguiente interrogante: ¿La inclusión del cargo público de Alcalde en el procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, a través de la frase demandada por inconstitucional, contenida en el Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, representa una transgresión al derecho al sufragio?

Para dar respuesta a esta interrogante, debemos partir de lo dispuesto en el artículo 2 de nuestra Carta Magna, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.” (Resalta el Pleno).

De este modo, la precitada norma constitucional consagra el Principio de Soberanía Popular al contemplar **expresamente que el Poder Público sólo emana del pueblo.** De lo anterior, se desprende que el pueblo es el origen y portador del Poder Político, por lo que se encuentra legitimado para fiscalizar el ejercicio del poder que delega.

Dicha premisa constitucional constituye el eje vertebral sobre el cual se



fundamenta el derecho a elegir y el derecho a ser elegido (sufragio activo y pasivo), así como el derecho a participar en el control del ejercicio del poder, por intermedio de mecanismos de democracia directa. Tales derechos no son excluyentes, sino que son complementarios y pertenecen al mismo género: el de los derechos políticos, que son una categoría de los derechos humanos, cuyo ejercicio efectivo se relaciona con la existencia de una democracia.

En este punto, resulta oportuno traer a colación lo expuesto por la jurista Sonia Picado, quien define a los derechos políticos de la siguiente manera:

“Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política.

Como bien se observa, hay una relación estrecha entre los derechos políticos y la participación política, entendida como concepto complejo. Si consideramos la noción de participación política como ‘toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes’, deberemos considerar también la diversidad de facetas en que la participación se ejerce. De ahí deriva un cuadro de titularidades que son precisamente los derechos políticos.”⁴

Ante lo expuesto, vale señalar que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido (sufragio activo y pasivo) constituyen una manifestación de la participación representativa, en donde la soberanía popular se canaliza a través de los representantes libremente elegidos. Por su parte, el derecho a participar en el control del ejercicio del poder, por intermedio de mecanismos de democracia directa, representa un elemento de la participación directa, bajo la cual el pueblo ejerce la soberanía sin intermediarios.

En ese orden, conviene resaltar que, a través del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Electoral, se está reglamentando el procedimiento aplicable para la Revocatoria de Mandato, por iniciativa ciudadana, de determinados cargos de elección popular.

⁴ Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., & Thompson, J. (Comps.). (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e Instituto Federal Electoral, p. 48.



Dicho en otras palabras, a través del referido cuerpo reglamentario se desarrolla el procedimiento correspondiente para llevar a cabo el ejercicio de un mecanismo de democracia directa que no representa la anulación del sufragio, sino el ejercicio de una función de control.

Por consiguiente, a través de la frase tachada de inconstitucional, no se desconoce la validez del mandato conferido, mediante el voto, a los Alcaldes por los ciudadanos. Es decir, no se conculca el derecho a elegir que ostentan los ciudadanos (sufragio activo); sino que se dispone que tal cargo público quede sujeto a un procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, **reconociendo la auténtica expresión de la voluntad ciudadana.**

Así pues, a través de la frase impugnada se acepta que tales funcionarios han sido legítimamente elegidos por sus electores, pero que sus mandatos pueden darse por terminados por razones de insatisfacción popular, siguiéndose una tramitación reglada.

Lo anterior significa reconocer que el pueblo, en su condición de soberano y fuente de todo poder, está legitimado para escoger a sus representantes (Alcaldes), confiriéndoles un mandato, por medio del voto de sus ciudadanos, y que estos se encuentran facultados para retirar tal mandato previamente otorgado, ajustándose a un procedimiento reglado; lo cual resulta cónsono con el Principio de Soberanía Popular recogido en el artículo 2 de nuestra Carta Magna.

Por su parte, esta Corporación de Justicia determina que la frase censurada no afecta el derecho al sufragio pasivo, puesto que no impide o restringe el derecho a ser elegido, dado que no condiciona el acceso al cargo, ni discrimina al candidato o al cargo, ni anula la elección original; sino que permite que los Alcaldes queden sujetos a un procedimiento para la ejecución de un mecanismo de democracia directa, encaminado a controlar el ejercicio del cargo público durante el mandato.

Frente a lo expuesto, este Máximo Tribunal de Justicia concluye que la frase **"alcaldes"**, contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de**



noviembre de 2020, no riñe con el derecho al sufragio, de allí que resulte desacertado lo alegado por la Firma Forense **CÉSAR PEREZ & ASOCIADOS**, respecto a que la referida frase infringe el artículo 17 de la Constitución Política.

Por otro lado, la Firma Forense **CÉSAR PEREZ & ASOCIADOS** alega que la frase censurada transgrede el artículo 32 de la Carta Magna, debido a que la Constitución no contempla la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes y se ha procedido a reglamentar esta figura mediante un Decreto.

En atención a lo argumentado, esta Magistratura debe señalar que ciertamente nuestra Carta Magna no prevé expresamente la figura de Revocatoria de Mandato de los Alcaldes; sin embargo, ello no presupone automáticamente que el Tribunal Electoral no se encuentra legitimado para reglamentar el procedimiento aplicable para esta figura. Cabe señalar que, lo anteriormente planteado será abordado con mayor profundidad por esta Máxima Corporación de Justicia al analizar la constitucionalidad de la frase impugnada frente al artículo 143 (numeral 3) de la Carta Magna.

Precisado lo anterior, debemos señalar que, en torno al alcance del artículo 32 de la Carta Magna, este Máximo Tribunal de Justicia, mediante sus profusos pronunciamientos, ha manifestado que en la precitada disposición constitucional se encuentra consagrada la garantía fundamental del Debido Proceso, la cual resulta aplicable no solamente al Proceso Judicial, sino a cualquier procedimiento independientemente de su naturaleza.

En esa línea, esta Corporación de Justicia debe manifestar que, aunque la Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, se trata de una expresión del poder soberano, **tal mecanismo no puede ser aplicado de forma arbitraria**, siendo necesario que el Debido Proceso, como garantía fundamental, sea observado en el curso del procedimiento.

Ahora bien, conviene recalcar que, a través de las Demandas que ocupan nuestra atención, se está atacando específicamente la frase "**alcaldes**" contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el



Tribunal Electoral de Panamá.

Asimismo, debemos expresar que las normas que desarrollan **las distintas etapas del procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular**, se encuentran plasmadas en artículos posteriores del referido Decreto, modificado por el Decreto N°8 de 7 de julio de 2025, los cuales **no han sido objeto de impugnación en esta causa**, y cuyo contenido resulta aplicable de manera general a todos los cargos listados en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**.

Al respecto, debe recalarse que el control abstracto de constitucionalidad ejercido por esta Corporación de Justicia se ciñe exclusivamente a las normas impugnadas. Por lo tanto, no puede extenderse de oficio a normas conexas no rebatidas formalmente.

En ese sentido, debe señalarse que a través de la frase tachada de inconstitucional **únicamente se identifica un cargo** sujeto al procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, mas no se estipulan aquellas etapas procedimentales específicas, frente a las cuales podría llevarse a cabo un análisis a efectos de determinar si riñen o no con la garantía fundamental del Debido Proceso, consagrada en el artículo 32 de la Carta Magna.

Por ende, **no puede imputarse que la frase impugnada por sí sola vulnera la garantía fundamental del Debido Proceso**, toda vez que no establece reglas procedimentales ni elimina derechos o garantías, sino que incluye a los Alcaldes en el ámbito de aplicación del procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, que se encuentra conformado por distintas etapas, cuya validez no ha sido cuestionada en esta oportunidad.

De allí que esta Superioridad arribe a la conclusión de que la frase "alcaldes", contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá, no vulnera el artículo 32 de la Carta Magna.

Por otra parte, esta Magistratura advierte que el Licenciado **JORGE**



MOLINA sostiene que el Tribunal Electoral ha rebasado sus facultades de interpretación y reglamentación de la Ley Electoral, al incluir la frase “alcaldes”, contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020**, por lo que estima que han sido transgredidos los artículos 142 y 143 (numeral 3) de la Carta Magna.

Con relación a esta alegación, resulta oportuno destacar que, conforme lo dispuesto en las precitadas normas constitucionales, el Tribunal Electoral se encuentra facultado, de manera privativa, para interpretar, aplicar y reglamentar la Ley Electoral.

Tales atribuciones constitucionales excluyen la posibilidad de que otros Órganos del Estado sustituyan esas funciones. Ahora bien, conviene precisar que este Tribunal Constitucional se encuentra legitimado para verificar la compatibilidad de los actos derivados de dichas facultades con la Constitución, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad que le es propio, en atención a lo consagrado en el numeral 1 del artículo 206 de nuestra Carta Magna.

De este modo, debemos señalar que la frase impugnada se encuentra contenida dentro del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, que tiene una naturaleza infraconstitucional, de allí que este Máximo Tribunal de Justicia se encuentre legitimado para ejercer dicho control sobre tal palabra censurada, en su condición de guardián de la integridad de la Constitución.

Efectuadas tales precisiones, debemos reiterar que la figura de la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes se encuentra instituida dentro del Título VII, Capítulo XV, Sección 3^{era} del Código Electoral. Por lo tanto, con fundamento en las disposiciones constitucionales antes mencionadas, el Tribunal Electoral se encuentra legitimado para interpretar y aplicar, privativamente, las normas legales contenidas en la referida Sección (dentro de la cual se encuentran los artículos 500 y 508 del Código Electoral), dado que forman parte de la legislación electoral.

De tal modo, el Tribunal Electoral emitió el Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, en cuya parte considerativa se hizo referencia a la



competencia privativa del Tribunal Electoral para interpretar y reglamentar la Ley Electoral. Por tanto, se desprende que una de las razones sobre las cuales se sustenta la emisión de tal cuerpo reglamentario, dentro del cual se encuentra contenida la frase censurada, radica en la prerrogativa de la interpretación privativa de la Ley en materia electoral, atribuida al Tribunal Electoral.

En este punto, conviene destacar que este Máximo Tribunal de Justicia no está asumiendo directamente la labor de interpretación de la Ley Electoral, para aplicarla a un caso concreto; sino que se limita a verificar si dicha interpretación efectuada por el Tribunal Electoral, que ha dado lugar a la frase impugnada, se ajusta o no a nuestra Norma Fundamental.

En ese orden, debemos precisar que, a través de la frase censurada, no se está introduciendo arbitrariamente al cargo de Alcalde dentro del procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular. Por el contrario, se desarrolla lo contemplado en el artículo 508, en concordancia con el artículo 500, ambos del Código Electoral, es decir, **se está operativizando una figura legal preexistente a la cual expresamente se encuentran sujetos los Alcaldes.**

Por su parte, este Tribunal Constitucional determina que la interpretación legal efectuada por el Tribunal Electoral, que ha materializado la frase impugnada, se ajusta a nuestro marco constitucional, debido a que a través de tal disposición impugnada se está concretizando el Principio de Soberanía Popular, consagrado en el artículo 2 de nuestra Carta Magna.

Al efecto, al permitirse que los Alcaldes queden sujetos a un procedimiento aplicable para revocarles el mandato, por iniciativa popular, se está fortaleciendo la democracia participativa o directa, dado que se reconoce que los ciudadanos no solamente se encuentran legitimados para elegir a sus representantes, sino también para ejercer una función de control del mandato sobre estos funcionarios electos por el voto popular, quienes están obligados a rendir cuentas de sus actuaciones.

En consecuencia, al incorporarse la frase tachada de inconstitucional,



dentro del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, se posibilita que los ciudadanos tengan una participación más activa y sustantiva en la gestión pública, lo cual resulta cónsono con los principios republicanos de rendición de cuentas, responsabilidad política y supremacía de la voluntad popular.

Bajo este escenario, esta Corporación de Justicia determina que, a través de la frase censurada, el Tribunal Electoral no ha excedido su facultad de interpretación privativa de la Ley electoral, en detrimento de nuestra Carta Magna.

Por otro lado, dado que unos de los aspectos que se cuestionan a través de esta iniciativa constitucional lo constituye la potestad reglamentaria del Tribunal Electoral, resulta oportuno adelantar ciertas consideraciones en torno esta materia.

En términos generales, podemos establecer que la potestad reglamentaria consiste en aquella facultad atribuida a determinados entes del Estado para dictar normas jurídicas de carácter general y abstracto (normas reglamentarias), con el fin de desarrollar, complementar o ejecutar el ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, vale precisar que, según la relación que tengan los reglamentos con las leyes, la doctrina ha brindado la siguiente clasificación: 1) los reglamentos de ejecución de las leyes; 2) los reglamentos constitucionales o autónomos; y, 3) los reglamentos de necesidad o urgencia.

En cuanto a los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, son aquellos proferidos por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la Ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan.

En ese orden, conviene destacar que la Ley formal no siempre puede agotar en su contenido todo el conjunto de complejidades que conlleva la realidad, por lo que resulta necesario contar con un marco regulatorio ágil que permita



garantizar el cumplimiento de los objetivos que impulsaron la creación de la Ley.

Así pues, los reglamentos de ejecución de las leyes, en principio, emanan del Órgano Ejecutivo, con la finalidad de facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Ahora bien, esta potestad reglamentaria, **excepcionalmente**, puede recaer en otra entidad, tal como ocurre en nuestra Nación con el Tribunal Electoral, quien por mandato constitucional se encuentra facultado privativamente para **reglamentar la Ley en materia electoral**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución Política.

Por su parte, los reglamentos constitucionales o autónomos no reglamentan Ley alguna, sino que la Administración, en forma directa, interpreta y desarrolla la Constitución.

En tanto que, los reglamentos de necesidad o urgencia son aquellos proferidos por los gobiernos de jure en materia reservada a las leyes, son de carácter excepcional y tienen como fundamento la necesidad o urgencia de dictarlos con el fin de hacerle frente a grandes calamidades o por razones urgentes de interés público, cuando el Órgano Legislativo está en receso o no se encuentra reunido, el cual posteriormente deberá confirmarlo o rechazarlo, en cuyo caso se entenderá derogado.

Efectuadas tales precisiones, esta Corporación de Justicia debe recalcar que, mediante el Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Electoral, dentro del cual se encuentra contenida la frase acusada de inconstitucional, **no se está instituyendo la figura de la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, por iniciativa popular**; sino que se está desarrollando el procedimiento aplicable para este mecanismo de democracia directa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 508, en concordancia con el artículo 500, ambos del Código Electoral, normas que se encuentran revestidas de una presunción de constitucionalidad.

Dicho en otras palabras, el Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020, emitido por el Tribunal Electoral, que fue modificado por el Decreto N°8 de 7 de



julio de 2025, no se trata de un reglamento constitucional o autónomo, sino de un reglamento de ejecución de una Ley Electoral.

De esta forma, la palabra “**alcaldes**”, contenida en el **artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020**, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá, se encuentra incorporada dentro del mencionado artículo, en razón de la **potestad reglamentaria expresa** conferida al Tribunal Electoral para reglamentar el procedimiento de Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, por iniciativa popular, en atención a lo dispuesto en el artículo 508, en concordancia con el artículo 500, ambos del Código Electoral; lo cual resulta cónsono con lo establecido en el artículo 143 (numeral 3) de la Carta Magna.

En tal sentido, con base en la precitada disposición constitucional, el Tribunal Electoral se encuentra facultado privativamente para reglamentar la Ley electoral, respetando los límites impuestos por la propia Constitución y las leyes; lo cual ha tenido lugar respecto a la frase “**alcaldes**”, contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020**.

De este modo, este Máximo Tribunal de Justicia arriba a la conclusión de que, a través de la frase tachada de inconstitucional, por intermedio de la cual se incorpora al cargo de Alcalde dentro del procedimiento de Revocatoria de Mandato, por iniciativa popular, previsto en el Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Decreto N°8 de 7 de julio de 2025, no resulta contraria a los artículos 142 y 143 (numeral 3) de la Carta Magna.

Por otra parte, la Firma Forense **CÉSAR PÉREZ & ASOCIADOS** alega que la frase “**alcaldes**”, contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020**, transgrede el artículo 241 de la Constitución Política, bajo el argumento de que se procedió a aplicar de manera analógica el procedimiento de otra figura de elección popular, como lo es la Revocatoria de Mandato de los Representantes de Corregimiento, haciéndola extensiva a los Alcaldes, cuando en la Carta Magna no se establece.

A su vez, el Licenciado **JORGE ALEXANDER MOLINA MENDOZA** estima



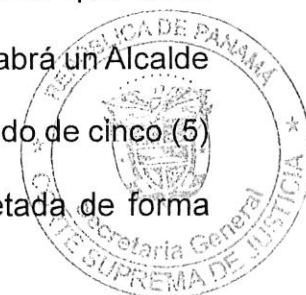
que la precitada disposición constitucional resulta conculcada, bajo el argumento de que la designación al cargo de Alcalde es por elección popular directa y con una duración de cinco (5) años; por lo que, al no estar contemplada la interrupción de ese periodo en la Constitución, a su juicio, no puede ser afectado por la Revocatoria de Mandato.

Frente a lo expuesto, esta Corporación de Justicia debe manifestar que no comparte los razonamientos de los accionantes; pues, pese a que la figura de la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes, por iniciativa popular, no se encuentra expresamente consagrada en la Carta Magna, esta sí se encuentra explícitamente prevista dentro de la legislación electoral, específicamente dentro del Título VII, Capítulo XV, Sección 3^{era} del Código Electoral.

De tal manera, tal como fue advertido en párrafos precedentes, la frase “alcaldes”, contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020**, obedece al ejercicio legítimo de las competencias privativas de interpretación, aplicación, y reglamentación de la Ley Electoral que la Constitución le reconoce al Tribunal Electoral como autoridad especializada en la materia, de conformidad con lo estatuido en los artículos 142 y 143 (numeral 3) de la Carta Magna.

Al incorporar la frase censurada dentro del referido Decreto, tal como fue indicado en párrafos precedentes, el Tribunal Electoral no ha excedido su facultad reglamentaria. De tal modo, por intermedio de la frase tachada de inconstitucional, se ha concretado que el cargo público de Alcalde quede sujeto a un procedimiento desarrollado normativamente por tal Tribunal, en ejercicio de sus atribuciones privativas, en atención a lo previsto en la Ley y con apego a lo consagrado en nuestra Constitución.

Por otra parte, esta Corporación de Justicia debe establecer que en el artículo 241 de la Carta Magna se contempla que en cada Distrito habrá un Alcalde y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco (5) años. Ahora bien, tal disposición constitucional debe ser interpretada de forma



sistemática, armónica y conforme con el principio democrático y de Soberanía Popular.

En ese sentido, debemos establecer que la fijación constitucional de un periodo de cinco (5) años debe entenderse como el plazo ordinario y máximo del mandato, pero no como una garantía de inamovilidad absoluta o como una cláusula de intangibilidad frente a eventuales causas legítimas de terminación anticipada del mandato.

Así pues, no cabe comprender que dicho mandato conferido a un Alcalde por los electores de un Distrito sea de carácter absoluto, de tal manera que sea inamovible de su cargo, pese a la manifiesta insatisfacción popular de los ciudadanos que forman parte de tal división política administrativa, pues ello desnaturalizaría el Principio de Soberanía Popular contemplado en el artículo 2 de la Carta Magna.

Afirmar lo contrario conllevaría a caer en una concepción meramente formal del mandato representativo, en donde el Alcalde electo podría desvincularse del control ciudadano durante todo su periodo, pasando por alto el derecho a participar en el control del ejercicio del poder que ostentan los ciudadanos.

En consecuencia, este Máximo Tribunal de Justicia determina que la frase **“alcaldes”**, contenida dentro del **artículo 1 del Decreto N°49 de 24 de noviembre de 2020**, no conculca el artículo 241 de la Carta Magna, puesto que permite que los Alcaldes queden sujetos a un procedimiento dirigido a ejecutar un mecanismo de control que va ligado a la democracia directa, lo cual implica reconocer que el Poder Público sólo emana del pueblo.

De este modo, este Máximo Tribunal de Justicia determina que tal palabra censurada se enmarca dentro de un diseño institucional que reconoce la democracia directa como complemento del sistema representativo, posibilitando a la ciudadanía ejercer un control político efectivo sobre sus representantes (Alcaldes), en congruencia con los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales.



Por todas las razones expuestas, dado que la frase censurada no riñe con nuestra Carta Magna, esta Corporación de Justicia concluye que resulta procedente declarar que no es inconstitucional.

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 ES INCONSTITUCIONAL**, la palabra "alcaldes", contenida en el artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá.

Notifíquese y publíquese,



[Handwritten signature]

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

[Handwritten signature]

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO**

[Handwritten signature]

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

[Handwritten signature]

**MIRIAM CHENGROSAS
MAGISTRADA**

[Handwritten signature]

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**

[Handwritten signature]

**ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA**

[Handwritten signature]

**JUAN FRANCISCO CASTILLO
MAGISTRADO**

[Handwritten signature]

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL.

[Handwritten signature]
**YANIXSA Y. YUEN.
SECRETARIA GENERAL**

Panamá, 20 de marzo de 2026

Secretaría General de
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

YANIXSA Y. YUEN

Secretaría General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Entrada N° 93815-2020 y 12381-2021 (Acumuladas)
Magdo. Ponente: Carlos Alberto Vásquez Reyes

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA O.

Respetuosamente debo manifestar que disiento de la decisión tomada por la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se resolvió lo siguiente: **"DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, la palabra "alcaldes", contenida en el artículo 1 del Decreto N° 49 de 24 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Electoral de Panamá."

Lo anterior en virtud que, si bien el artículo 143 numeral 3 del Constitución Política, consagra la facultad reglamentaria del Tribunal Electoral, ello no debe entenderse como una potestad de crear normas contrarias a la Ley y la Constitución y excederse en su aplicación.

Así pues, la palabra "alcaldes" requería un desarrollo anterior de carácter constitucional, como es el caso de los cargos de elección popular de representantes y diputados, situación que no ocurrió respecto a la figura del alcalde.

Por tanto, el procedimiento de reglamentación establecido por el Tribunal Electoral para la revocatoria de mandato al cargo de alcalde iría en contra del texto y espíritu de la propia Constitución.

Por lo expuesto en párrafos anteriores y al no compartir la posición asumida por la mayoría, **SALVO MI VOTO.**

Fecha ut supra.

OLMEDO ARROCHA OSORIO.
Magistrado



YANIXSA YUEN
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
Panamá 20 de Marzo de 2026
Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
YANIXSA Y. YUEN G.
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA