



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 06 de abril de 2021

Proceso de
Inconstitucionalidad
(Acumuladas).

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

La firma forense **Cesar Pérez & Asociados**, actuando en su propio nombre y representación, promueven acción de inconstitucionalidad en contra de la palabra **"alcaldes"** contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial 4758-B de 25 de noviembre de 2020; por una parte, y, por la otra, el licenciado **Jorge Molina Mendoza**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de la palabra **"alcaldes"** inserta en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial 4758-B de 25 de noviembre de 2020.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

A través de las demandas cuya **acumulación ha sido ordenada por el Tribunal mediante la Resolución de 24 de febrero de 2021**, la firma forense **Cesar Pérez & Asociados** y el licenciado **Jorge Molina Mendoza**, solicitan, de manera respectiva, que se declare inconstitucional la palabra **"alcaldes"** contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, publicado en el Boletín del Tribunal

Electoral, Edición Oficial 4758-B de 25 de noviembre de 2020 (Cfr. fojas 32 a 33 del expediente judicial).

II. Disposición acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, la firma forense **Cesar Pérez & Asociados** y el licenciado **Jorge Molina Mendoza**, solicitan, de manera respectiva, que se declare inconstitucional la palabra "**Alcaldes**" contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, 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, es el siguiente:

"**Artículo 1. Alcance.** Se establece el procedimiento para solicitar por iniciativa popular, la revocatoria de mando, 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." (El destacado de la palabra "alcalde" es nuestro).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

En la acción bajo análisis, los accionantes aducen la infracción de las siguientes disposiciones constitucionales, cuyos textos son del siguiente tenor:

"**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."

"**ARTICULO 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."

"**ARTICULO 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.”

“**ARTICULO 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:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.

2. Expedir la cédula de identidad personal.

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. Concepto de la violación.

3.1. La firma forense **Cesar Pérez & Asociados** es de opinión que la palabra “alcaldes inserta en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella.

emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, infringe los artículos 17, 32 y 241 de nuestra Carta Fundamental.

Al efecto, la firma forense demandante indica que la palabra: "alcaldes" contenida en la norma reglamentaria antes mencionada, acusado de inconstitucional, vulnera el artículo 17 de la Carta Política, habida cuenta que: *"...al incluir a los Alcaldes en el decreto que reglamenta 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' establecido de igual forma en la Constitución, por lo que no se estaría asegurando de conformidad a nuestra carta magna este derecho."* (Cfr. Foja 3 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, la actora manifiesta que se ha infringido el artículo 32 constitucional, puesto 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."* (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En cuanto al artículo 241, la accionante señala que: *"La infracción surge en virtud que la palabra Alcaldes, en el artículo 1 del Decreto 49 al no mediar disposición o ponderación constitucional alguna que permita una nueva elección de alcalde mediante un método de revocatoria de mandato, procedió aplicar de manera analógica el procedimiento a otra figura de elección popular, refiriendo a los artículos que regulan la revocatoria de mandato del representante de corregimiento, cuando estos claramente excluyen al Alcalde."*; además indica que, *"Tal como hemos expuesto en líneas anteriores nuestra Constitución Política de Panamá, contempla específicamente para los representantes de corregimientos la aplicación de la revocatoria de mandato, pero no así en el caso de los alcaldes de distrito, por lo que no se puede a través de un decreto reglamentar que la revocatoria de mandato de los representantes, sea extensiva hasta los alcaldes, contraviniendo la Carta Magna."* (Cfr. Foja 6 del expediente judicial).

3.2. Por su parte, el Licenciado **Jorge Molina Mendoza**, uno de los promotores de la acción de inconstitucionalidad en estudio, estima que la palabra: "alcaldes" contenida en el **artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020**, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, vulnera los **artículos 142, 143 (numeral 3) y 241 de la Carta Magna**, debido a que, a su juicio, *"Al incluir el cargo de "alcalde" en la normativa mencionada, el Tribunal Electoral desbordó sus facultades de interpretación de la ley electoral. 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. Foja 12 del expediente judicial).

En ese mismo contexto indica el Licenciado **Jorge Molina Mendoza** en cuanto al artículo 143 (numeral 3) del Texto Constitucional, que, *"Al incluir el cargo de "alcalde" en la normativa mencionada, el Tribunal Electoral desbordó sus facultades de reglamentación. Esta competencia no incluye la posibilidad de reglamentar la CPP ni las instituciones constitucionales, sino solo la ley electoral."* (Cfr. Foja 13 del expediente judicial).

Por otra parte, el Licenciado **Jorge Molina Mendoza**, sostiene que la palabra "alcaldes" contenida en el **artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020**, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, vulnera el artículo 241 de la Carta Magna, por que a su parecer *"El elemento temporal de la regla antes señalada, no contempla que este pueda ser interrumpido por la revocatoria de mandato. En otras palabras, al cargo de alcalde no le aplica la revocatoria de mandato."* (Cfr. Foja 13 del expediente judicial).

IV. Evolución normativa en materia electoral.

Tal como lo observa este Despacho, mediante la Providencia de 3 de marzo de 2021, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la Acción de Inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

En este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, este Despacho estima pertinente esbozar algunas consideraciones, sobre ciertos aspectos del **artículo 1 del Decreto 49 de 24 de**

noviembre de 2020, demandado como inconstitucional, y así lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, a fin de determinar; si, a nuestro juicio, el mismo tiene la posibilidad que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad al examinar la norma acusada, confrontándolas con la Carta Fundamental del Estado.

En ese orden de ideas, y como es costumbre en Panamá, después de cada proceso electoral en el que se renuevan los periodos constitucionales de los servidores públicos por elección popular, se instala la denominada Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), que entre sus funciones está la de asistir al Tribunal Electoral en la preparación del proyecto de ley de reformas electorales para las Elecciones Generales próximas, luego de hacer un análisis de las quejas e imperfecciones ocurridas en el proceso electoral celebrado.

Así las cosas, mediante el **Decreto 43 de 11 de diciembre de 2014**, emitido por el Tribunal Electoral, se estableció la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), integrada por el Tribunal Electoral, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, conformado por las universidades, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y los partidos legalmente constituidos, con miras a **la preparación del torneo electoral de 2019**, la que aprobó las reformas a la legislación electoral para dicha elección.

En atención a este hecho, del seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, se remitieron las modificaciones a la norma electoral, mismas que fueron recibidas en la Asamblea Nacional como "proyecto 292" que reformó el Código Electoral, y que luego de los debates correspondientes en el hemiciclo legislativo fueron aprobadas en tercer debate, las reformas al Código Electoral, mediante **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, y en virtud de la potestad que le asiste a los Magistrados del Tribunal Electoral, éstos expidieron el **Acuerdo de Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017**, "Que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral".

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. Para una mejor referencia citamos el contenido de la disposición legal:

"Artículo 448. 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. **El procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral.**" (Énfasis suplido).

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 conformaban 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.

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución y que a continuación exponemos.

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 fueron citadas en párrafos anteriores.

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

En cuanto la palabra "alcaldes" inserta en el **artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020**, el accionante estima que viola el artículo 17 del Texto Constitucional, porque considera que el Tribunal Electoral, *"...al incluir a los Alcaldes en el decreto que reglamenta 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' establecido de igual forma en la Constitución, por lo que no se estaría asegurando de conformidad a nuestra carta magna este derecho." (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial) (El destacado es nuestro).

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

En relación con lo anterior, la reforma Constitucional de 2004 al introducir un párrafo al artículo 17 de la Constitución Nacional, permitió que el intérprete de esta Carta Magna pueda efectuar un análisis de los distintos Convenios sobre Derechos Humanos, con el propósito de hacer cumplir la Constitución, pues, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, "*los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimo y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona*". De esta forma todos los Convenios sobre Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que equivale decir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, siendo el principal instrumento de la región sobre Derechos Humanos, debe cumplirse como una norma constitucional más (Cfr. Sentencia del Pleno de 12 de febrero de 2015).

Por otro lado, resulta importante indicar que en Panamá, las reformas constitucionales de 1983 modificaron de manera profunda la estructura y contenido de la Constitución Política, después de la modificación del Acto reformativo de 1978, en su parte orgánica, de ahí que nuestro país se ha constituido en una democracia representativa, que sigue el esquema, a *grosso modo*, del sistema presidencialista de los Estados Unidos de América, y además se caracteriza, entre otros aspectos, por el origen popular del poder político, como fuente de su legitimidad, constituye un gobierno unitario,

republicano, democrático y representativo, por la función electoral que ejerce su electorado, a través del sufragio, y sus actuaciones públicas sujetas al principio que corresponde a un Estado de Derecho, situación que se encuentra establecida en los artículos 1 y 2 de nuestra Carta Magna.

Al referirse al cuerpo electoral o electorado, la democracia y la democracia representativa, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante Sentencia de 19 de enero de 2009 señaló lo siguiente:

"El concepto de cuerpo electoral o electorado.

El Estado en el Siglo XIX era un Estado en el que parte reducida de la población participaba en el proceso político, en lo que se conoce como democracia censitaria. A comienzos del Siglo XX, luego de la primera Guerra Mundial, empieza la transición hacia una democracia de masas, basada en el concepto de sufragio universal.

De allí que, con la finalidad de validar el proceso de legitimación democrática fue necesario introducir mecanismos institucionales para que el derecho al sufragio no fuese un derecho ilusorio, pero que tampoco se pudiese realizar un ejercicio abusivo de este derecho.

La soberanía popular, base de todo proceso constituyente y la estructura del Estado, tenía que ser constituida y organizada jurídicamente. Para lograrlo, el instrumento técnico-jurídico fue la transformación del pueblo en cuerpo electoral. El 'cuerpo electoral' no es más que el conjunto de los ciudadanos con derecho de sufragio activo, que en las democracias contemporáneas son todos los ciudadanos mayores de edad que no estén privados del ejercicio de sus derechos políticos mediante decisión judicial. (Cfr. JAVIER PÉREZ ROYO, 'Curso de Derecho Constitucional', 4ª edición, Madrid, 1997.

En la actualidad, el concepto de cuerpo electoral presupone la afirmación del principio de igualdad y la consideración de todos los individuos como ciudadanos cuya voluntad no puede realizarse sino a través del ejercicio del derecho de sufragio de forma individualizada. Por lo tanto, el sufragio ha de ser universal, libre, igual, directo y secreto.

- Democracia y Democracia representativa.

La democracia en la actualidad puede ser definida como el sistema de gobierno en el cual los gobernantes son electos por el cuerpo electoral o electorado mediante el sufragio y se encuentran sujetos a un orden constitucional y jurídico establecido con la finalidad de asegurar la realización de los derechos fundamentales que el orden normativo reconoce.

Por su parte la Carta Democrática del año 2001 indica con absoluta claridad en su artículo 2 que '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', e indica que la misma 'se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional'.

El mismo instrumento establece los siguientes elementos de toda democracia representativa en la actualidad: El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas mediante sufragio universal; la pluralidad de partidos y la separación de los poderes públicos. La referida disposición a la letra expresa:

Artículo 3. '**Son elementos esenciales de la democracia representativa**, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; **la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo**; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos." (El énfasis es nuestro).

En relación con lo anterior, debemos analizar el concepto de "derecho al sufragio". De acuerdo a la definición que brinda el Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial (primera edición, Barcelona, 2016, p. 637 et seq.) como:

"derecho al sufragio. 1. Const. Derecho a votar y a ser votado. // **2. Const.** Capacidad de elegir que es propia de los ciudadanos, así como la capacidad para concurrir a una elección tras ser presentado como candidato. // **3. Const.** Conexión inescindible entre el derecho de sufragio, activo y pasivo, que se presuponen mutuamente y relacionan. // **4. Const.** Manifestación de voluntad política de un ciudadano al elegir entre varias candidaturas..."

De acuerdo al constitucionalista panameño, César Quintero, el concepto de sufragio se reserva para el ciudadano que, como tal, es titular de derechos políticos y los ejerce votando ya sea para elegir uno o más funcionarios, o bien para pronunciarse sobre asuntos que no entrañan elección, sometidos a la decisión popular. (Cfr. QUINTERO, César, Derecho Constitucional – Tomo I, Editorial ---, Panamá, 1967, p. 405). (El énfasis es nuestro).

El Derecho al sufragio ha sido una de las más grandes conquistas de la civilización, siendo plasmado como uno de los Derechos Humanos inalienables. En tal sentido, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, en cuya redacción participó el jurista panameño, Ricardo Joaquín Alfaro (ex Presidente de la República, ex Magistrado Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y uno de los redactores del proyecto de Constitución Política de 1946); señala en su artículo 21 lo siguiente:

"Artículo 21

1. **Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.**
2. **Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.**
3. **La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."** (Lo resaltado es nuestro).

En desarrollo de los postulados establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aprobó el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**, el cual fue ratificado por la República de Panamá mediante la **Ley 14 de 28 de octubre de 1976** y cuyo artículo 25 le da fuerza coercitiva al principio enunciado en la Declaración antes señalada, en los siguientes términos:

"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.** (Lo resaltado es nuestro).

En ese mismo sentido, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969 (Pacto de San José), la cual fue ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, y cuyo artículo 23 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.**

En referencia al alcance del artículo 23 del Pacto de San José, la Corte Interamericana de Derechos, explica que el derecho a ser elegido supone que *"el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de 'oportunidades'. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos"* (Cfr. Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 108).

De lo anterior, se desprende con claridad que los derechos consagrados en los instrumentos internacionales señalados, son concebidos como principios que enmarcan y definen las características de los sistemas de elección político-electoral y que promueven **la construcción y fortalecimiento de condiciones favorables para el ejercicio de derechos en los procesos electorales.**

En ese sentido, los Estados Partes deben enfocar sus legislaciones a fin que sus regulaciones, mecanismos y procedimientos en materia electoral, en virtud del voto universal o sufragio y el acceso al poder, tengan como característica indiscutible el ejercicio de los derechos y oportunidades que enuncian las mencionadas normas convencionales, que coadyuve a la construcción y fortalecimiento de condiciones favorables para el ejercicio de los derechos políticos en los procesos electorales.

Lo anterior, lo advertimos porque en diversas oportunidades, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en su doctrina del control de convencionalidad, se ha pronunciado sobre lo que implica dicho control, lo que le ha permitido ir estableciendo y consolidando, toda una concepción jurisprudencial con relación a lo que el mismo control conlleva, sus particularidades y alcances, en virtud de la aplicación de normas internacionales que versan sobre distintas materias y que son vinculantes para los Estados signatarios. Veamos algunos de estos criterios jurisprudenciales.

En lo que guarda relación con su concepto y sentido, ha señalado la Corte Interamericana:

"La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana." (Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006) (lo resaltado es nuestro).

En cuanto a que los tribunales del país que se trate, no deben limitarse solamente al control de constitucionalidad, la Corte Interamericana ha señalado:

"La Corte observa que el CJCP (Comité Judicial Privado) llegó a la conclusión mencionada anteriormente **a través de un análisis puramente constitucional** en el cual no se tuvo en cuenta las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Convención Americana y según la jurisprudencia de esta Corte. De acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, Barbados debe cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención Americana y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales'. A dicho criterio adicionó la Corte, **'el análisis del CJCP no debería limitarse a evaluar si la LDGP (Ley de Delitos del Estado contra la Persona) era inconstitucional. Más bien, la cuestión debería haber girado en torno a si la Ley también era 'convencional'.** Es decir, los tribunales de Barbados, incluso el CJCP y ahora la Corte de Justicia del Caribe, deben también decidir si la ley de Barbados restringe o viola los derechos reconocidos en la Convención." (Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007) (lo resaltado es nuestro).

En cuanto al criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana donde señala que, el control de convencionalidad, debe ser realizado *ex officio*:

"Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, **los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también 'de convencionalidad' *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes." (Caso Trabajadores Cesado del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006) (Lo resaltado es nuestro).

Dentro de la obligación de toda autoridad pública de ejercer el control de convencionalidad, debemos señalar que cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En tal sentido, en la Sentencia de 24

de febrero de 2011, dictada dentro del Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo 'susceptible de ser decidido' por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un 'control de convencionalidad' [...], **que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.**" (Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011) (lo resaltado es nuestro).

Es necesario destacar en esta oportunidad la obligación que tiene esa instancia jurisdiccional, cuando al valorar los argumentos correspondientes, debe aplicar el control de convencionalidad, toda vez que además de los compromisos internacionales adquiridos al suscribir y ratificar los diversos convenios en materia de Derechos Humanos, así como al aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado panameño tiene la vocación, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, así como el promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.

La observancia conjunta de estas normas convencionales, ponen de relieve que todas ellas han querido dejar establecido **que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio; con la finalidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades de los ciudadanos. Precisamente por estas consideraciones, es legítimo, que aquellos que permitieron a un sujeto el ejercicio de un cargo de elección popular, también puedan revocar el mandato de representación otorgado por la vía del sufragio, por ser una herramienta de democracia directa para efectivizar el control y**

la destitución popular de los gobernantes que perdieron el apoyo del elector, porque han defraudado su confianza y/o a su juicio se han desempeñado insatisfactoriamente en el cargo.

En sustento de nuestra posición, es importante hacer mención de la AMICUS CURIAE presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Observaciones con relación a la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia en torno a la “figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en la que dicho organismo internacional señala en el literal D. Derechos políticos y reelección presidencial indefinida, en su numeral 2. “El alcance de los derechos políticos y la autoridad de los Estados para establecer limitaciones permisibles bajo la CADH”, del mencionado documento, lo siguiente:

“A diferencia de otros tratados internacionales de derechos humanos, la CADH consagra a los derechos políticos protegidos bajo el artículo 23 como derechos inderogables en situaciones de emergencia, al igual que las garantías judiciales necesarias para su protección. La consagración de un derecho como inderogable, sin embargo, no significa que éste no pueda ser sujeto a restricciones permisibles. El Comité de Derechos Humanos estableció específicamente en esta materia que ‘[t]eóricamente, calificar cualquier disposición del Pacto de disposición que no puede ser suspendida no significa que en caso alguno se justifiquen limitaciones o restricciones. La referencia hecha en el párrafo 2 del artículo 4 al artículo 18, que contiene en su párrafo 3 una cláusula específica sobre limitaciones, demuestra que la permisibilidad de las restricciones es independiente de la cuestión de la suspensión’.

La Corte IDH parece haber tenido una interpretación similar, ya que ha establecido en forma reiterada en su jurisprudencia que los derechos políticos del artículo 23 no son absolutos y que por lo tanto los Estados tienen la autoridad bajo la CADH de limitar estos derechos, siempre y cuando se trate de restricciones permisibles. En contraste con otras disposiciones de este tratado que establecen con claridad los parámetros para determinar la legitimidad de las limitaciones, el lenguaje del artículo 23 presenta algunas imprecisiones que han requerido del poder interpretativo de la Corte IDH para aclarar el alcance de los derechos a elegir y a ser elegidos, bajo la CADH.

En el caso Castañeda Gutman, la sentencia líder que estableció la práctica de desdoblar el alcance del artículo 23, la Corte reconoció que la CADH autoriza limitaciones explícitas en el texto de esta disposición que se aplican en relación con los derechos políticos y que tienen por objeto ‘evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio’ de estos derechos. Por otro lado, este Tribunal sostuvo que del artículo 23 surgía una obligación positiva de los Estados parte en la CADH de establecer un sistema electoral que permitiera concretizar el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos sea en forma directa o por medio de representantes libremente elegidos. La organización de este sistema electoral, que permita elecciones periódicas, auténticas,

realizadas por sufragio universal, requiere 'el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención'. Según la Corte, la adopción de estas normas o medidas puede involucrar la necesidad de incorporar limitaciones adicionales a las establecidas explícitamente en dicho artículo, o lo que podrían considerarse 'limitaciones implícitas'. Al igual que las limitaciones explícitas, la Corte ha resuelto que la evaluación sobre la permisibilidad de las restricciones implícitas cae bajo su competencia y que para ser legítimas deben cumplir con ciertos estándares, como se verá a continuación.

Es importante señalar que, aunque la Corte no lo mencionó en la jurisprudencia de referencia, la **solicitud de opinión consultiva bajo análisis incluye la interpretación del alcance del artículo 32.2, presuntamente con el objeto de que establezcan parámetros para evaluar la permisibilidad de las restricciones implícitas bajo el artículo 23**. Ello así porque, según la interpretación elaborada por la Corte en su jurisprudencia, la prohibición de reelección indefinida no caería dentro de las restricciones articuladas para evitar la discriminación en el acceso al voto o a presentarse a un cargo de elección popular, sino más bien debería considerarse como una modalidad de la estructura de los sistemas electorales que regulan entre otros el monopolio de las candidaturas, la extensión de las funciones en el cargo, el alcance de los distritos electorales, etc.

A la luz de esta solicitud sería oportuno que la Corte retomara su interpretación del artículo 32.2 y estableciera una guía clara sobre la permisibilidad de restricciones implícitas, **en particular en relación con disposiciones de un valor central como lo son los derechos políticos para la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos**.

En su práctica anterior la Corte ha sido clara al interpretar el alcance del artículo 32. 2 al señalar que esta disposición no es aplicable **'en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado**. El artículo 32.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas'. Es decir que esta disposición se aplicaría en principio en relación con las restricciones implícitas que la Corte ha articulado bajo el artículo 23.

El artículo 32.2 de la CADH propone objetivos legítimos como la protección de "la seguridad de todos" y del "bien común" para justificar restricciones. En relación con la noción de bien común, la Corte lo ha definido dentro del contexto de la CADH 'como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana'. Sin embargo, considerando que no existe una interpretación unívoca de lo que quieren decir los conceptos de "seguridad de todos" y "bien común" y se genera el riesgo de puedan utilizarse **'tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para**

justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos', es fundamental que cuando se invoquen 'como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de 'una sociedad democrática' que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención'.

Estos parámetros son esenciales para que la Corte al momento de analizar la permisibilidad de restricciones implícitas a los derechos políticos, en particular la reelección indefinida, los tome en consideración junto con los otros estándares que ha articulado en su práctica jurisprudencial. En efecto, este tribunal ha señalado en su jurisprudencia que los derechos políticos admiten restricciones siempre que éstas se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, y que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, además de ser necesarios para una sociedad democrática. Así lo señaló la Corte IDH en el caso Yatama v. Nicaragua, que con respecto al alcance del artículo 23 de la Convención (derecho de participación política):

'La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos [consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana] no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1o. de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.'

Asimismo, en el caso Castañeda Gutman, la Corte IDH concluyó que la CADH se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente regulan los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Por tanto, la CADH establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite se regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra. Esto así también lo ha reconocido el Tribunal Europeo de

Derechos Humanos, la legislación electoral se debe analizar a la luz de la evolución política del país y de su historia.

De este modo, al realizar una ponderación sobre la permisibilidad de restricciones implícitas a los derechos políticos, la Corte deberá evaluar si los objetivos que se persiguen además de ser legales se ciñen estrictamente a las justas exigencias de una sociedad democrática, según surge de la interpretación del alcance del artículo 32.2. **Para complementar ese análisis, ese test de proporcionalidad deberá también tomar en consideración el artículo 29.c) de la CADH, que establece que ninguna disposición de este instrumento interamericano puede ser interpretada en el sentido de 'excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno...'**

En suma, la CADH autoriza a los Estados a imponer ciertos límites a los derechos electorales, siempre que sean legítimos, razonables, necesarios y se restrinjan a las justas exigencias de una sociedad democrática. Como se discutirá en las próximas secciones, la restricción al derecho de reelegirse indefinidamente cumple con esas condiciones en tanto se ajusta a los parámetros establecidos por la Corte en su jurisprudencia, al derivarse de valores como la alternancia política, que contribuyen a garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas representativas."

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 los 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, se deja sentado que la firma forense **Cesar 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).

Antes de externar nuestro concepto en torno al criterio vertido por la accionante, relacionado con el artículo 32 de la Constitución Política, consideramos prudente definir el concepto del "debido proceso"; así como el sentido y el alcance que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia le ha dado al mismo, de forma tal que nos sirva de parámetro para hacer la confrontación entre la palabra contenida en la norma acusada y el precepto constitucional.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que el artículo 32 de la Constitución Nacional instituye el "principio del debido proceso" que consiste en *"un procedimiento regular ante un tribunal permanente legítimamente constituido y competente para juzgar y comprender el derecho de recurrir ante los Órganos Jurisdiccionales del Estado..."* (Auto de 29 de octubre de 1984, Pleno, Corte Suprema de Justicia). En igual sentido, el Tribunal indicó, que se entiende que, *"es el derecho que tienen todos los habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción..."* (Auto de 26 de julio de 1989, Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

El autor Osvaldo Alfredo Gozáni en su libro titulado El Debido Proceso señala:

"El debido proceso se vislumbra como la necesidad de restaurar los derechos perdidos, donde no se pueden aplicar conceptos del procesalismo formal, porque la necesidad de reparación es más importante que el formalismo. Sería ni más ni menos que el derecho a tener un proceso sin resignaciones ni egoísmos adjetivos.

...

Tiene en consecuencia, un carácter o una condición progresiva, donde lo trascendente es destacar su rol como única garantía fundamental para la protección de los derechos humanos.

La modificación sustancial se da, asimismo, en el ethos dominado por los deberes, antes que por las exigencias individuales o propias del derecho subjetivo. **El debido proceso constitucional no se concreta en las afirmaciones de una ley, o en los preceptos de un código; se proyecta más que en los derechos, hacia los deberes jurisdiccionales que se han de preservar con la aspiración de conseguir un orden objetivo más justo.**

En definitiva, **el debido proceso es el derecho a la justicia lograda en un procedimiento que supere las grietas que otrora lo postergaron a una simple cobertura del derecho de defensa en juicio.**" (El énfasis es nuestro) (GOZÁNI, Osvaldo Alfredo. El Debido Proceso-1ª Edición. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores, 2004 (págs 27 a 29).

De lo anterior se desprende que las garantías constitucionales que deben ser observadas permanentemente a través del debido proceso, tal como lo ha indicado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Auto de fecha 20 de febrero de 1984, son las siguientes:

“ ...

-El Derecho a la jurisdicción; esto es el derecho que tiene toda persona de poder comparecer al órgano jurisdiccional del Estado, en demanda de justicia, para que se restablezcan sus derechos individuales, cuando considere que los mismos han sido vulnerados.

-La facultad que tiene toda persona de tener conocimiento de la presentación en su contra, de poder ser oído, de defenderse, pudiendo contar con asistencia letrada, producir pruebas y obtener una sentencia que oportunamente resuelva la causa.

-La sustanciación del proceso ante el juez natural, esto es, que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por aquellos funcionarios judiciales designados por ley, preciosa garantía implícita en el artículo 32 del documento constitucional que asegura la imparcialidad del Tribunal que ha de juzgar impidiendo que el curso de la justicia sea alterada mediante designación de jueces 'ad hoc'.

-La observación de un procedimiento establecido por la Ley para el tipo de proceso que se trate, donde se asegure la defensa en juicio, la bilateralidad de la audiencia y la igualdad de las partes en el proceso.” (El énfasis es nuestro).

Este Máximo Tribunal de Justicia, ha expresado doctrinal y jurisprudencialmente que la garantía del debido proceso en el artículo 32 del Texto Constitucional comprende tres (3) derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria. Actualmente ese principio, en interpretación extensiva de la Corte Suprema de Justicia, se aplica a todo proceso.

Nos corresponde, ahora, observar si en el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, establecido en el Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, se cumple con las garantías del debido proceso y la obligatoriedad de la legalidad en los trámites electorales. Veamos:

“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 el suplente.

Artículo 2. Solicitante y firmas de respaldo. Podrá solicitar la revocatoria, y firmar en respaldo de la solicitud o después de admitida ésta, cualquier ciudadano que tenga vigente su documento de identidad personal al momento de dar su respaldo y que aparezca en el padrón electoral de la elección en la cual fue electo el funcionario objeto de la revocatoria, haya o no ejercido el sufragio en dicha elección; y que esté en pleno goce de sus derechos ciudadanos.

Solo se tramitará una solicitud de revocatoria de mandato a la vez, en contra del mismo funcionario, pero cada solicitud puede estar suscrita por más de una persona. La solicitud solo se admitirá durante el segundo y tercer año de ejercicio del cargo.

Artículo 3. Memorial para solicitar la revocatoria. La solicitud de revocatoria de mandato se presentará personalmente por el solicitante, mediante memorial bajo declaración jurada, dirigido a la respectiva Dirección Regional de Organización Electoral, y contendrá la siguiente información:

1. Nombre y número de cédula del solicitante, quien debe estar en pleno goce de sus derechos ciudadanos, y aparecer en el padrón electoral de la circunscripción respectiva, en la fecha de la elección objeto de la revocatoria.

2. Nombre y cargo del funcionario al cual se pretende revocar el mandato.

3. Nombre, número de cédula y residencia electoral de los primeros activistas que intervendrán en el proceso, los cuales deben aparecer en el padrón electoral en la circunscripción electoral correspondiente y estar en pleno goce de sus derechos ciudadanos. 4. Los datos de contacto del solicitante tales como dirección, teléfono y correo electrónico. 5. Los hechos en que se funda la solicitud de revocatoria, y con base a los cuales se promoverá la recolección del respaldo necesario para que se convoque a un referéndum revocatorio, y de lograr la cantidad requerida, será la base de la campaña para la revocatoria. No pueden invocarse como causales para la revocatoria aquellas previstas en los numerales 1 y 2 de los artículos 442 y 446 del Código Electoral, según corresponda al cargo.

El Tribunal Electoral dará fe, una vez presentada la solicitud sobre el cumplimiento del requisito de estar en el pleno goce de los derechos ciudadanos y aparecer en el padrón electoral de la circunscripción correspondiente.

Si la solicitud de revocatoria la firman más de una persona, todos los solicitantes deben dar poder ante Notario Público a uno de ellos para que sea el que presente personalmente el memorial, y los represente ante el Tribunal Electoral para efectos de las notificaciones que deban darse durante el trámite.

Artículo 4. Revisión y corrección. Recibida la solicitud, la Dirección Regional respectiva procederá a revisar que cumple con los requisitos. En caso de estar incompleta la solicitud o de no cumplir con los requisitos, se emitirá una resolución motivada otorgando un plazo de 5 días hábiles al solicitante para su corrección. En caso de no cumplir con el respectivo término o no atender las correcciones señaladas, se expedirá resolución motivada según corresponda. Contra esta cabe recurso de apelación dentro de los 2 días hábiles siguientes a su notificación, ante la Dirección Nacional de Organización Electoral.

De encontrar la solicitud conforme a los requisitos establecidos en el artículo 3, la dirección regional respectiva admitirá, mediante resolución motivada, la solicitud de revocatoria, la cual se notificará personalmente al funcionario objeto de la revocatoria para que tenga conocimiento del procedimiento que se ha iniciado en su contra, y a la Fiscalía General Electoral.

La decisión de la dirección regional admite recurso de apelación dentro de los 2 días hábiles siguientes a su notificación, ante la Dirección Nacional de Organización Electoral la cual será decidida en un plazo de quince días calendario, luego de que se haya sustentado la apelación en el plazo de 2 días hábiles concedido por la referida Dirección Nacional. Si la apelación no es sustentada, se entiende que ha sido desistida.

Artículo 5. Autorización del inicio de recolección del respaldo y capacitación. Una vez en firme la decisión de admitir una solicitud de revocatoria de mandato, la dirección regional respectiva autorizará, mediante resolución motivada, el inicio de la recolección del 30% del respaldo requerido y determinará a cuánto asciende dicha cantidad para el cargo y circunscripción de que se trate, así como el plazo para lograrla según se contempla en el artículo 6. Esta resolución se publicará en el Boletín Electoral para que el día hábil siguiente, inicie un período de dos semanas de capacitación al solicitante y a sus activistas iniciales, en el uso de los métodos de recolección de los respaldos identificados en el artículo 7. Posteriormente, el solicitante podrá acreditar más activistas ante la dirección regional correspondiente.

Cuando resulte que el porcentaje de respaldo necesario es una fracción decimal, se ajustará así: de 0.5 hacia abajo, se redondeará a la cifra entera inferior, y más de 0.5 se redondeará a la cifra entera superior.

Los ciudadanos que dieron su respaldo a una iniciativa que es archivada por no haber alcanzado la cuota en el plazo requerido, quedan libres para respaldar a otra iniciativa de revocatoria que se active con posterioridad en contra del mismo funcionario.

Artículo 6. Plazo para recolección del respaldo según la circunscripción. El plazo para recolectar el respaldo popular a una iniciativa de revocatoria será el siguiente, según la cantidad de electores que aparezcan en el respectivo padrón electoral:

1. Menos de 5 mil electores: 30 días calendario.
2. Entre 5 mil y 25 mil electores: 60 días calendario.
3. Entre 25 mil y 100 mil electores: 90 días calendario.
4. Más de 100 mil: 120 días calendario.

Estos plazos comenzarán a correr el día hábil siguiente a las dos semanas de capacitación prevista en el artículo anterior.

Artículo 7. Métodos de recolección del respaldo. El solicitante y sus activistas recogerán el respaldo a través de cualquiera de los siguientes métodos y etapas, una vez cumplida la capacitación indicada en el artículo 5:

Primera etapa (disponible a partir del 9 de diciembre de 2020):

1. Llevando o dirigiendo a los ciudadanos a cualquiera de las oficinas del Tribunal Electoral de la circunscripción electoral correspondiente.

2. A través del canal de atención digital en línea en la plataforma Tribunal Contigo: www.tribunalcontigo.com Segunda etapa (disponible a partir de febrero de 2021):

1. Utilizando los kioscos de autoservicio.

2. A través de dispositivos móviles suministrados por el solicitante y que utilizarán una aplicación con validación biométrica desarrollada por el Tribunal Electoral, la cual funcionará los 7 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 será aprobada mediante su respectivo decreto y Manual de uso, similar a lo reglamentado para la inscripción de adherentes mediante dispositivos móviles.

Los métodos de recolección del respaldo estarán a disposición de los activistas en la medida en que las oficinas y los medios digitales estén disponibles para cumplir con los estándares de bioseguridad necesarios que disponga el Ministerio de Salud.

Artículo 8. Respaldos por parte de una persona a la revocatoria de distintos funcionarios. Una persona podrá respaldar a más de una iniciativa de revocatoria siempre que se trate de distintos funcionarios.

Artículo 9. Validación al momento del respaldo. Al momento de la recolección del respaldo a través de los métodos previstos en el artículo 7, el sistema validará en línea que el ciudadano cumpla con los requisitos señalados en el artículo 2.

Artículo 10. Informes de avance de la recolección de los respaldos. Los lunes de cada semana, luego de cumplirse la primera semana del inicio de recolección de firmas de cada solicitud, la respectiva dirección regional de organización electoral informará en el Boletín Electoral la cantidad de firmas validadas a cada solicitud, y el porcentaje que representa de la meta del 30% aplicable.

Artículo 11. Publicación sobre cumplimiento o no de la cuota. Una vez cumplida la totalidad del respaldo requerido o transcurrido el plazo para completarlo, la Dirección Regional correspondiente publicará en el Boletín Electoral una resolución en la que conste la cantidad de respaldos alcanzados y, de no lograr la meta, se ordenará el archivo de la solicitud, mediante resolución motivada. Contra ésta cabe recurso de apelación dentro de los 2 días hábiles siguientes a su notificación, ante la Dirección Nacional de Organización Electoral.

Artículo 12. Impugnación de la cantidad de respaldo reconocida. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación, podrán impugnar la cantidad de respaldo reconocida:

1. El funcionario objeto de la revocatoria.

2. La Fiscalía General Electoral.

3. El partido político que postuló al funcionario objeto de la revocatoria, de ser el caso.

4. El solicitante de la revocatoria de mandato. La impugnación se interpondrá ante la dirección regional que expidió la resolución de reconocimiento de las cifras de respaldo.

Artículo 13. Causales de impugnación. Los respaldos obtenidos podrán ser impugnados con base en las siguientes causales:

1. Si la cantidad del respaldo reconocida tiene errores de suma.
2. Si la cantidad de respaldo reconocida es inferior a la cantidad requerida y se ha dado por cumplida la meta.

No se admitirá la impugnación cuando se invoquen causales distintas a las previstas.

Artículo 14. Trámite de la impugnación. Admitida la impugnación, se dará traslado mediante edicto por tres días hábiles a los interesados en oponerse a la impugnación y, cumplido este término, a la Fiscalía General Electoral, por dos días hábiles.

Vencido el término de traslado, la dirección regional practicará las diligencias pertinentes al reclamo y decidirá sin más trámite, en los siguientes diez días calendario, notificando a las partes por edicto que se fijará por veinticuatro horas en un lugar visible de sus oficinas.

Contra la resolución que decide la impugnación, cabe el recurso de apelación dentro de los dos días hábiles siguientes a su notificación, ante la Dirección Nacional de Organización Electoral.

Artículo 15. Perfeccionamiento de la solicitud de revocatoria. Una vez cumplido el período para presentar las impugnaciones sin que se hubieren presentado o si habiéndose presentado, no son en cantidad suficiente para afectar la cuota mínima requerida o se hubieren ya resuelto, y la solicitud de revocatoria ha alcanzado o superado el 30% del respaldo requerido, el pleno del Tribunal Electoral expedirá, en los cinco días hábiles siguientes, una resolución con el fin de:

1. Reconocer formalmente que el solicitante ha cumplido con todos los trámites requeridos para que se convoque a un referéndum revocatorio.
2. Convocar y reglamentar al referendo revocatorio, que se celebrará en un término no mayor de 3 meses, desde la notificación del reconocimiento antes dicho.
3. Enviar copia autenticada de la resolución a los Órganos Ejecutivo y Legislativo para la aprobación del crédito extraordinario que la celebración del referéndum revocatorio demande.
4. Ordenar la publicación de la resolución.

Artículo 16. Propaganda pagada y donada. Durante el periodo de recolección del respaldo para los procesos de revocatoria de mandato, no se podrá contratar propaganda electoral pagada o donada a favor o en contra de la iniciativa.

...los medios de difusión identificados en el artículo 224 del Código Electoral, quedan impedidos de donar o aceptar pautas según se indica en el artículo 231 del Código Electoral.

La violación a estas prohibiciones acarreará las sanciones descritas en el artículo 494 del Código Electoral."

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.

Sin embargo, no se advierte en el referido proceso, la infracción del debido proceso, alegada por la recurrente, y que es aplicado a el procedimiento para solicitar la revocatoria de mandato y el plazo para obtener las firmas del treinta por ciento (30%) de los ciudadanos que conformaban el padrón electoral en la circunscripción correspondiente, pues como observamos se integra el derecho de los electores de solicitar la revocatoria de mandato al tribunal competente, que es independiente e imparcial, además de encontrarse preestablecido en la ley, de este modo, permite la bilateralidad y la contradicción; dando la oportunidad para que las partes puedan conocer acerca de los hechos que motivan la petición; y además permite la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, aunado al hecho que, todas las resoluciones que emita la entidad electoral dentro del proceso, sean notificadas a todos los interesados; todo lo cual conlleva posteriormente a la celebración de un "**referéndum revocatorio**", que debe convocarse en un plazo no mayor de tres (3) meses, de resultar procedente el mismo.

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.

Política.

Conforme advierte este Despacho, el Licenciado **Jorge Molina Mendoza**, uno de los promotores de la acción de inconstitucionalidad en estudio, estima que la palabra, "alcaldes" contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, vulnera los artículos 142 y 143 (numeral 3) del Texto Constitucional, debido a que, a su criterio, *"Al incluir el cargo de "alcalde" en la normativa mencionada, el Tribunal Electora desbordó sus facultades de interpretación de la ley electoral. 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"*. En ese mismo tenor agrega que, *"...el Tribunal Electora desbordó sus facultades de reglamentación. Esta competencia no incluye la posibilidad de reglamentar la CPP ni las instituciones constitucionales, sino solo la ley electoral."* (El énfasis es nuestro) (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Así las cosas, la Carta Constitucional vigente, consagra en el Título IV sobre los Derechos Políticos, el Capítulo 3, referente al Tribunal Electoral. Vale destacar en este aspecto lo señalado en el artículo 142 de la misma:

"ARTICULO 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.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, el artículo 143 (numeral 3) del citado texto constitucional establece, además de las atribuciones del Tribunal Electoral, la de reglamentar, interpretar y aplicar, la Ley Electoral.

ARTICULO 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:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.

2. Expedir la cédula de identidad personal.

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

..." (Lo resaltado es nuestro).

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 la Ley Electoral, lo que debe entenderse como una potestad de crear normas**; sin embargo, estas no deben 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 pueden contradecir, ni dejar sin efecto disposiciones legales.

No obstante, tenemos que el **artículo 454 del Texto Único del Código Electoral**, que forma parte del Título VII, Proceso Electoral; en el Capítulo XV, Revocatoria de Mandato; Sección 3°, 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 del 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,

organo 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.

Dadas 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.**

En cuanto a la menciona disposición, los accionantes manifiestan que: *"La infracción surge en virtud que la palabra Alcaldes, en el artículo 1 del Decreto 49 al no mediar disposición o ponderación constitucional alguna que permita una nueva elección de alcalde mediante un método de revocatoria de mandato, procedió aplicar de manera analógica el procedimiento a otra figura de elección popular, refiriendo a los artículos que regulan la revocatoria de mandato del representante de corregimiento...Tal como hemos expuesto en líneas anteriores nuestra Constitución Política de Panamá, contempla específicamente para los representantes de corregimientos la aplicación de la revocatoria de mandato, pero no así en el caso de los alcaldes del distrito, por lo que no se puede a través de un decreto reglamentar que la revocatoria de mandato de los representantes, sea extensiva hasta los alcaldes, contraviniendo la Carta Magna."* (El destacado es nuestro) (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Por otra parte, el activador constitucional, manifiesta que, *"El elemento temporal de la regla antes señalada, no contempla que este pueda ser interrumpido por la revocatoria de mandato."*

En otras palabras, al cargo de alcalde no le aplica la revocatoria de mandato." (El énfasis es nuestro)
(Cfr. foja 13 del expediente judicial)

En atención al **principio de universalidad constitucional** consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, nuestro análisis no se puede limitar al estudio de las disposiciones tachadas de inconstitucionales; es decir, **"únicamente a la luz de los textos citados en la demanda"**, sino que deben examinarse con todos los preceptos de la Constitución Política.

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

"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.
..." (Énfasis suplido).

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

Según lo que establece esa disposición constitucional, los Magistrados, en Pleno, del Tribunal Electoral, expidieron el **Acuerdo de Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017**, "Que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral", ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; con las modificaciones, adiciones y derogaciones adoptadas por las Leyes: 4 de 14 de febrero de 1984, 9 de 21 de septiembre de 1988, 3 de 15 de marzo de 1992, 17 de 30 de junio de 1993, 22 de 14 de julio de 1997, 60 de 17 de diciembre de 2002, 60 de 29 de diciembre de 2006, 17 de 22 de mayo de 2007, 27 de 10 de julio de 2007, 14 de 13 de abril de 2010, 54 de 17 de septiembre de 2012, 4 de 7 de febrero de 2013, 31 de 22 de abril de 2013, 68 de 2 de noviembre de 2015, 5 de 9 de marzo de 2016 y 29 de 29 de mayo de 2017.

Dentro de este contexto debemos observar que, los 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. Para una mejor referencia citamos el contenido de la disposición legal:

“Artículo 448. 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. El procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral.”
(Énfasis suplido).

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 conformaban 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:

“Artículo 454. 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.”

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:

“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.”** (Énfasis suplido).

5.5 Consideraciones en torno a la naturaleza de la revocatoria de mandato y su Historia en la Constitución panameña.

Es necesario enmarcar conceptualmente el tema que se plantea dentro del presente proceso constitucional. En tal sentido debemos analizar; en primer lugar, el concepto de **"revocatoria de mandato"**. Lo anterior se hace necesario, toda vez que las demandas de inconstitucionalidad se enmarcan en el proceso de revocar el mandato de los Alcaldes de distrito, a través de la iniciativa popular.

En tal sentido debemos analizar primeramente, el concepto de "mandato". De acuerdo a la definición que brinda Guillermo Cabanellas en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, (edición 26, Volumen V de la J-O, 1989, p. 283) como:

"MANDATO. Representación.

Sus principales significados jurídicos se encuentran en el dominio político y civil...

1. En Derecho Político. **Representación o poder que a los diputados y concejales se confiere por el resultado de la votación; y que en el fondo les obliga a sostener la significación política con que sean elegidos o la de la campaña realizada como candidatos**; si bien no cabe revocación o destitución, salvo en algunas democracias, como la norteamericana, donde existe el sistema 'recall'..." (El énfasis es nuestro).

Dentro del contexto anteriormente expresado, la revocatoria de mandato se entiende como:

"La revocatoria del mandato, revocación de mandato o referéndum revocatorio es un procedimiento por el cual los ciudadanos pueden cesar de su cargo público a un funcionario electo, antes del término de su respectivo periodo, mediante votación directa por recolección de firmas, dependiendo de las dimensiones geográficas o poblacionales.

A través de este procedimiento los ciudadanos mandantes pueden dar por terminado el mandato que le han conferido a una autoridad electa, como presidente, un representante de distrito ante una asamblea legislativa, un gobernador o alcalde, cuyo fundamento sería el principio de la libertad política de los ciudadanos de elegir y deponer a sus gobernantes en una democracia representativa. Es un mecanismo de interrupción o término anticipado del mandato popular." (Revocatoria de mandato – Wikipedia, la enciclopedia libre - <https://es.wikipedia.org>). (El destacado es nuestro).

La doctora argentina, María Laura Eberhardt, en su publicación "Revocatoria popular y revocatoria partidaria en Panamá: diseño institucional y casos de aplicación", señala sobre este mecanismo de participación y control ciudadano lo que a seguidas se copia:

"La revocatoria de mandato popular o clásica es un mecanismo de participación y control ciudadano cuya incorporación en América Latina se enmarca en mayor medida en la tercera ola de la democratización y las reformas políticas y constitucionales de los años '90. Forma parte del conjunto de innovaciones adoptadas principalmente por iniciativa de los gobernantes como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la política y de sus representantes, más conocido como crisis de la representación.

Es considerada un instrumento de "democracia directa", la que abarca un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. Esos mecanismos son instrumentos de decisión política ejercidos a través del sufragio directo y universal. Su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones. Además de la revocatoria, se incluye en esta categoría de democracia directa al plebiscito y al referéndum, cuyas opciones abiertas a la población también se dirimen en el sí o el no a una pregunta concreta.

El también llamado *recall* constituye una herramienta novedosa que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación y confianza. Somete a los funcionarios a la rendición de cuentas.

Los procedimientos varían en alto grado, pero en general se canaliza a partir de un referéndum de revocación, el cual habilita a que la continuidad de los funcionarios investidos a través del voto ciudadano pueda ser puesta a consideración popular también por medio del voto.

En el marco de una democracia que incorpora instituciones de tipo "directas", su principal función es la de habilitar una participación ciudadana "negativa" o de control, más que de expresión o gestión "positiva" de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone rescindir el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido.

Constituye por tanto un instrumento de *accountability*, entendida como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus actos y omisiones, la facultad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y la

responsabilidad para que eventualmente puedan ser castigados por ellas. Esto implicaría una rendición obligatoria de cuentas. No una concesión generosa realizada por los representantes, sino un acto compulsivo y propicio en democracia.

Específicamente, se trata de un instrumento de *accountability* vertical. Esto es, un control que surge desde la sociedad civil y se dirige hacia los representantes del gobierno (de abajo hacia arriba o *down top*), a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial. Dentro de la dimensión vertical, funcionaría asimismo como un mecanismo de *accountability* societal. Es decir, un control vertical no electoral de las autoridades políticas." (El destacado es nuestro).

En Panamá, la **revocatoria de mandato**, se incluyó por primera vez en el Texto Constitucional en 1972, y se le vislumbraba en forma naciente como una de las causas de **pérdida de la representación** de los Representantes de corregimiento, cuyas causas eran el cambio voluntario de residencia a otro corregimiento y la condena judicial fundada en delito. La mencionada norma señalaba lo siguiente:

"ARTÍCULO 134. La representación se perderá por las siguientes causas:

1. El cambio voluntario de residencia a otro Corregimiento.
2. La condena judicial fundada en delito; y,
3. La revocatoria de mandato.

La ley reglamenta la aplicación de estas causas." (Énfasis suplido).

Luego de la reforma constitucional de 1978, se introduce la **revocatoria partidaria o ejercida a través de los partidos**, y estos podrían revocar el mandato de los Legisladores titulares o suplentes que hubieran postulado.

La disposición constitucional a la que nos hemos referido establecía lo que a seguidas se copia:

"Artículo 145.- Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Legisladores principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguiente 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 aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación;

o. El afectado tendrá derecho, dentro de su Partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias;

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

Los Partidos políticos también podrán revocar el mandato de los Legisladores principales y suplentes que hayan renunciado expresamente y por escrito de su Partido."

En ese sentido, comenta la doctora argentina, María Laura Eberhardt, a la que nos hemos referido en párrafos anteriores, acerca de esta herramienta de control partidario, que: *"La otra forma de revocatoria existente en Panamá es bastante más novedosa y, a la vez, polémica. Se trata de la revocatoria partidaria, popularmente conocida como 'anti-tránsfuga', dispuesta para ser empleada contra quienes 'huyen de una parte a otra'. Consiste en un mecanismo de control y sanción intra-partidaria que fomenta la disciplina de los diputados y demás representantes para que se mantengan en línea con y bajo las órdenes de los líderes del partido por el cual fueron elegidos. Asimismo, pretende desalentar las rupturas de bloque y el traspaso a otra agrupación política una vez asumido el cargo."* (Cfr. María Laura Eberhardt, en su publicación "Revocatoria popular y revocatoria partidaria en Panamá: diseño institucional y casos de aplicación").

Conforme podemos observar la **revocatoria partidaria no se activa a partir de una iniciativa popular, ni tampoco media el voto de la población en un referéndum, dejando por tanto de ser un mecanismo de participación y control ciudadano propiamente dicho**, ya que se ejecuta por iniciativa exclusiva del partido que postuló al candidato y según las causas y formas establecidas en los estatutos del partido; sin embargo, la incorporación de este mecanismo en el Estatuto de los partidos políticos, tiene un carácter opcional, lo que significa que éstos no están obligados a incorporar dicha herramienta en su reglamento partidario.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1983 mantiene la revocatoria de mandato, junto con el cambio voluntario de residencia a otro corregimiento y la condena judicial fundada en delito, como una de las causas de pérdida de la representación. En ese sentido, indicaba el Texto Constitucional en su artículo 224 lo siguiente:

Artículo 224.- 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 del mandato, conforme lo reglamente la Ley." (Énfasis suplido).

En Panamá, a partir de las reformas constitucionales de 2004, se incorpora la revocatoria popular, ya que se le reconoce de forma plena a los ciudadanos electores de un circuito electoral el derecho a revocar el mandato de los Diputados de libre postulación que hubieran elegido, a través de una solicitud realizada al Tribunal Electoral. Sin embargo, la introducción plena de dicha revocatoria popular no anula sino que se suma al derecho otorgado por la Constitución Política de 1983, a los partidos para revocar el mandato a Diputados principales o suplentes que hubieran postulado; es decir, a la revocatoria partidaria. En ese sentido el artículo 151 de la Carta Magna señala:

"Artículo 151.- Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguiente 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 aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de 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, proferida por un tribunal de justicia.
4. El afectado tendrá derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.
4. La decisión del partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.
5. 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 y Suplentes de libre postulación que hayan elegido, para lo cual cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la Ley." (Énfasis suplido).

En esta reforma constitucional de 2004, igualmente se regula la materia de la revocatoria de mandato, manteniéndose invariable en cuanto esta alcanza a los Representantes de corregimiento, que puede ser accionada a través de la iniciativa popular o por los partidos cuando fueron postulados por estos. En ese sentido el artículo 227 del Texto Constitucional indica:

"ARTICULO 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."

De lo anteriormente anotado se desprende con claridad, que a partir de las reformas del año 2004, ambas modalidades de revocatoria de mandato (popular y partidaria) conviven en la Constitución Nacional panameña, y puede revocarse el mandato de los Representantes de corregimiento y de los Diputados de la Asamblea Nacional, tanto por parte de los ciudadanos como de los partidos políticos, dependiendo si estos mandatarios fueron elegidos por libre postulación (directamente por la ciudadanía, como candidatos independientes) o si lo hicieron a través de su pertenencia partidaria.

En conclusión, se trata de un mecanismo como su nombre lo indica, 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".

Como quiera que los demandantes centran su acción en el tema alusivo a la figura de la revocatoria de mandato de los Alcaldes de distritos, resulta importante advertir que la misma se aplica, por analogía a la figura de los Representantes de corregimiento; todo ello, analizado a la luz de los

Despacho se remitirá al plano legal; es decir, al Código Electoral, el cual desarrolla en el 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; particularmente, en los artículos 446, 447, 448, 449 y 450, señalan:

"Artículo 446. El cargo de representante de corregimiento principal o suplente se pierde por las causas siguientes:

1. Por condena judicial fundada en delito. En este caso, el Tribunal Electoral declarará la vacancia del cargo, mediante resolución motivada y a petición de la Fiscalía General Electoral.

2. Por el cambio voluntario de residencia fuera de la circunscripción en donde fue electo, salvo los casos estipulados en el artículo 295.

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." (Énfasis suplido).

"Artículo 447. En el caso del literal a del numeral 3.1 del artículo anterior, agotadas las instancias y los procedimientos en lo interno del partido, el representante de corregimiento afectado con la revocatoria podrá impugnar la decisión ante el Tribunal Electoral, dentro de los diez días hábiles siguientes a la ejecutoria. Dicha impugnación suspende los efectos de la decisión del partido." (Énfasis suplido).

Artículo 448. 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. El procedimiento será reglamentado por el Tribunal Electoral." (Énfasis suplido).

"Artículo 449. Cumplido el procedimiento establecido en el artículo anterior, el Tribunal Electoral convocará a un referendo para determinar si se aprueba o no la revocatoria de mandato. El Tribunal Electoral reglamentará la celebración del referendo y los Órganos Ejecutivo y Legislativo aprobarán el crédito extraordinario que esta actividad demande." (Énfasis suplido).

"Artículo 450. Se revocará el mandato del representante de corregimiento, si en el referendo la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos." (Énfasis suplido).

Conforme advierte este Despacho, la Sección 3ª, establece entre otras, la pérdida de la representación y revocatoria de mandato de los Representantes de corregimiento postulados por partido político (revocatoria partidaria) y los electos por libre postulación (revocatoria popular).

En ese orden de ideas el artículo 446, considera a la revocatoria del mandato como una de las causas de pérdida del cargo de Representante de corregimiento; las otras causales son: la condena judicial fundada en delito, caso en el cual el Tribunal Electoral declara la vacancia del cargo mediante resolución motivada y a petición de la Fiscalía General Electoral; y el cambio voluntario de residencia fuera de la circunscripción donde fue electo.

Cabe agregar, que además la mencionada disposición, detalla los casos en los que aplica revocatoria, entre estas, si fue postulado por un partido (esté o no inscrito en él); por violación grave de los estatutos (siempre que las causas estén previstas en ellos, con previa aprobación del Tribunal Electoral, indicándose la autoridad a cargo y el procedimiento a seguir, garantizando la doble instancia y pudiendo establecer la consulta a los electores); por renuncia al partido; y, por decisión de los electores de la circunscripción mediante un referéndum revocatorio.

Adicionalmente se indica, que si fue electo como candidato de libre postulación, por decisión de los electores de la circunscripción respectiva, mediante un referéndum revocatorio convocado al efecto. La revocatoria de mandato por iniciativa popular no puede iniciarse durante el primer y último año del cargo.

Como del contexto anteriormente expresado, se advierte que la decisión de los electores de la circunscripción respectiva, de convocar a referéndum revocatorio por su propia iniciativa se aplica tanto a los representantes de corregimiento que han sido postulados por un partido como a los de libre postulación. En cambio, el partido político solo tiene derecho de revocar el cargo de un funcionario en caso de que este haya sido postulado a través suyo y haya incurrido en alguna de las causales arriba mencionadas estando estipuladas en los estatutos.

Igualmente se señala que, para los representantes de corregimiento postulados por un partido que hayan incurrido en la primera causal de revocatoria; es decir, la violación grave de los estatutos, el citado artículo 447 prevé que, agotadas las instancias y procedimientos internos del partido, el mandatario puede impugnar la decisión ante el Tribunal Electoral dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria. La impugnación suspende los efectos de la decisión del partido.

Por otro lado, el mandato resulta revocado si la mayoría de los votos válidos emitidos en el referéndum resulta afirmativos (artículo 450). Acto seguido, la Fiscalía General Electoral debe solicitar ante el Tribunal Electoral que se declare, mediante resolución motivada, la vacante del cargo de representante de corregimiento, con fundamento en el mencionado artículo 446.

Es menester resaltar que la revocatoria del cargo de un Representante de corregimiento postulado por un partido, que ha sido encausada por su propia agrupación, ofrece más garantías e instancias de defensa del cargo por parte del funcionario afectado (tanto internas como externas al partido) que aquella que es solicitada por iniciativa popular, la cual es de cumplimiento inmediato, en caso de reunirse las firmas y votos necesarios para ello.

Asimismo, a la primera modalidad de revocatoria, la ejecutada por el partido, se le exige enmarcarse dentro de alguna de las causas predeterminadas por la normativa, la que además debe ser especificada en los estatutos partidarios; mientras que a los electores de la circunscripción no se les delimita ni exige la presentación de causales, sino, en cambio, un número mínimo de apoyos.

El mecanismo de revocatoria iniciada por el partido se asemeja más a un procedimiento de tipo judicial o controvertido entre partes que a un mecanismo de democracia directa, formato este último que sí adopta la revocatoria impulsada por iniciativa popular.

El parágrafo del artículo 446, que guarda relación con la pérdida del cargo por revocatoria, aclara que no se podrán iniciar procesos revocatorios por iniciativa popular durante el primer y último año de ejercicio. De este modo se tendería a evitar que la revocatoria se iniciara por motivos de especulación electoral, la exclusión del primer año de mandato permite que el funcionario ejecute su plan de gobierno por el lapso de 12 meses. Antes de ese tiempo, sería posiblemente apresurado emitir un juicio fundado sobre su gestión. Por su parte, la exención del último año evita que la expectativa de un año electoral estimule una salida y reemplazo anticipado del mandatario por pura especulación política, o que su salida se adelante solo unos pocos meses multiplicando inútilmente los costos de votación. Tratándose de cargos de 5 años de duración, el período estimable de revocatoria en nuestro país supera la mitad del mandato, elevándose a tres años, tal como se desprende de la norma citada.

Dentro del contexto anteriormente expresado, se adiciona el artículo 454 al Código Electoral, norma que se acusa de inconstitucional, según el cual, lo anteriormente expuesto podrá ser igualmente aplicado para revocar el mandato a los Alcaldes de distrito, tanto los que hayan sido electos por partidos o mediante libre postulación.

Resulta importante observar que el artículo 448 postula como requisito para solicitar una revocatoria de un Representante de corregimiento por iniciativa popular, recolectar la firma del treinta por ciento (30%) de los ciudadanos registrados en el padrón de la circunscripción respectiva, siendo el procedimiento regulado por el Tribunal Electoral. Una vez cumplido dicho paso, el Tribunal convocará a referéndum para ver si se aprueba o no la revocatoria, tal como lo establece el artículo 449. No obstante, también se indica que el órgano electoral es el encargado de reglamentar la celebración de esa consulta.

Respecto al mecanismo de la revocatoria de mandato al que se refieren las normas antes citadas y desarrolladas, su alcance solo afecta a los cargos de Diputados nacionales titulares o suplentes, y, en el nivel subnacional, a los Representantes de corregimiento, Concejales y a los Alcaldes de distrito, ya sea partidarios o de libre postulación. El cargo de presidente está exento de toda revocatoria.

5.6 Consideraciones en torno a la Representación a la que se refiere el artículo 227 del Texto Constitucional.

Ahora bien, la revocatoria de mandato, como ya hemos indicado en párrafos precedentes, se incluyó por primera vez en la Constitución Política en 1972, y se le percibía como una de las causas de pérdida de la representación, indicando en su artículo 134 (ahora 227), que ***"la representación se perderá por causas como la revocatoria de mandato"***.

Conforme advierte ese Despacho, el artículo 227 de la Carta Magna, mantiene el concepto a que nos hemos referido en el párrafo anterior, estableciendo en igual sentido, los motivos por los cuales se perderá la **"representación"**, incorporando dentro de las causales **"La revocatoria de mandato, conforme lo reglamenta la ley"**.

En relación con la figura de la **"representación"**, la Enciclopedia Jurídica Básica, la define de la siguiente manera:

"Representación Política (D.º Constitucional): ...Podemos definir a la representación política como aquel instituto de Derecho público que hace posible la presencia indirecta de los ciudadanos en la vida del Estado al constituir a favor de determinados sujetos democráticamente habilitados para ello la presunción de que sus actos valen como actos de la propia ciudadanía..."(Cfr. Enciclopedia Jurídica Básica, Volumen IV, Pro-Zon, Editorial Civitas, S.A., 1995, página 5828).

De la definición anterior, se observa que la misma es cónsona con la redacción Constitucional, que establece el artículo 227 antes mencionado, **la pérdida de la representación por causas como la revocatoria de mandato**.

Como hemos indicado anteriormente, la acción en estudio va dirigida a que el Tribunal declare que la palabra **"alcaldes"** contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, es inconstitucional porque los activadores constitucionales consideran que se infringe el artículo 241 de la Constitución Política, señalando al efecto que dicha norma no establece lineamientos relativos a la revocatoria de mandato para los Alcaldes elegidos dentro de un distrito, en tanto que la norma de jerarquía reglamentaria va más allá de lo que establece la Constitución Política, por cuanto **"...contempla**

específicamente para los representantes de corregimientos la aplicación de la revocatoria de mandato, pero no así en el caso de los alcaldes del distrito, por lo que no se puede a través de una disposición legal reglamentar que la revocatoria de mandato de los representantes, sea extensiva hasta los alcaldes", y además, porque, "El elemento temporal de la regla antes señalada, no contempla que este pueda ser interrumpido por la revocatoria de mandato. En otras palabras, al cargo de alcalde no le aplica la revocatoria de mandato." (Cfr. fojas 6 y 13).

Ahora bien, la exigencia que pudiera considerarse; por un lado, solo aplicable a los Representantes de Corregimiento y los Diputados como analizamos en párrafos anteriores; y por el otro, deducir que dicho mecanismo sea excluyente para los cargos de Alcalde, es una apreciación que resulta atentatoria de la **representación democrática, pues todos son sujetos democráticamente habilitados para realizar acciones que valen como actos de la propia ciudadanía, porque fueron quienes los eligieron a través de las reglas del sufragio como un derecho y un deber de todos los ciudadanos, tal como lo establece el artículo 135 del Texto Constitucional.**

En ese mismo sentido, reglamentar el proceso de revocatoria de mandato para aquellos cargos de elección popular que están sujetos a ella, como es el caso de los alcaldes, a través de un procedimiento por iniciativa popular, recolectando la firma del treinta por ciento (30%) de los ciudadanos registrados en el padrón electoral de la circunscripción, y una vez cumplido dicho paso, el órgano electoral convocará a referéndum para ver si se aprueba o no la revocatoria, finalmente si la mayoría de los votos válidos emitidos en el referéndum resultan afirmativos, el mandato resulta revocado, siendo el procedimiento regulado por el Tribunal Electoral, como se establece en el **Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020.**

5.7 Normas de remisión

En primer término, como ha quedado apuntado, parece más lógico hacer extensivo a los Alcaldes el mecanismo de la **revocatoria de mandato aplicable a los Representantes de Corregimiento, tal como se indica en el artículo 446 y siguientes del Texto Único del Código Electoral, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que contiene la palabra que se acusa de inconstitucional, dado que las funciones de éstos, lo mismo**

que la de los Alcaldes de Distrito, son de ámbito municipal, aun cuando varíe la naturaleza de sus funciones, y bien puede el Tribunal Electoral, con la atribución que ejerce privativamente sobre esta materia, reglamentar la misma, con fundamento en el artículo 143 (numeral 3) de la Constitución Política, en ese sentido esa corporación electoral, estableció igual herramienta para uno u otro cargo (Representante de Corregimiento y Alcalde de Distrito), en torno a que son candidatos de elección popular, y cuyo régimen municipal y provincial se encuentra definido dentro del mismo Título VIII de la Constitución Política.

Con base a lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que el artículo 454 del Texto Único del Código Electoral, tiene como función; en primer lugar, regular la Revocatoria de Mandato de los Alcaldes de distrito, que hayan sido electos por partidos políticos o mediante libre postulación, y en segundo lugar, es una norma de remisión, ya que señala que este mecanismo se sustanciará en la forma prevista en los artículos 446, 447, 448, 449 y 450 del Texto Único del Código Electoral, que fueron citadas y desarrolladas en apartados anteriores, a fin que dicha pérdida de la representación ciudadana, se realice a través de un procedimiento que incluye, entre otras cosas, un referendo para determinar si se aprueba o no la revocatoria de mandato; situación que fue desarrollada posteriormente a través del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020 emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella.

En efecto, tal como lo mencionamos previamente, el artículo 227 de la norma constitucional; además, de indicar que la representación se perderá por la revocatoria de mandato, establece que la misma se realizará "*conforme lo reglamenta la Ley*".

La situación jurídica planteada permite establecer que el Texto Constitucional ha previsto la revocatoria de mandato como pérdida de la representación y una cláusula de reserva legal, en el sentido que será la Ley, la que regulará la materia, situación que también se observa en el artículo 448 del Texto Único del Código Electoral.

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 la 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 reglamentado por el Tribunal Electoral.**

Desde esta óptica, conviene destacar que al referirse a las normas de remisión, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ha señalado en Sentencia de 27 de octubre de 1998, lo siguiente:

"No obstante, lo medular es la naturaleza de la norma cuya constitucionalidad aparece cuestionada, la que es una norma de remisión, en el caso de los **Alcaldes**, a los mismos requisitos exigidos para ser Concejales. Las normas de remisión, como es sabido, son normas de estructura compleja, cuyo supuesto de hecho se integra con la descripción de la norma a la cual remiten. No advierte el Pleno la inconstitucionalidad de una norma, que se limita, en cuanto a los requisitos para ser postulado Alcalde como cargo de elección popular en una elección determinada, a exigirle los mismos que tengan los Concejales, cualesquiera que ellos sean al momento de la postulación, sobre todo derivado del hecho del ámbito municipal de las funciones de ambos cargos de elección popular. De allí a que el Pleno estime que no existe la inconstitucionalidad acusada, y así lo debe declarar. El Pleno estima que la equiparación que hace el demandante del cargo de Alcalde del Distrito con el de Presidente de la República es claramente exagerado e impropio."

VI. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Finalmente, en razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la presente acción de inconstitucionalidad, solicitamos que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad antes expuestos, declare que **NO ES INCONSTITUCIONAL** palabra "alcaldes" contenida en el artículo 1 del Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mando por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella, emitido por el **Tribunal Electoral de Panamá**, toda vez que no viola los artículos 17, 32, 142, 143 (numeral 3) y 241, ni algún otro de la Constitución Política; y, tampoco viola

... artículo 21 de la Declaración Universal de los 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 ni 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.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 938152020-I