

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso de  
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Vista Número 665

Panamá, 30 de mayo de 2018

El Licenciado **Evans A. Loo**, actuando en su propio nombre y en representación de **Edgar de Arles González Segundo**, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto número 10 de 3 de julio de 2017, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación".

**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. Normas acusadas de inconstitucionales.**

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado **Evans A. Loo**, actuando en su propio nombre y en representación de **Edgar de Arles González Segundo**, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto número 10 de 3 de julio de 2017, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación", publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, Edición Oficial, número 4,094 de fecha 4 de julio de 2017 (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del accionante manifiesta que las normas acusadas han infringido las siguientes disposiciones constitucionales:

- a. El artículo 4, que dispone: "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.*" (Cfr. fojas 5 y 8-9 del expediente judicial);

b. El artículo 135, que señala: "*El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.*" (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial); y

c. El artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, mismo que establece lo siguiente: "**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.*" (Cfr. fojas 5 y 7 del expediente judicial).

### III. Concepto de la violación.

Al respecto, el abogado del demandante indica que los artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 10 de 3 de julio de 2017, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, pretenden establecer una serie de requerimientos para la postulación, creando un intrincado mecanismo de recolección de firmas y estableciendo un número determinado, así como una especie de primarias; y fijan una limitación en cuanto al número de aspirantes que podrán ser postulados, con lo cual, en opinión del actor, cercenan el derecho al sufragio pasivo y coartan a la ciudadanía el derecho de elegir (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

El letrado sostiene, además, que es la Constitución Política la que determina la estructura de los poderes públicos; por consiguiente, es a la que le compete instituir los requisitos de elegibilidad a los cargos de elección popular, independientemente de lo que haya establecido la Ley número 29 de 29 de mayo de 2017, sobre la postulación independiente (Cfr. foja 6 del expediente judicial).



El apoderado judicial el activador también señala: "*¿Por qué no es trascendente que el organismo electoral haya tomado como fundamento únicamente la Ley 29 del 29 de Mayo del 2017 para proferir el reglamento, si como se aprecia, abiertamente éste atenta contra la norma constitucional que trae como únicos requisitos posibles para dicha reglamentación, exclusivamente normas y requerimientos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, como lo señala el Artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José), que de manera flagrante y evidente son violentadas por el articulado denunciado del Decreto No. 10 de 3 de Julio de 2017, de manera inexcusable... Nuestra constitución es clara y determinante al señalar cuáles son los requisitos exigidos para optar y ocupar cargos públicos por elección. Y encontramos que estos requisitos están plasmados en los Artículos 153 (diputados), 179 (presidente y vicepresidente) y 226 (representantes de corregimiento)...*" Agrega, que nada disponen que para ser postulado se deban recoger firmas de adherencia o existan limitaciones para el ejercicio del sufragio pasivo, si se trata de muchos aspirantes. En ese sentido, menciona: "*...el único precepto de nuestra constitución que señala que para ejecutar un acto ciudadano de importancia trascendente es el Art. 314, y es el **UNICO** donde se menciona la recolección de firmas para tales efectos, cuando dispone que por iniciativa ciudadana 'podrá convocarse a la asamblea constituyente y que deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud.' ...*" (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

#### **IV. Consideraciones sobre la evolución de las normas demandadas.**

Tal como lo observa este Despacho, mediante la Providencia de 11 de mayo de 2018, 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 de las normas demandadas como inconstitucionales, y así lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, a fin de

determinar; si, a nuestro juicio, las mismas tienen la posibilidad que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad al examinar las normas acusadas, confrontándolas con la Carta Fundamental del Estado, así como los instrumentos internacionales relativos a la materia, suscritos y ratificados por la República de Panamá.

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 mayo 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".

#### **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Una vez hechas estas 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.

Como ya lo hemos mencionado, nos encontramos ante una nueva realidad jurídico-electoral, en virtud de la reforma al Código Electoral aprobada mediante la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, vigente para el Proceso General de Elecciones de mayo de 2019.

En la situación jurídica que se plantea, el activador constitucional aduce como infringido el artículo 135 del Estatuto Fundamental, que establece los lineamientos generales relativos al sufragio, mismos que se complementan con el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; normas que establecen lo siguiente:

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

**“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.”

Del contenido de la norma constitucional y la convencional antes citadas, se advierte que **éstas contienen los lineamientos generales relativos a los derechos políticos; entre éstos, el sufragio.**

Sin embargo, el **artículo 138 de la Carta Magna** es el que enuncia que **los partidos políticos y la postulación libre son los instrumentos fundamentales para la participación política, en la forma prevista en la Constitución Política y la Ley.** Veamos:

**“Artículo 138. Los partidos políticos** expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, **sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley...**”

(Énfasis suplido) (Texto según la modificación introducida por el artículo 15 del Acto Legislativo número 1 de 27 de julio de 2004).

La situación jurídica planteada permite establecer, que el Texto Constitucional ha previsto una **cláusula de reserva legal, en el sentido que la Ley regulará la materia.**

Comoquiera que el demandante centra su acción en el tema alusivo a **los trámites para candidatos por libre postulación, nos remitiremos al plano legal; es decir, al Código Electoral,** el cual desarrolla en el Título VII, el proceso electoral; en el Capítulo III, las postulaciones; en la Sección 3°, las postulaciones a Presidente y Vicepresidente de la República por Libre Postulación; y, particularmente, en los artículos 312, 313, 314 y 315, señala:

**“Artículo 312.** Las postulaciones para presidente y vicepresidente de la República por libre postulación deberán ajustarse a los requisitos siguientes:

1. Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 179 de la Constitución Política y no estar comprendidas en las prohibiciones previstas en los artículos 180, 192 y 193 de la Constitución Política.

2. Presentar solicitud para iniciar el trámite de aspirante a candidatura por libre postulación. Este Trámite podrá realizarse desde un año antes de la convocatoria al proceso electoral y hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones generales.

Una vez revisada la solicitud y de cumplir con los requisitos de ley, **se emitirá una resolución motivada autorizando la entrega de los libros para recolectar firmas de los iniciadores que respaldarán al interesado,** quien presentará en éstos una cantidad equivalente al 10% del total de adherentes necesarios para la candidatura.

La autenticidad de las firmas será respaldada por una declaración jurada de los aspirantes por libre postulación y su huella dactilar y la de los activistas acreditados por éstos.

3. Presentar con dicha solicitud la lista de sus candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano, en el evento de que se postule para dichos cargos, lo cual deberá decidir al momento de presentar su solicitud de inicio de trámite.

4. Acreditar el respaldo a la candidatura mediante firmas de adherentes, como mínimo, del 1% de los votos válidos emitidos para el cargo de presidente de la República en la última elección. Los aspirantes a la candidatura por libre postulación podrán registrar adherentes hasta cuatro meses antes de la fecha de las elecciones.

**Los aspirantes por libre postulación aceptados por el Tribunal Electoral deberán presentar las firmas recogidas ante la Dirección Nacional de Organización Electoral los últimos cinco días de cada mes desde que fueron autorizados hasta el fin del período correspondiente.**



Podrán registrarse como adherentes de las candidaturas por libre postulación para presidente todos los electores incluidos en el Padrón Electoral, estén o no inscritos en partidos políticos.

**Los libros para la recolección de firmas de los iniciadores y de los adherentes serán diseñados y suministrados por el Tribunal Electoral.**

El aspirante a la candidatura por libre postulación para presidente podrá incluir con su solicitud el nombre de la persona que lo acompañará como vicepresidente, pero también podrá hacerlo durante el periodo de postulaciones dentro del proceso electoral.

En cada elección, solamente podrán postularse tres candidatos presidenciales por libre postulación, que serán los que acrediten las tres mayores cantidades de adherentes." (Lo destacado es nuestro).

**"Artículo 313. Los firmantes de la solicitud de candidaturas por libre postulación se considerarán como adherentes a la candidatura y se computarán dentro de la cifra que establece el artículo anterior."** (La negrita es de este Despacho).

**"Artículo 314.** La inscripción de los adherentes a las candidaturas por libre postulación se hará en las oficinas del Tribunal Electoral, en puestos estacionarios, que podrán ser ubicados en parques, plazas, escuelas o en cualquier otro lugar público, que cumplan con los requisitos de imparcialidad, moralidad, seguridad y eficacia para realizar estas funciones, bajo la supervisión adecuada del Tribunal Electoral, **y mediante libros de recolección de firmas, que el Tribunal Electoral reglamentará para tal fin.**" (Lo resaltado es nuestro).

**"Artículo 315.** Los memoriales de postulación, acompañados de las pruebas exigidas, serán presentados, bajo la gravedad de juramento, personalmente ante la Dirección Nacional de Organización Electoral por los candidatos por libre postulación o por la persona previamente autorizada por éstos para tal efecto.

El funcionario revisará de inmediato la solicitud y dispondrá de un plazo de hasta tres días hábiles para calificarla. Vencido este plazo sin que el Tribunal Electoral se haya pronunciado, se entenderá por aceptada la postulación.

Si el memorial y la documentación se encuentran en orden, el funcionario emitirá una resolución de admisión de la postulación, y se publicará un aviso en los términos indicados en el artículo 355.

Si advierte que no cumple con algunos de los requisitos legales, la devolverá al interesado y le enseñará mediante resolución las omisiones, con el fin de que las subsanen dentro de un plazo improrrogable de cinco días hábiles si ya se hubiera vencido el término para presentar las postulaciones.

Esta resolución será apelable ante los magistrados del Tribunal Electoral, dentro de los tres días hábiles siguientes.

Recibido el escrito de apelación, el Tribunal Electoral considerará en Pleno los méritos de éste y podrá recabar de oficio cualquier prueba que

considere necesaria para fallar definitivamente dentro de los diez días hábiles siguientes.”

El Código Electoral también desarrolla en la Sección 5°, las postulaciones a Diputados de la República; y, concretamente, en los artículos 326, 327, 328 y 329, indica:

“**Artículo 326.** Para ejercer la libre postulación a diputado de la República será necesario el cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 153 de la Constitución Política.

2. Presentar solicitud para iniciar el trámite de aspirante a candidatura por libre postulación. Este trámite podrá realizarse desde un año antes de la convocatoria al proceso electoral y hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones generales.

Una vez revisada la solicitud y de cumplir con los requisitos de ley, **se emitirá resolución motivada autorizando la entrega de los libros para recolectar firmas de los iniciadores que respaldarán al interesado**, quien presentará en éstos una cantidad equivalente al 10% del total de adherentes necesarios para la candidatura.

La autenticidad de las firmas será respaldada por la huella dactilar del índice derecho y por una declaración jurada de los que aspiran a la postulación y los activistas acreditados por éstos.

3. **Acreditar el respaldo a la candidatura mediante la recolección de firmas de adherentes residentes en el circuito**, como mínimo, del 2% de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo de disputado en la respectiva circunscripción.

Podrán registrarse como adherentes de las candidaturas por libre postulación para diputado todos los electores en el padrón del respectivo circuito electoral, estén o no inscritos en partidos políticos.

**Los libros para la recolección de firmas de los iniciadores y de los adherentes serán diseñados y suministrados por el Tribunal Electoral.**

El aspirante a la candidatura por libre postulación podrá incluir con su solicitud el nombre de la persona que lo acompañará como suplente, pero también podrá hacerlo durante el periodo de postulaciones dentro del proceso electoral.”

“**Artículo 327.** Los adherentes a las candidaturas se inscribirán personalmente ante los registradores distritoriales o los servidores que éstos autoricen para tal efecto, dentro del periodo que el Tribunal Electoral designe para la inscripción de adherentes. Para ello, se aplicarán las normas de este Código, en cuanto a la inscripción de adherentes para los partidos políticos en formación, en lo que le sean aplicables.



**Los firmantes de la solicitud de postulación se considerarán como adherentes a la candidatura,** y se computarán dentro de la cifra que exige el numeral 3 del artículo anterior.” (La negrilla es de esta Procuraduría).

“**Artículo 328.** En cada circunscripción, para libre candidatura solo podrán ser postulados hasta tres candidatos a diputado principales y sus respectivos suplentes en la uninominales, y hasta tres listas por libre postulación en las plurinominales, cada lista hasta con la cantidad de candidatos que permita la respectiva circunscripción. Cuando el número de aspirantes o listas sea mayor, solo clasificarán como postulados los tres aspirantes o listas que al cierre de las inscripciones hayan inscrito la mayor cantidad de adherentes. En caso de empate clasificará el que primero hubiese obtenido la mínima cantidad de adherentes.”

“**Artículo 329.** Los memoriales de postulación, acompañados de las pruebas exigidas, serán presentadas personalmente, bajo la gravedad de juramento, ante la Dirección Regional de Organización Electoral respectiva, por el candidato o los candidatos por libre postulación o por la persona previamente autorizada por éstos para tal efecto.

El funcionario revisará de inmediato la solicitud y dispondrá de un plazo de hasta tres días hábiles para calificarla. Vencido este plazo sin que el Tribunal Electoral se haya pronunciado, se entenderá aceptada la postulación.

Si el memorial y la documentación se encuentran en orden, el funcionario emitirá una resolución de admisión de la postulación y se publicará un aviso en los términos indicados en el artículo 355.

Si advierte que no cumple con alguno de los requisitos legales, se devolverá al interesado y se señalará mediante resolución las omisiones, con el fin de que las subsanen dentro de un plazo improrrogable de cinco días hábiles si ya se hubiera vencido el término para presentar las postulaciones.

Esta resolución será apelable ante los magistrados del Tribunal Electoral, dentro de los tres días hábiles siguientes.

Recibido el escrito de apelación, el Tribunal Electoral considerará en Pleno los méritos de éste y podrá recabar de oficio cualquier prueba que considere necesaria para fallar definitivamente dentro de los diez días hábiles siguientes.”

Similares disposiciones contiene el Código Electoral en la Sección 6°, relativa a la postulación de candidatos a Alcaldes, Concejales y Representantes de Corregimiento, particularmente, en los artículos 333 a 344, inclusive.

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).

Fundamentados en esa disposición constitucional, los Magistrados, en Pleno, del Tribunal Electoral, expedieron el **Decreto 10 de 3 de julio de 2017, “Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación”**, cuyos artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28, objeto de reparo, expresan:

**“Artículo 4. Autorización y entrega de Libros de Iniciadores o de firmas de respaldo.** Recibida la solicitud, el director de Organización Electoral competente, dispondrá de tres días hábiles para pronunciarse. De encontrarla en orden y conforme a los requisitos legales, emitirá resolución motivada reconociendo al aspirante como precandidato al cargo de que se trate, y autorizando la entrega de libros para recolectar las firmas de los iniciadores o de respaldo, que correspondan a su candidatura, la que deberá ser del 10% del total de adherentes requeridos para la candidatura; cantidad que será indicada en la resolución. A partir del momento cuando esté en firme la resolución, el aspirante se constituye en precandidato, formalmente reconocido por el Tribunal Electoral.

Si el memorial no estuviere en orden y completo, le será devuelto al interesado mediante nota, a fin de que lo subsane dentro de cinco días hábiles improrrogable; de lo contrario se archivará la solicitud. En caso de no cumplir con algún requisito de ley, se expedirá resolución de rechazo indicando los motivos, la cual podrá ser apelada ante el Pleno del Tribunal Electoral dentro de los dos días hábiles siguientes a su notificación.

Los libros para recolección de firmas de respaldo o de iniciadores, podrán circular sin restricción de días ni de horario, bajo la responsabilidad del precandidato o activista, y cada persona que firme debe estar en el registro electoral de la circunscripción, esté o no inscrito en partido político.

Los precandidatos deberán presentar las firmas recogidas ante la Dirección de Organización Electoral correspondiente, a más tardar los últimos cinco días hábiles de cada mes, desde que fueron autorizados y hasta el fin del periodo correspondiente, para la depuración de firmas que estipula el Código Electoral.”

**“Artículo 5. Verificación de firmas.** El proceso de verificación de firmas lo llevará a cabo la dirección de organización electoral respectiva, dentro de los quince días hábiles siguientes a la entrega de cada libro, y consistirá en determinar que:



1. El nombre coincide con la cédula.
2. La firma coincide con la de la cédula.
3. La persona que firmó está en el Registro Electoral de la respectiva circunscripción.
4. No ha respaldado ni es adherente de otra candidatura por libre postulación para el mismo cargo.
5. No hay firmas repetidas.
6. La persona que firmó está en pleno goce de sus derechos políticos.

Si luego de la verificación no se da por cumplida la cuota, se le comunicará al precandidato que debe continuar con la recolección de las firmas que haga falta, siempre y cuando no haya concluido el periodo para tal fin.

En el caso de que el precandidato no esté de acuerdo con el resultado de la verificación de las firmas, podrá solicitar que la Dirección de Auditoría Interna de Tribunal Electoral confirme el resultado. Luego de esta última revisión, todos los casos de firmas no coincidentes se remitirán a la Fiscalía General Electoral para la investigación respectiva.”

**“Artículo 6. Contenido del libro de firmas de respaldo o iniciadores.**

Los libros para recolectar firmas de respaldo o iniciadores serán impresos por el Tribunal Electoral y entregados gratuitamente a cada precandidato y sus activistas según se dispone en el presente decreto.

En cada libro se podrán recoger hasta quinientas firmas de iniciadores, a razón de cincuenta páginas de diez firmas cada una y contendrá la siguiente información:

1. Datos del precandidato: nombre y número de cédula, cargo al que aspira, circunscripción por la que aspira incluyendo circuito, distrito y corregimiento para los cargos de diputado, alcalde, concejal, y representante. Se exceptúan la circunscripción para el cargo de presidente de la República porque es nacional.

2. Número de cédula, nombre y firma del ciudadano que respalda la candidatura. En caso de que la persona no supiera firmar, estampará su huella dactilar, preferiblemente del dedo índice derecho, y el activista firmará a ruego.

3. Fecha de la firma.

4. Nombre, firma y cédula del activista.

5. Al final de cada página del libro se agregará la siguiente frase: **‘yo (nombre del precandidato o activista) declaro bajo la gravedad del juramento que las firmas son auténticas porque fueron consignadas en mi presencia por el titular de la cédula, y los datos registrados en el presente libro son ciertos’**, seguidamente, aparecerá la firma del precandidato o activista y su huella dactilar.”

**“Artículo 9. Decisión de continuar en la etapa de recolección de firmas de respaldo o de pasar a la inscripción de adherentes con funcionarios del Tribunal Electoral.** Tan pronto el precandidato estime que ha completado la cuota de firmas iniciales o de respaldo, deberá decidir si opta por seguir recolectando firmas de respaldo o si pasa a la etapa de inscribir adherentes con funcionarios del Tribunal Electoral.

Si decide continuar recogiendo firmas de respaldo, queda obligado a entregar los libros con las firmas recogidas a más tardar los últimos cinco días de cada mes, para que el Tribunal Electoral pueda hacer la depuración. Todas las firmas de respaldo o de iniciadores, cuentan como firmas válidas de adherentes si son validadas por el Tribunal Electoral en el proceso de depuración que debe llevarse a cabo mensualmente. Tendrán prioridad en la revisión de las firmas, los aspirante y precandidatos que cumplan con esta norma.”

**“Artículo 10. Decisión de no continuar en la etapa de recolección de firmas de respaldo.** Si el precandidato decidiere no continuar recogiendo firmas de respaldo, sino que prefiere pasar a la etapa de inscribir adherentes con funcionarios del Tribunal Electoral, deberá formalizar su solicitud ante el Director de Organización Electoral respectivo, acompañando lo siguiente:

1. Los libros con las firmas de iniciadores necesarias para la candidatura.
2. Indicación de la persona que lo representará en los trámites que realiza ante el Tribunal Electoral, para su reconocimiento como candidato de libre postulación, si lo tuviere a bien.”

**“Artículo 11. Autorización de entrega de libros para inscripción de adherentes.** Si con la verificación se da por cumplida la cuota inicial de firmas de respaldo o de iniciadores, se autorizará la entrega de los libros para la inscripción de adherentes, a fin de que se complete la cifra requerida para su reconocimiento a más tardar el 31 de diciembre del año anterior a la elección. Los libros de inscripción de adherentes serán los diseñados por el Tribunal Electoral.”

**“Artículo 12. Cumplimiento de la cuota inicial de inscripción.** Si con la verificación de las firmas de iniciadores, ya sea que el precandidato haya optado por quedarse en la etapa de recolección de firmas de respaldo o de inscribir adherentes con funciones del Tribunal Electoral, se da por cumplida tanto la cuota inicial como la totalidad de los adherentes requeridos, se emitirá una resolución dejando constancia de este hecho, sin que se entienda cerrada la posibilidad de recoger más firmas.”

**“Artículo 13. Cantidad de firmas de adherentes.** Para ejercer la libre postulación deberán obtenerse las siguientes cantidades de firmas, según el tipo de cargo:

1. Para los cargos de presidente y vicepresidente de la República, la cifra de adherentes será por lo menos, igual al uno por ciento (1%) de los votos válidos emitidos en la última elección presidencial.
2. Para los demás cargos, la cifra de firmas de adherentes será por lo menos igual al dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en la última elección, según el cargo al que se aspira. Cuando resultare que el porcentaje de firmas o adherentes necesarios 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.”

**“Artículo 23. Cumplimiento de la cuota de Adherentes.** Tan pronto se estime contemplada la cuota de firmas de adherentes, el precandidato y su



suplente o las personas previamente autorizadas por ellos, procederán a presentar personalmente la **solicitud de Admisión de Postulación**, ante el director de organización electoral respectivo, que estará acompañada de lo siguiente:

1. Los libros con las firmas de adherentes necesarias para la candidatura.
2. Designación del apoderado que lo representará en caso de impugnación de su postulación o de su elección, si lo tuviera a bien."

**"Artículo 24. Solicitud de Admisión de Postulación.** Recibida la solicitud de Admisión de Postulación y los libros con firmas de adherentes que hagan falta, el director de organización electoral respectivo, de ser procedente, autorizará en un término no mayor de quince días, la solicitud de admisión de la postulación, a fin de que en el período correspondiente se proceda a la admisión de la misma, previa validación de los requisitos del precandidato.

Los candidatos por libre postulación presentarán sus postulaciones dentro [d]el periodo señalado en el Decreto Reglamentario de las elecciones generales."

**"Artículo 25. Incumplimiento de la cuota de Adherentes.** Si con la verificación no se da por cumplida la cuota, se le comunicará al precandidato, que debe continuar con la inscripción de adherentes que hagan falta, siempre y cuando no haya concluido el periodo para tal fin. De lo contrario se procederá al archivo de la solicitud."

**"Artículo 26. Calificación y admisión de las candidaturas por libre postulación.** Si no hay impugnación de adherentes pendientes o si existiendo no afectara el derecho del precandidato, el director de organización electoral respectivo procederá a calificar y emitir resolución de admisión de las postulaciones que deban ser reconocidas, remitiendo a la Secretaría General copia de las mismas para la publicación del aviso en el Boletín del Tribunal Electoral, para los efectos de que se puedan promover las impugnaciones de las candidaturas a que hubiere lugar.

En la resolución de admisión de la postulación se consignará la cantidad de adherentes que se hubieren inscrito a favor del precandidato, para efectos del pago del pago del financiamiento público previsto en el Código Electoral."

**"Artículo 27. Archivo de solicitudes.** El director de organización electoral respectivo, ordenará de oficio el archivo de las solicitudes que no hubiesen alcanzado los adherentes necesarios. Esta resolución admitirá recurso de apelación dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación por edicto, ante los Magistrados del Tribunal Electoral. La apelación se decidirá dentro de los diez (10) días hábiles siguientes."

**"Artículo 28. Número máximo de candidatos por libre postulación.** Si el número de precandidatos del territorio nacional o listas en cualquier circuito, distrito o corregimiento, es mayor a tres solamente clasificarán para la postulación los tres (3) precandidatos o listas de ellos, si se trata de una circunscripción plurinominal, que al cierre de las inscripciones hayan inscrito la mayor cantidad de adherentes.

En los circuitos plurinominales y en los distritos donde se eligen concejales, las listas contendrán hasta la cantidad de aspirantes que permita la respectiva circunscripción electoral, según los puestos sujetos a elección."

De la lectura de las normas citadas, este Despacho advierte que **los artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto número 10 de 3 de julio de 2017**, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación", bajo análisis, **vienen a desarrollar los lineamientos generales relativos a los derechos políticos; entre éstos, el sufragio**, a los que se refiere el accionante en su demanda, al aducir como infringidos **el artículo 135 del Estatuto Fundamental y el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos**, por vía del artículo 4 del Estatuto Fundamental, ya citados; además, de las disposiciones del Código Electoral que aluden a las postulaciones a Presidente y Vicepresidente de la República por Libre Postulación, las postulaciones a Diputados de la República y la postulación de candidatos a Alcaldes, Concejales y Representantes de Corregimiento, antes transcritos.

Recordemos que el artículo 184, numeral 14, del Estatuto Fundamental faculta al Órgano Ejecutivo; es decir, al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo a: *"Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu."*

La Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 14 de febrero de 2003, en cuanto al tema de la potestad reglamentaria, ha señalado que:

"La potestad reglamentaria constituye, pues, una función del Ejecutivo para facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, respetando el espíritu y sentido de la ley que regula, es decir, que no debe el Órgano Ejecutivo pretextando cumplir con la función reglamentaria que la constitución le encomienda, desbordar o contradecir sus preceptos. De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

Los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes, los que realiza mediante actos singulares o mediante normas reglamentarias de carácter general (leyes en sentido material, si se quiere), potestad ésta que se encuentra vinculada a la ley que se propone reglamentar, no pudiendo rebasar sus límites, sino que, como manifiesta el jurista Libardo Rodríguez, en su monografía Los



Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano (Ed. Temis, 1977), el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley que pretende regular.

Como tales actos se dictan para la ejecución de las leyes, sus condiciones de fondo son dadas por el respeto debido a ellas y, lógicamente, a la Constitución Nacional.

Así lo considera sin vacilaciones la doctrina: 'El decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, esa función normativa corresponde al legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador'. (RODRÍGUEZ, Libardo. Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano. Editorial Temis, 1977).

..."

La emisión de reglamentos de ejecución de las leyes, es una atribución que también tienen las entidades autónomas, **como el Tribunal Electoral**. Estos cuerpos normativos fueron objeto de análisis en la Sentencia de la Sala Tercera de fecha 21 de marzo de 2002, al señalar que **el ejercicio de esa potestad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de la que gozan las entidades públicas autónomas**, la cual proviene de la facultad originaria que ostenta el Presidente de la República, con la participación del Ministro del ramo respectivo, para la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu. Veamos:

"A. La Potestad Reglamentaria en Panamá:

Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo, **la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.**

El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, han llevado en la práctica al **reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de la que gozan las entidades públicas autónomas y sólo**

puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

'De lo anterior, se puede apreciar que **es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan.** Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.'

..." (Énfasis suplido).

La jurisprudencia citada, nos lleva a colegir que las disposiciones del Código Electoral y los artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto número 10 de 3 de julio de 2017, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación", en estudio, aluden a temas tales como: "...*la resolución motivada reconociendo al aspirante como precandidato al cargo de que se trate, y autorizando la entrega de libros para recolectar las firmas de los iniciadores o de respaldo, que correspondan a su candidatura...*"; "...*Los libros para recolección de firmas de respaldo o de iniciadores, podrán circular sin restricción de días ni de horario, bajo la responsabilidad del precandidato o activista...*" y "...*El proceso de verificación de firmas...*" y otros afines, **lo que demuestra que el Tribunal Electoral cumplió a cabalidad con la potestad reglamentaria que le otorgó el artículo 143 (numeral 3) de la Constitución Política;** ello, como desarrollo de la cláusula de reserva legal que establece el **artículo 138 de la Carta Magna**, por lo que no son ciertas las aseveraciones del accionante cuando señala que se: "...*cercena el derecho al sufragio pasivo y coartan a la ciudadanía el derecho de elegir...*"

En igual sentido, observa esta Procuraduría que con el Decreto 10 de 3 de julio de 2017, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, "Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación" no ha invadido la competencia del constituyente, al establecer algunos trámites pertinentes que deben ser cumplidos por los candidatos de Libre Postulación, toda



vez que desarrollan la viabilidad de dichas candidaturas, lo que se hace con pleno sustento en el numeral 3 del artículo 143 de la Carta Política, que es del siguiente tenor:

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

...

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

...” (El resaltado es nuestro)

Con base a lo anterior, los aspectos regulados en las normas reglamentarias acusadas de inconstitucional, vienen precisamente a darle contenido a las disposiciones electorales a fin de materializar su aplicación y vigencia; en consecuencia, contrario a lo indicado por el activador constitucional, los aspectos ahí establecidos, no cercenan el derecho al sufragio pasivo, ni coartan el derecho de elegir, en virtud que son precisamente esos requisitos los que vienen a formalizar y posibilitar las candidaturas por Libre Postulación.

Igualmente, los aspectos reglamentarios indicados contribuyen a facilitar a los ciudadanos la plena eficacia de ejercer de una manera oportuna e informada, el derecho al sufragio, consagrado en el artículo 135 de la Constitución Política, el cual es del siguiente tenor:

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

La reglamentación en materia electoral, en la situación particular en estudio e inherente a las candidaturas por libre postulación, además de tener los sustentos constitucionales indicados, se cimientan en el artículo 136 de la Carta Política que claramente establece, la obligación de las autoridades de **“...garantizar la libertad y honradez del sufragio...”**.

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto número 10 de 3 de julio de 2017, emitido por los Magistrados del Tribunal Electoral, “Por el cual se reglamentan los trámites para candidatos por Libre Postulación”, porque no infringen los artículos 4,

135 ni algún otro de la Constitución Política de la República; tampoco el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 61-18-I