

ENTRADA No. 20725-2022

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE **CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA Y ASOCIADOS**, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE **DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY 247 DE 22 DE OCTUBRE DE 2021** (QUE REFORMA EL CÓDIGO ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ).

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense **CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA Y ASOCIADOS**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el artículo 106 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que reforma el Código Electoral.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La norma acusada de inconstitucional, como se ha adelantado, es el artículo 106 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que reforma el Código Electoral, que dispone lo citado a continuación:

“Artículo 106. El artículo 267 del Código Electoral queda así:

Artículo 267. Tan pronto una persona aforada lo invoque, o la autoridad a cargo del expediente correspondiente tome conocimiento de este por cualquier vía, deberá suspender el proceso y solicitar a los juzgados administrativos electorales el levantamiento del fuero so pena de viciar de nulidad lo actuado.

La solicitud para el levantamiento del fuero deberá ser formulada mediante escrito, exponiendo los motivos por los cuales debe levantarse el fuero y adjuntando copias autenticadas únicamente de las pruebas que sustentan la solicitud.

Recibida la solicitud se le notificará personalmente al aforado de conformidad con las normas de este Código, a fin de darle traslado por dos días para que presente las consideraciones que estime pertinente. Seguidamente, el juzgado administrativo electoral competente deberá resolver la solicitud en un término no mayor de dos días hábiles.

La resolución mediante la cual se decida la solicitud se notificará por edicto. De no haber pronunciamiento en dicho término, se entenderá que el juzgado no accede al levantamiento del fuero.

El recurrente contará con dos días hábiles para interponer el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal Electoral, el cual deberá ser resuelto en un término no mayor de ocho días hábiles.”

II. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO.

En primer lugar, resulta importante destacar que la Demanda de Inconstitucionalidad se constituye como una Acción autónoma que tiene como finalidad la Supremacía e integridad de la Constitución, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos provenientes de una Autoridad, que se aparten de dichos principios o postulados de nuestra Norma Fundamental.

Así mismo, es de lugar anotar que conforme lo preceptúa el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, la Corte Suprema de Justicia tiene entre sus prerrogativas constitucionales y legales la guarda de la integridad de la Constitución Política, para lo cual conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración sobre la inconstitucionalidad de todas las normas que por razones de fondo o forma impugne ante ella cualquier persona.

En lo concerniente a la etapa de admisibilidad, abundantes pronunciamientos de esta Corporación de Justicia han indicado que la Demanda de Inconstitucionalidad que se promueva debe referirse a una auténtica violación

de un precepto de carácter constitucional que debe quedar debidamente explicado en la Acción, así como cumplir con los demás requerimientos generales de toda Demanda conforme lo disponen los artículos 101 y 665 del Código Judicial, y los particulares previstos en los artículos 2560 y 2561 de la misma excerta legal; y además, atender los presupuestos trazados por la jurisprudencia del Pleno respecto de esas formalidades, de manera tal que pueda ser recibida a trámite.

En esa labor, luego de un examen integral del libelo de Demanda presentada este Tribunal advierte que la Acción sometida a nuestro conocimiento presenta algunas deficiencias que impiden su admisión, por las razones explicadas a continuación.

En este sentido, observa el Pleno, en primer lugar, que la Demanda en estudio adolece del presupuesto de admisibilidad concerniente a la correcta explicación del concepto de infracción, pues si bien, la Firma accionante indica cómo disposiciones constitucionales infringidas los artículos 32 y 144 de la Constitución Política, e indica que las infracciones derivan de una violación directa por omisión, la realidad es que no logra desarrollar argumentos suficientes tendientes a exponer y explicar con total claridad a este Tribunal por qué resulta inconstitucional el artículo demandado.

En este punto, debe indicarse que el Concepto de Infracción, ha dicho la jurisprudencia, consiste en la argumentación eficiente y suficiente que debe hacer el Activador Constitucional, para guiar al Tribunal Constitucional sobre el interés y el derecho fundamental que se protege y como el acto reprochado lo vulnera, motivo por el cual, resulta incuestionable que este apartado exige por parte del petente una explicación lógica, coherente, detallada e individualizada acerca de la forma en que la norma objeto de censura, violó el contenido de las normas constitucionales que se estiman conculcadas.

El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-

jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta la norma censurada con el contenido de las disposiciones constitucionales que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicha norma es contraria o no de nuestra Norma Fundamental.

Ahora bien, la atenta revisión de este apartado en el libelo en estudio pone de manifiesto que la accionante no realiza una explicación suficiente del concepto de infracción que permita a los miembros del Pleno, su confrontación con las Normas Constitucionales que estima conculcadas, toda vez que los argumentos desarrollados no logran exponer y explicar a este Tribunal Constitucional por qué resulta inconstitucional el artículo demandado.

En este orden de ideas, en el presente caso, se observa que la demandante plantea de una manera muy general, cómo es que a su juicio, las normas impugnadas violan el texto fundamental; sin embargo, en dicha argumentación no se hace una relación o vinculación entre las normas constitucionales que cita violadas, y las razones por las cuales se producen las supuestas infracciones, limitándose la accionante a plantearlas de manera muy sucinta y ambigua, sin concretar las transgresiones específicas que el artículo 106 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que reforma el Código Electoral, ocasiona en el orden constitucional.

Y es que, se desprende que la activadora sustenta la violación del artículo 32 de la Constitución Política, indicando medularmente *que “el trámite que se pretende seguir no estarían (sic) asegurando los derechos, garantías y no estarían cumpliendo con lo establecido en nuestra constitución”*; no obstante, omite precisar cómo el artículo impugnado genera este quebrantamiento y, más importante aún, cuáles son esos derechos y garantías que consagra la Constitución que se estarían desatendiendo con el trámite establecido en la excerta.

Misma situación ocurre en el desarrollo del concepto de infracción del

artículo 144 de la Norma Fundamental, en el que de forma cardinal afirma que *“Existe un grave e inminente peligro al orden constitucional y democrático de permitir normas de carácter legal infrinjan los derechos constitucionales de los ciudadanos. La misma puede derivar a un poder excesivo por parte del Tribunal Electoral donde no ejerza un debido control sobre el levantamiento del Fuero Penal Electoral”*; empero, se aprecia de igual manera que el censor omite indicar y especificar cómo podría surgir ese grave peligro, pues no da luces en cómo la norma legal vulnera el artículo constitucional señalado como infringido.

Siendo ello así, es claro que dichos planteamientos efectuados de forma muy general no resultan precisos para satisfacer el requisito de admisibilidad que debe poseer la explicación del concepto de infracción endilgado al artículo demandado de inconstitucional y, por ende, no cumplen con la motivación concreta que debe hacerse a cada uno de estos cargos, conforme lo explica tanto el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, como abundante jurisprudencia proferida por este Pleno.

Tal falta de elaboración en el desarrollo de dicho apartado, impide que este Tribunal constitucional pueda apreciar en qué consiste la supuesta afectación a las normas constitucionales aducidas por el ensayante, circunstancia que como hemos indicado, resulta vital para la admisibilidad de la Demanda, máxime si se tiene en cuenta que la impugnación en esta ocasión está dirigida con una norma de rango legal.

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado de forma reiterada y sistemática que la falta de una debida explicación de la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación", conlleva la inadmisión de la Demanda. Así son consultables las siguientes Resoluciones:

Resolución de 30 de noviembre de 2020:

“En efecto, no cabe duda que la expresión del concepto de infracción de la norma constitucional constituye uno de los espacios de mayor relevancia en la construcción

de la acción de inconstitucionalidad, pues se reserva para que el postulante pueda desarrollar el discurso en el que se describe de manera diáfana, lógica y congruente, la forma o la manera a partir de la cual se genera la antinomia entre la norma constitucional y cualquier otra ley, decreto, reglamento, resolución o acto de carácter público, susceptible de ser revisado en sede constitucional. Solo así podrá esta Magistratura adquirir plena comprensión y certeza sobre los cargos de inconstitucionalidad que expone el actor.

Luego del análisis del libelo de demanda de inconstitucionalidad contra el Acuerdo N°94 de cuatro (4) de abril de dos mil dieciocho (2018) emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, concluye el Pleno que, al desarrollar los cargos de inconstitucionalidad, basados en la infracción de las disposiciones 32, 46 y 47 de la normativa suprema, el demandante ha omitido indicar la forma cómo dicho Acuerdo Municipal se muestra contrario a estos postulados de la Carta Magna.

Al sustentar la violación del artículo 32 de la Constitución Política, el activador hace referencia a principios - entre ellos, el del debido proceso consagrado en esta disposición constitucional - omitiendo precisar cómo el Acuerdo Municipal genera este quebrantamiento. Es evidente que la sola mención y definición de principios como el de seguridad, certeza jurídica y legalidad, acompañada de comentarios sobre la presunta oscuridad de la norma, sin elaboración alguna, no resulta útil a los efectos de ilustrar al Pleno sobre la inconstitucionalidad de este compendio de normas.

Iguales comentarios merecen los cargos de infracción del artículo 46 de la Constitución Política. No basta expresar que la normativa no puede vulnerar los derechos adquiridos, tampoco citar precedentes judiciales relativos al tema. Debía el actor indicar la forma en que la norma se reserva efectos retroactivos a contravía del mandato constitucional.

En el desarrollo del cargo de inconstitucionalidad apoyado en el artículo 47 de la Carta Política se advierten también deficiencias. Nótese que el demandante no elabora en cuanto a la manera en que se produce la alegada infracción, limitándose a señalar - luego reflexionar sobre el derecho de propiedad - que "las propiedades y proyectos ya aprobados por ley, luego de un debido proceso administrativo, no se pueden desestimar como lo hace el acuerdo municipal atacado de inconstitucional", obviando, de nueva cuenta, ofrecer las razones de su dicho que, huelga decir, no pueden ser colegidas por el Pleno.

Como quiera que el libelo de demanda registra notables deficiencias que afectan el objeto mismo de la acción, no le resta a esta Colegiatura más que inadmitir la presente demanda de inconstitucionalidad, y a ello se procede.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda interpuesta por el licenciado Camilo Alberto Valdés Mora, en representación del CONSEJO NACIONAL DE PROMOTORES DE VIVIENDA (CONVIVIENDA), para que se declare inconstitucional el Acuerdo N°94 de cuatro (4) de abril de dos mil dieciocho (2018) emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, por el que se aprueba el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá.”

Resolución de 3 de diciembre de 2020:

“(…) debe recordarse que quien promueva una Acción de Inconstitucionalidad debe precisar cuáles son los argumentos que la fundamentan; es decir, exponer los conceptos de infracción constitucional que deben ser valorados por el Alto Tribunal. En la situación en estudio, si bien se transcriben las normas Constitucionales y Convencionales que se dicen infringidas; los cargos de infracción son presentados de manera confusa y en algunos casos de manera conjunta, sin desprender diáfananamente de los mismos su relevancia constitucional.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 2560 del Código Judicial, el cual es del tenor siguiente:

‘Artículo 2560. Además de los requisitos comunes a toda demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:

1. Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales; y
2. Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción.’

Sobre el particular, esta Corporación de Justicia en Resolución de 28 de junio de 2018, manifestó lo siguiente:

‘De igual forma, se observa que los accionantes proceden a establecer en tres puntos, lo que denomina 'hechos en que se fundamenta la demanda', los cuales en sí no encierran mayores elementos sobre la explicación de las infracciones argüidas, resultando posterior a ello que nuevamente en el concepto de infracción reitera lo expresado en los hechos de la demanda.

En relación con los requisitos especiales de la Demanda de Inconstitucionalidad establecidos en el artículo 2560 del Código Judicial, debe aclarársele a los demandantes que a fin de darle curso a este tipo de instancia

constitucional, es esencial que en las Demandas de Inconstitucionalidad se indique de manera precisa las disposiciones constitucionales que, a juicio del demandante, resultan infringidas por la norma o acto impugnado, el concepto de violación y sustentarlo; de manera tal, que quede expuesto el planteamiento de la pretensión constitucional objeto de análisis, puesto que no es dado a la Corte Suprema de Justicia, interferir, ni adivinar cómo resulta infringida la Constitución por las normas impugnadas.'

Siendo ello así es como de esta manera, los demandantes incumplen con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, para este tipo de demandas, consistente en sustentar diáfananamente el concepto de la infracción a la norma constitucional que estima infringida."

Resolución de 28 de junio de 2018:

"En relación con los requisitos especiales de la demanda de inconstitucionalidad establecidos en el artículo 2560 del Código Judicial, debe aclarársele a los demandantes que a fin de darle curso a este tipo de instancia constitucional, es esencial que en las Demandas de Inconstitucionalidad se indique de manera precisa las disposiciones constitucionales que, a juicio del demandante, resultan infringidas por la norma o acto impugnado, el concepto de violación y sustentarlo; de manera tal, que quede expuesto el planteamiento de la pretensión constitucional objeto de análisis, puesto que no es dado a la Corte Suprema de Justicia, interferir, ni adivinar cómo resulta infringida la Constitución por las normas impugnadas.

Siendo ello así es como de esta manera, los demandantes incumplen con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, para este tipo de demandas, consistente en sustentar diáfananamente el concepto de la infracción a la norma constitucional que estima infringida.

Indicado lo anterior, es de lugar resaltar, lo señalado por jurista panameño Rigoberto González Montenegro en cuanto al concepto de infracción en la acción constitucional:

"El adecuado manejo del concepto de la infracción de la norma constitucional, va a permitir un buen planteamiento de la pretensión constitucional, ya que, al desarrollar la argumentación respectiva, ha de quedas (sic) claramente establecido como es que resulta infringida, menoscabada o violada la disposición constitucional.

...

Esta es una labor, y por tanto, una obligación que recae en quien promueve la acción de inconstitucionalidad, pues es él quien demanda ante la Corte lo que indica como infractor de la Constitución." (González Montenegro,

Rigoberto. La Acción de Inconstitucionalidad. Litho Editorial Chen, S. A. Primera Edición 2011, página 93)

Por tanto a juicio de esta Superioridad, las razones expuestas son más que suficientes para no admitir la demanda de inconstitucionalidad intentada.”

Como corolario de lo antes expuesto, este Tribunal Constitucional advierte que ante la falta de un desarrollo adecuado por parte de la accionante del concepto de infracción, se incumple con lo normado en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, situación que hace inadmisibile la Acción.

Sin perjuicio de lo anterior, también se evidencia otra deficiencia que impide la procedencia de la Demanda, según será expuesto en párrafos siguientes.

En este sentido, debemos resaltar que el artículo 2561 del Código Judicial establece que a la Demanda se deberá acompañar copia autenticada del acto que se considere inconstitucional, salvo que dicho acto se trate de una Ley u otro documento publicado en Gaceta Oficial, en cuyo caso no habrá necesidad de acompañar la copia, bastando citar el número y fecha de la respectiva Gaceta Oficial.

No obstante lo anterior, en el caso que ocupa el presente análisis, observamos que la actora no aportó copia del artículo 106 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que reforma el Código Electoral, acusado de inconstitucional, ni tampoco indicó el número y la fecha de la Gaceta Oficial en la que fue publicado el artículo acusado, situación que conforme lo prevé el último párrafo del aludido artículo 2561 de la excerta legal en cuestión, produce la inadmisibilidad de la Demanda de Inconstitucionalidad planteada.

En consecuencia, se desprende que las deficiencias advertidas impiden que la Acción de Inconstitucionalidad propuesta sea admitida, y en estos términos se pronunciará esta Corporación de Justicia.

Finalmente, debe reiterarse que esta Máxima Corporación de Justicia ha dejado sentado en innumerables ocasiones que no es permisible interpretar que la exigencia del cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad previstos en la

normativa se erige como un exceso de formalismo, pues es deber de todo el que concurra ante esta Tribuna Constitucional cumplir con los requisitos mínimos de admisibilidad que por Ley se han establecido.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **NO ADMITE** la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense **CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA Y ASOCIADOS**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el artículo 106 de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, que reforma el Código Electoral.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA

OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL