



República de Panamá  
Tribunal Electoral

ACUERDO DEL PLENO 45-1  
de 18 de septiembre de 2020

Que confirma en todas sus partes el Acuerdo de Pleno 43-1 de 11 de septiembre de 2020

EL TRIBUNAL ELECTORAL

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que mediante Acuerdo de Pleno 43-1 de 11 de septiembre de 2020, se declaró que el Tribunal Electoral, no puede modificar el Decreto 36 de 4 de septiembre de 2020, a fin de establecer un mecanismo de votación distinto al establecido en el artículo 128 del Código Electoral; y el mismo fue comunicado y leído el 14 de septiembre del presente año, a los miembros de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (la Comisión), en sesión virtual celebrada con el Pleno del Tribunal, anunciando el Presidente del mismo, que, por tratarse de un acto administrativo, el precitado acuerdo era objeto del recurso de reconsideración.

Que, en tiempo oportuno, los licenciados Herbert Young y Giulia De Sanctis, representantes del Partido Panameñista y del Partido Popular, respectivamente, ante la Comisión; presentaron recurso de reconsideración contra el precitado Acuerdo.

Que, en su escrito de reconsideración, los mismos sostienen que el artículo 128 del Código Electoral establece que todas las decisiones de la Comisión serán aprobadas por mayoría de votos, lo que necesariamente implica que la Comisión se auto regula y establece las reglas que rigen su funcionamiento, dentro de las cuales, puede aprobar normas para exigir una mayor representatividad para la aprobación de ciertos temas que requieren mayor consulta.

Que igualmente expresan que no es dable al Tribunal entrar a calificar y determinar las distintas formas de mayoría, bajo el conocido aforismo que señala “donde no distingue la ley, nosotros no debemos hacerlo”; y que el Tribunal aprobó el Decreto 36 de 4 de septiembre de 2020, estableciendo en sus artículos 2 y 20 el método de votación por mayoría absoluta.

Que también establecen que de conformidad con el artículo 128 del Código Electoral, el Tribunal Electoral no aprueba ni regula el funcionamiento de la Comisión, por lo que son sus propios miembros los que pueden establecer normas y procedimientos para autogobernarse.

Que en tiempo oportuno, se recibió el recurso de reconsideración presentado por José Luis Paniza, en nombre de los miembros del Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales.

Que, en lo medular del recurso, expone que los decretos del Tribunal Electoral, el 42 de 2 de diciembre de 2019 y 36 de 4 de septiembre de 2020, desarrollan el concepto de mayoría de votos, haciendo una interpretación abierta del mismo y permitiendo distintos tipos de mayoría, en este caso las denominadas simple y absoluta.

Que también sostiene que el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales no comparte la decisión del Pleno del Tribunal Electoral, debido a que el artículo 128 del Código Electoral, al hablar de mayorías, lo hace de manera amplia, sin restringir la determinación de distintos tipos de mayoría por parte de la Comisión y que el hecho de que se haya incluido el concepto de mayorías simple y absoluta en los Decretos 42 y 36 precitados, evidencia que puede haber distintos tipos de mayoría, incluso adicionales a las allí incluidas.

Que, una vez analizados los argumentos de los recurrentes, este Tribunal, procede a emitir sus consideraciones sobre el recurso que nos ocupa de la siguiente forma:

### **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Debemos recordar que por mandato constitucional, la iniciativa legislativa está concedida solamente a los Poderes del Estado, y en materia electoral, desde la reforma constitucional del año 2004, al Tribunal Electoral, en las materias de su competencia. Por consiguiente, es el Estado a través de los organismos constitucionalmente

facultados, quienes son responsables de la elaboración de los proyectos de leyes, su discusión política y su sanción.

Con la reforma electoral de 2017, se legalizó un mecanismo de reforma electoral que se venía utilizando desde la restructuración del Tribunal Electoral en 1990, en donde la propuesta de modificación de la Ley electoral surgía de la consulta con los principales actores de la sociedad, de forma tal que, el proyecto fuera más participativo y de conocimiento amplio desde antes de su aprobación legislativa, garantizando que los actores del proceso electoral, pudieran prepararse para la entrada en vigencia de los nuevos cambios.

La Comisión, que cada cinco años ha sido convocada y reglamentada por el Tribunal Electoral, se ha convertido en una especie de subcomisión de hecho de la Comisión de Gobierno y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, para adelantar y facilitar la discusión del proyecto de ley de reforma electoral que el Tribunal Electoral, a partir de la reforma constitucional de 2004, presenta en ejercicio de su iniciativa legislativa.

Sin embargo, esto no significa que el Tribunal Electoral pueda renunciar o delegar sus obligaciones constitucionales en la Comisión.

Una lectura del artículo 128 del Código Electoral nos permite definir algunos conceptos sobre la Comisión, que han sido pasados por alto en las alegaciones de los recurrentes, a saber:

1. La misma constituye un mecanismo de consulta convocado por el Tribunal Electoral, es decir, su funcionamiento depende de un acto público emitido por la autoridad electoral.
2. Su función es la de asistir al Tribunal Electoral, por lo que, se encuentra supeditada a las directrices que el organismo electoral establezca para su funcionamiento;
3. Su composición básica, corresponde al Tribunal Electoral, pues la norma legal no otorga legitimación previa a ninguna organización.

Bajo este análisis, la argumentación sostenida por los recurrentes de que la Comisión hizo un acto de autorregulación no tiene asidero jurídico, pues como vemos, la vigencia y funcionamiento de este organismo de consulta depende única y exclusivamente de la regulación que al respecto dicte el Tribunal Electoral cuando la convoca.

Caso contrario lo constituye la emisión del reglamento interno, el cual de acuerdo con el artículo 128 del Código Electoral puede ser emitido y votado por la Comisión. Sin embargo, este reglamento no podría contener disposiciones contrarias a lo que establece la Ley y otros instrumentos jurídicos de rango superior como lo son los decretos reglamentarios.

El reglamento interno se traduce entonces en un instrumento de manejo regular de las sesiones, mas no en un instrumento que pueda de manera alguna alterar o contravenir la composición básica de la Comisión, es decir la calidad de sus miembros y las mayorías requeridas para votar.

No debemos confundir el hecho de que el Tribunal Electoral permita a la Comisión un manejo particular en el debate de los temas, con la inexistencia de un marco normativo que permita a la Comisión actuar al margen de los parámetros establecidos en el artículo 128 del Código Electoral.

La Comisión no puede pretender imponerle al Tribunal Electoral reglas para su composición básica, porque su marco normativo se lo prohíbe, y el Tribunal Electoral, en aras de garantizar el imperio de la Ley, tiene que velar porque el funcionamiento de este organismo de consulta se enmarque en los límites legales y reglamentarios establecidos.

Admitir la tesis de los recurrentes, significaría el desconocimiento de los principios constitucionales para la formación de la Ley, amén de la usurpación de la función pública por parte de personas no legitimadas para tal fin.

El artículo 128 del Código Electoral al hablar de la mayoría de los miembros lo hace en su sentido amplio, es decir refiriéndose a la mayoría simple y a la mayoría absoluta, mas no a la mayoría calificada que en esencia contraría el concepto de mayoría y es utilizado como elemento de "seguridad" para temas en extremo sensitivos en un organismo colegiado, pero que debe estar taxativamente enunciado en la normativa.

La mayoría absoluta es una mayoría en sí misma que comprende la mitad más uno de los miembros que integran el organismo colegiado (refiriéndonos a aquellos con derecho a voto). De igual manera que, la mayoría simple es también una mayoría en sí misma que comprende el número mayoritario mínimo de los miembros que están presentes en ese momento en la sala (tomando en cuenta que el total sea igual al quórum mínimo requerido para sesionar, claro está).

Ambas mayorías implican el concepto definido por el Diccionario de la Lengua Española de mayoría el cual es “*la mayor parte de un número o de una serie de cosas que se expresa.*” (Diccionario de la Lengua Española, versión en línea, <https://dle.rae.es/mayoría>)

Cuando estamos en presencia de la mayoría simple, por definición numéricamente hay exactamente más del número que representa la mitad de los votos de los presentes y cuando estamos en presencia de la mayoría absoluta lo es del total de los integrantes. Es por ello que cuando se encuentran presentes todos los miembros de un organismo colegiado ambas mayorías son iguales.

Cuando se habla de mayoría calificada, se habla de una mayoría especial que debe ser regulada aparte del concepto de mayoría y dedicada a temas específicos y de enorme interés para un grupo colegiado. Es una ficción jurídica que solo existe en una normativa legal cuando se dedica expresamente una norma a ese tema.

A este propósito el recurrente cita la obra del Dr. Harley James Mitchell, Tratado de Derecho Parlamentario, Tomo III, en la cual señala que “Esta mayoría especial es un requisito para votaciones cuyo objeto se considera de tal trascendencia; por ello se rodea de un consenso más extendido que el que supone la mayoría relativa, simple, o, incluso la mayoría absoluta.”, concepto con el cual estamos de acuerdo; se trata de mayoría especial para temas de trascendencia. Pero la razón de su especialidad es porque se trata de una ficción jurídica, no porque pueda llamarse mayoría por sí misma como lo define nuestro idioma.

Una ficción legal o jurídica, tal como lo define el Diccionario Prehispánico del Español Jurídico, en su versión en línea, es un “artificio jurídico que permite otorgar efectos jurídicos a una situación o relación inexistente, como si se hubiera producido.” (Diccionario Prehispánico del Español Jurídico, versión en línea, <https://dpej.rae.es/lema/ficción-legal>).

¿Pero, porqué la mayoría calificada es una ficción jurídica? La respuesta reside en el concepto de qué es una mayoría el cual ya mencionamos. La especialidad de la mayoría calificada consiste en “olvidar” la validez de la mayoría, aún cuando la misma se encuentra presente en un acto del organismo colegiado, y validar única y exclusivamente el número superior de votos requeridos. Esto va en contraposición al concepto de mayoría ya que, a pesar de existir, la misma no puede ser tomada en cuenta en esas circunstancias particulares.

Los elementos principales del concepto de mayoría calificada lo son el número de calificación, es decir de una cantidad específica o particular de los miembros que la componen y el asunto específico sobre el cual va a regir esta mayoría.

Atendiendo entonces a este concepto, la mayoría calificada es una norma especial que debe estar establecida taxativamente en la Ley y no puede considerarse como parte del concepto de mayoría de miembros en su acepción común, sino que se trata de un concepto especial y distinto al anterior.

Las mayorías calificadas deben ser taxativas, especiales y de uso reducido, ya que invalidan el concepto de mayoría absoluta, independientemente de la existencia del quórum requerido, pudiendo así una decisión que cuente con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros, ser invalidada por requerir una mayoría calificada.

Los casos en los que se requiera de una mayoría calificada, deben estar establecidos de una manera clara, taxativa y con todos los elementos que la componen, y ejemplo de ello es el artículo 125 del Código Electoral cuando establece que “El Consejo Nacional de Partidos Políticos será convocado por el Tribunal Electoral **o por las dos terceras partes de sus miembros...**”

Aceptar los argumentos de los recurrentes, implicaría que, por mayoría de votos, la Comisión pudiese aprobar que todas o algunas de sus decisiones tuviesen que ser adoptadas por unanimidad, simplemente porque la mayoría de los miembros así lo decidió.

Finalmente, el pleno del Tribunal Electoral debe recordar que en el pasado, muchos temas controversiales de propuestas de reforma, fueron aprobados con suficientes votos para alcanzar e incluso superar una mayoría absoluta de votos, porque la argumentación utilizada en el debate fue compartida tanto por el Foro como por algunos partidos políticos; poniendo de manifiesto que no es la existencia de una norma que exija un voto calificado lo que hace posible la aprobación de una propuesta de reforma, sino los argumentos que la sustentan.

Que no existiendo elementos de índole legal, que permitan variar la decisión adoptado mediante el Acuerdo 43-1 de 11 de septiembre de 2020,

**ACUERDA:**

**PRIMERO:** Confirmar en todas sus partes el Acuerdo de Pleno 43-1 de 11 de septiembre de 2020, por el cual se declara que el Pleno del Tribunal Electoral, no puede modificar el Decreto 36 de 4 de septiembre de 2020, a fin de establecer un mecanismo de votación distinto al establecido en el artículo 128 del Código Electoral.

**SEGUNDO:** Notificar del presente Acuerdo a los miembros de la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2020.

**Fundamento de derecho:** Artículo 128 del Código Electoral.

Dado en la ciudad de Panamá, el dieciocho de septiembre de dos mil veinte.

**Notifíquese y cúmplase,**

Este documento fue firmado electrónicamente por:  
**Heriberto Araúz Sánchez**

**HERIBERTO ARAÚZ SÁNCHEZ**  
Magistrado Presidente

Este documento fue firmado electrónicamente por:  
**Eduardo Valdés Escoffery**

**EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY**  
Magistrado Primer Vicepresidente

Este documento fue firmado electrónicamente por:  
**Alfredo Juncá Wendehake**

**ALFREDO JUNCÁ WENDEHAKE**  
Magistrado Segundo Vicepresidente

Este documento fue firmado electrónicamente por:  
**Yara Ivette Campo B.**

**YARA IVETTE CAMPO B.**  
Directora Ejecutiva Institucional

“Este documento fue firmado electrónicamente por el Pleno”



**Rosalba M. Chin**  
Subdirectora Ejecutiva Institucional