

## Constituyente Paralela (Comentario sobre el artículo 314 de la Constitución de 1972)

## *Parallel Constituent Assembly (Commentary on Article 314 of the 1972 Constitution)*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.133>

**Salvador Sánchez G.\***

<https://orcid.org/0000-0002-7533-2937>

A la memoria de  
Ana Victoria Sánchez Urrutia

**Resumen:** *Esta investigación forma parte del proyecto sobre Evaluación de la Constitución de 1972 que adelanta el Tribunal Electoral e IDEA Internacional desde enero de 2021. El propósito de este capítulo, en relación con el artículo 314 de la Constitución, es identificar las fortalezas y debilidades de la regulación constitucional vigente respecto de la Asamblea Constituyente Paralela.*

**Palabras Clave:** *Asamblea constituyente, deliberación democrática, derecho constitucional, poder constituyente, reforma constitucional.*

**Abstract:** *This research is part of the project on Evaluation of the 1972 Constitution that has been carried out by the Electoral Tribunal and International IDEA since January 2021. The purpose of this chapter, in relation to article 314 of the Constitution, is to identify the strengths and weaknesses of the current constitutional regulation with respect to the Parallel Constituent Assembly.*

**Keywords:** *Constituent assembly, constitutional law, constituent power, constitutional reform, democratic deliberation.*

---

\* Panameño. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Magister en Derecho Electoral, Universidad de Castilla - La Mancha, España. Profesor universitario desde 1993. Ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado artículos en revistas especializadas de Panamá, España, Colombia, Chile y México. Entre sus principales obras se encuentran "Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad" y "Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas". Fue director general de Asesoría Legal y Técnica en la Asamblea Nacional, secretario ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, viceministro de la Presidencia y ministro de la Presidencia, encargado. Representante Permanente de la República de Panamá ante la Organización de Estados Americanos entre 2018 y 2019. Actualmente es el director de Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

## I. Introducción

El propósito de este artículo es identificar las fortalezas y debilidades de la regulación constitucional respecto a la Asamblea Constituyente Paralela (en adelante, ACP).

La investigación es parte del proyecto Evaluación Constitucional, que el Tribunal Electoral e IDEA Internacional ejecutaron desde enero 2021. La metodología propuesta involucra la utilización de dos perspectivas: una interna y otra externa.

La perspectiva interna exige que nos detengamos en la norma constitucional, analizar todo lo que dispone, y evaluar el grado en que se han tomado las medidas correspondientes a su cumplimiento en un tiempo razonable tras su establecimiento, en especial los desarrollos legislativos, reglamentarios y materiales implicados por esa disposición. En el caso que nos ocupa, se identificarán los elementos presentes en el artículo 314 de la Constitución, y sus desarrollos legislativos y reglamentarios, extrayendo conclusiones y ofreciendo alternativas de regulación.

La perspectiva externa, por su parte, se corresponde con la adecuación de la Constitución Política a objetivos que se espera alcanzar con toda constitución. No es extraño que las constituciones contemporáneas los incluya en su texto. Un buen ejemplo es el preámbulo de la Constitución de Panamá, introducido en 1994.<sup>1</sup> Sin embargo, debido

---

<sup>1</sup> El preámbulo señala que se decreta la Constitución con el fin de *"fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional."*

a su carácter usualmente abstracto, evaluar el grado de cumplimiento de esos objetivos es difícil. En el marco del proyecto Evaluación de la Constitución de 1972, se han fijado cuatro criterios para una implementación constitucional exitosa: la legitimidad ante los ojos del público, la canalización del conflicto político a través de instituciones constitucionales, el control de los costos de funcionamiento del gobierno y la creación de bienes públicos (Ginsburg, 2020, p. 5 y ss). Estos criterios serán incorporados en la evaluación del artículo 314 de la Constitución.

El artículo 314 es la disposición que permite la convocatoria de una asamblea constituyente para reformar o reemplazar la Constitución. La denominación de esta asamblea como “paralela” es una particularidad terminológica del derecho positivo panameño.<sup>2</sup>

También se aborda la normativa constitucional y la legislación relacionada, y los pronunciamientos judiciales, en concreto, los de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (en adelante, CSJ) en ejercicio del control de la constitucionalidad.

En este artículo expondré sobre:

- a. Algunos antecedentes de la disposición que incluye la ACP como un método de reforma y reemplazo constitucional en la Constitución Política de Panamá, vigente.

---

<sup>2</sup> La denominación es consecuencia de la lectura de la Constitución de Guatemala de 1985, que en su artículo 278 señalaba que la asamblea nacional constituyente como mecanismo para el cambio constitucional, y en el 279 establecía que la constituyente y el congreso (legislador ordinario) “*podrán funcionar simultáneamente*”. La utilización del término “constituyente paralela” en Panamá, para diferenciarla de la guatemalteca “simultánea”, inicia en la comisión constitucional del IV Congreso Nacional de Abogados, en 1990 (Álvarez, 2013; Córdoba Barria, 2009, pp. 77-78).

- b. El sentido y alcance del artículo 314 de la Constitución Política de Panamá, sobre la ACP, introducido en 2004.
- c. Las provisiones constitucionales y legislativas, y pronunciamientos de la CSJ, relacionadas al artículo 314 de la Constitución.
- d. Crítica al régimen constitucional establecido, evaluando aspectos internos y externos, y propuestas de cambio a la regulación.

## II. Algunos Antecedentes

La reforma de las constituciones mediante asambleas o convenciones ya había sido planteada desde la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 (artículo 5) y de la Constitución francesa de 1791 (Título VII).

La modalidad de cambio constitucional mediante asambleas o convenciones tiene también antecedentes en la historia constitucional panameña. La Constitución Provincial de Panamá, de 1853, dispuso en su artículo 55 de una asamblea extraordinaria para que la constitución vigente fuera “aclarada, adicionada, reformada o **sustituída**” (énfasis mío).

Adicionalmente, adoptaron asambleas constituyentes como método de reforma de la Constitución, la Constitución del Estado Soberano de Panamá de 1863 (artículos 90-92), 1865 (artículo 127), 1868 (artículos 132-133), 1870 (artículos 133-134), 1873 (artículos 139-140), y 1875 (artículos 117-118), todas emitidas bajo el influjo de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863 (que también disponía similar modalidad, en su artículo 92).

Las asambleas constituyentes convocadas durante el siglo XX lo fueron al margen de las disposiciones de reforma vigentes.

Si bien la asamblea constituyente se introduce como mecanismo de cambio constitucional en 2004, entre 1983 y 1994 se intentó su adopción sin éxito. En efecto, como parte del impulso de reforma constitucional de la transición democrática, se propuso en el seno de la Comisión Revisora de la Constitución Política (1982), aunque no se aprobó que integrara el pliego de reformas. Además, integró un paquete de reformas sometido a referéndum (1992) y también se propuso bajo el sistema de las dos asambleas sucesivas (1994, infructuosamente, y 2004, con éxito).

En la Comisión Revisora, Guillermo Endara propuso:

Agregar un numeral 3 al artículo sobre el Título XIV sobre Reforma a la Constitución, así:

3. Por un acto aprobado por dos terceras partes de los miembros del Órgano Legislativo por medio del cual se convoque a una Asamblea Constituyente, la cual estará integrada en igual forma que el Órgano Legislativo. La Asamblea Constituyente sólo tendrá la función de reformar la Constitución, pero no podrá, en forma alguna, decretar reforma al artículo 158 de la Constitución, ni podrá suspender o restar sus efectos y vigor. El Órgano Legislativo podrá funcionar simultáneamente con la Asamblea Constituyente. Decretada la reforma constitucional, la Asamblea Constituyente se disolverá. (Acta No. 28, 1983, p. 5)

Esta propuesta, de enorme interés, equipara la constituyente a la asamblea legislativa, lo que parece referirse al número de integrantes y la

forma de su elección, y propone expresamente que el legislativo sesione “simultáneamente” con la constituyente. Establece el mandato único de reformar la Constitución, sin distinguir entre reformas parciales o totales, ni mencionar expresamente la posibilidad del reemplazo de la Constitución. Incluye una cláusula pétrea, inmodificable, de la Constitución de 1972 (1978), que sería el artículo que consagra la no-reelección presidencial. Además, ordena la disolución de la asamblea al decretarse la reforma constitucional.

Una asamblea constituyente también se sometió a referéndum como parte de un proyecto amplio de reformas, en 1992 (rechazado por los votantes) que incluía la adición al artículo 308 de la Constitución, que en aquel momento correspondía a la disposición sobre reforma constitucional, de un numeral 3, contentivo de un nuevo método para el cambio constitucional: la asamblea constituyente (sin otro adjetivo).

Aquella asamblea podía reformar la Constitución total o parcialmente, y se integraba con diputados provinciales (o de la Comarca actualmente denominada Guna Yala, entonces la única existente), a razón de un diputado por cada 50,000 habitantes. Una ley desarrollaría los detalles, pero quedaba expresado que no afectaría a los Órganos e instituciones en funciones, y sus normas no tendrían efectos retroactivos. Como se ha indicado, esta reforma fue rechazada, juntamente con el resto del proyecto, en 1992. El texto parcial de la disposición era el siguiente:

Artículo 308. La iniciativa para proponer Reformas Constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes métodos:

- 1.
- 2.
3. Por un Acto Constitucional acordado por una Asamblea Constituyente elegida por votación popular que tendrá como función exclusiva la de hacer reformas parciales o totales a la Constitución Nacional.

Los miembros de la Asamblea Constituyente se elegirán por cada una de las Provincias del País y de la Comarca Kuna Yala. Por cada cincuenta mil habitantes y por residuos que no bajen de veinticinco mil se escogerá un Constituyente y un suplente. Todo lo referente al funcionamiento de la Asamblea Constituyente será regulado por la Ley respectiva, la cual deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las reformas que adopte dicha Asamblea Constituyente no tendrán efecto retroactivo y no alterarán los períodos de los Órganos del Estado ni el de otras autoridades, ya sean estas elegidas por votación popular o designadas por periodos determinados de acuerdo con la Constitución.

En ningún caso las actuaciones de la Asamblea Constituyente podrán interferir en el funcionamiento de los Órganos del Estado o en el de las demás entidades públicas creadas por la Constitución o la Ley.

La Ley que convoque a la elección de la Asamblea Constituyente señalará el término durante el cual ésta funcionará y no podrá ser prorrogado en ningún caso y por ninguna circunstancia. La Constituyente se disolverá al vencimiento del término señalado en la Ley que haya realizado su convocatoria o antes de esa fecha al hacer entrega formal al Órgano Ejecutivo de las Reformas Constitucionales que hubiese acordado...

Adicionalmente, cuando fueron discutidas las reformas sobre desmilitarización y sobre el Canal de Panamá (exitosas, en 1994), se aprobó el Acto Legislativo No. 3, de 30 de agosto, por el cual se subrogaba y adiciona el artículo 308, y que incorporaba la Asamblea Constituyente como forma de reformar parcial o totalmente la Constitución. Ese texto fue aprobado por una Asamblea Legislativa (1989-1994), pero no fue aprobado por la Asamblea Legislativa siguiente (1994-1999).<sup>3</sup> La disposición pertinente señalaba:

Artículo 308. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes métodos:

- 1.
- 2.
3. Por un Acto Constitucional acordado por una Asamblea Constituyente convocada por Ley Orgánica y elegida por votación popular, directa y secreta, que tendrá como función exclusiva la de hacer reformas parciales o totales a la Constitución Política. La Asamblea Constituyente estará integrada por diez delegados o constituyentes elegidos en toda la República y uno por cada ochenta mil habitantes en cada una de las provincias el país y en la Comarca de San Blas. Por cada residuo que no baje de cuarenta mil habitantes se escogerá un delegado adicional y las provincias o comarcas que tengan menos de ochenta mil habitantes, tendrán derecho a escoger un constituyente. Cada

---

<sup>3</sup> La razón para que la Asamblea Legislativa (1994-1999) no aprobara el texto propuesto a su consideración fue, según Quintero, que consideraba necesario introducirle modificaciones, y que esto no era posible según el procedimiento de reforma (1998, p. 47).

constituyente tendrá un suplente que será electo de la misma forma que su principal...

La propuesta de 1994 presenta algunas notables diferencias con la regulación adoptada finalmente en 2004, en especial en lo referente a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente mediante ley, determinación provincial de los diputados por población y número fijo de diputados nacionales. En cuanto a las restricciones, tienen en común la pretensión de no alterar los mandatos de las autoridades establecidas.

Completaban la propuesta de 1994 disposiciones que le son exclusivas, sobre la responsabilidad de los delegados constituyentes y la autoridad designada para deslindarlas, sobre las vías de impugnación de las reformas (proceso de inexequibilidad) y más firmes disposiciones sobre la limitación temporal del mandato de la asamblea, o las medidas contra todo intento de reforma inconstitucional de la Constitución.

Es observable también que la alternativa de la asamblea constituyente tuviera impronta en los proyectos de reforma integral de la Constitución, y frecuente abordaje académico.

Entre los proyectos de reforma integral, el primero que ofrece la figura es el proyecto del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) de la Universidad de Panamá, en 1994 (numeral 3 del artículo 335). Es con seguridad la más trabajada de las propuestas de asamblea constituyente, y muchas de las características que incluye son luego repetidas en los proyectos posteriores: no alteración de los mandatos de las autoridades vigentes, posibilidad de hacer cambios parciales o totales, postulación libre o partidaria de los

constituyentes, entre otros. Algunos otros rasgos del proyecto del IDEN estarán presentes en el Acto Legislativo de 1994, pero no en la disposición finalmente adoptada en 2004 (convocatoria y regulación mediante ley, diputados constituyentes nacionales y provinciales, explícita mención a la objeción por inxequibilidad, por ejemplo).

También se presentan propuestas concretas de asamblea constituyente en el proyecto de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), de 1993 (numeral 3 del artículo 283 y artículo 284), y en el proyecto del Centenario de la Asamblea Legislativa (numeral 3 del artículo 420), de 2003.

El Foro 2020, una iniciativa de representantes de organizaciones cívicas y no gubernamentales también presentó en 2003, como una de las conclusiones de su mesa “Nueva Constitución”, que era conveniente que la Constitución pudiera

... ser reformada, total o parcialmente, mediante la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente, dentro de los parámetros de procedimiento que le fije una ley expedida por la Asamblea Legislativa y sancionada por el Órgano Ejecutivo (Foro Panamá 2020, 2003).

En ese período también se produjo un importante ejercicio cívico en favor de la convocatoria de una asamblea constituyente. El Comité Ecuménico de Panamá, bajo la conducción del Padre Nestor Jaén, dio inicio el 19 de octubre de 2003 a una campaña de recolección de firmas a escala nacional, para solicitar el apoyo de la población para la inclusión de una papeleta en las elecciones del 2 de mayo de 2004, para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y reemplazar la Constitución

de 1972. La campaña, que alcanzó más de 100,000 firmas, creó las condiciones para que se introdujeran las reformas constitucionales de 2004, que incluyeron la ACP en la Constitución (La Prensa, 2004).

Después de introducida la fórmula vigente, en 2004, se han hecho otras propuestas de regulación, como en el proyecto de reforma integral de 2012, que incluyó un capítulo sobre la ACP (artículos 580-587, y concordantes). En ella se sigue en lo medular la norma vigente, reduciéndose el porcentaje necesario para la convocatoria popular de 20% a 15% del registro electoral del año inmediatamente anterior a la iniciativa (artículo 581).

En la literatura académica panameña hay numerosas obras sobre el poder constituyente y sobre la posibilidad de reemplazar la constitución mediante asambleas constituyentes. Entre ellos destacan los de Pedreschi (1980) Antinori-Bolaños (1992), Bernal (1992; 1998), Quintero Correa (1998; 1998), González Henríquez (2000), Gill Díaz (2005), Araúz Sánchez (2007), Córdoba Barría (2009), González Montenegro (2010; 2017), Barrios González (2012), Adames González (2018) y Giannareas Gill (2019).

En estos trabajos está representada la perspectiva que atribuye al poder constituyente una doble manifestación: como poder originario y derivado, según la concepción original de Sieyes (2019, pp. 62-63). Según esa doctrina la Nación, como pueblo dotado de consciencia política, es el titular del poder constituyente originario, y la asamblea constituyente lo ejerce en su nombre. Este poder originario “constituye” a los poderes clásicos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para una discusión reciente del concepto de poder constituyente, ver Baquerizo Minuche (2021) o Rubinelli (2020).

Una versión de esta doctrina, especialmente presente en América Latina (incluyendo Panamá), se desarrolló bajo el influjo de la obra de Schmitt, a principios del siglo XX. Bajo este lente, el poder constituyente se aprecia absoluto, sin límites (1982, pp. 93-103). Además, en la medida que el pueblo no ejerza este poder directamente, quien lo ejerce por delegación también lo ejerce de forma ilimitada. Es a lo que Quintero ha llamado, para criticarla, la “teoría tradicional” (1998) y otros, el “relato popular” (*popular account*) sobre el poder constituyente (Fasel, 2022).

En el contexto panameño, esto ha estado acompañado por la influencia de la obra de Lasalle (Lasalle, 2017), con relación a los llamados “factores reales de poder” (especialmente Pedreschi). En ese giro se ha pretendido dar un sentido realista a la cuestión del titular del poder constituyente, lo que admite el poder constituyente del pueblo, pero también abre la puerta a otros titulares o agentes del poder constituyente, lo que remite nuevamente a Schmitt, y más recientemente, a Bockenforde (2000, pp. 165-166).

La idea de poder constituyente originario se asocia igualmente a sucesos extraordinarios que darían lugar a nuevos ordenamientos jurídicos.<sup>5</sup> Estos se producen sin acatar o directamente en contra de las normas del ordenamiento que se reemplaza (Baquerizo Minuche, 2021, p. 160). Sin embargo, en casos históricos relevantes se observa la continuidad de partes significativas del régimen previo: los congresos de los Estados, en Estados Unidos de América, el rey en Francia, bajo la Constitución de 1791, el rey en España, bajo la Constitución de Cádiz de 1812, o

---

<sup>5</sup> Sucesos que se producen en infrecuentes “momentos constitucionales”, en el lenguaje de Ackerman (1991; 1998). Aunque debe destacarse que no todas las revoluciones (o golpes de estado, o secesiones) producen nuevas constituciones, y que nuevas constituciones pueden producirse en contextos no revolucionarios.

el presidente en Colombia, bajo la Constitución de 1991. También se observa la utilización del régimen jurídico previo, para producir la nueva realidad constitucional (como en la transición democrática española).

El poder constituyente derivado, por otro lado, sería el ejercido por los poderes constituidos (permanentes, como el legislativo, o temporales, como una convención constituyente). Suele describirse este poder como poder de reforma, no siendo pacífica la comprensión sobre su alcance, pese a que ha sido consagrado en la forma de reformas parciales y totales, y a que en su ejercicio se han reemplazado constituciones. Hay quienes afirman, sin embargo, que mediante una reforma no se deben hacer cambios a la Constitución que afecten la “esencia” del ordenamiento jurídico establecido y, en consecuencia, que utilizando un mecanismo de “reforma” no se debe sustituir la Constitución.<sup>6</sup>

Entre los autores panameños también aparece la perspectiva contraria al ejercicio de un poder ilimitado (paradigmáticamente, Quintero), aunque lo ejerza una asamblea elegida popularmente. Como toda asamblea integrada democráticamente, una constituyente necesitaría operar con límites y contrapesos. De ahí que no parezca contradictorio para estos autores establecer un mecanismo de reemplazo de la Constitución mediante una convención constituyente, cuyas reglas de convocatoria, integración y ejercicio estén expresamente contempladas en la constitución que va a reemplazar. Lo que parece contradictorio es elaborar una constitución

---

<sup>6</sup> La idea de contrastar lo esencial de lo no esencial en la Constitución, se encuentra en Schmitt y su distinción entre constitución y “leyes constitucionales”. El desarrollo de esta idea ha permitido la producción de la famosa doctrina de la estructura básica de la India (*Golaknath and Ors vs. State of Punjab de 1967* y *Kesavananda Bharati vs State of Kerala, de 1973*) y de la doctrina colombiana de la sustitución de la Constitución, de 2003 (Sentencia C-551). Vale la pena observar que mediante estas doctrinas los jueces de constitucionalidad han introducido límites al poder de reforma que no habían sido adoptados por el constituyente.

en la que queden reflejadas estructuras que limiten el poder, mediante una instancia que ejercita un poder absoluto.

Sieyes ya había contemplado límites al ejercicio del poder constituyente (p. 62), pero estos desaparecen en la “teoría tradicional”. Algunos autores contemporáneos han recuperado el alcance de esos límites, relacionados con el mandato otorgado por el pueblo, y por los derechos humanos como intrínsecos a la concepción de derechos naturales del autor francés (Fasel, 2022). Incluso se han reconocido límites adicionales al poder constituyente originario, en la medida que normas preconstituyentes sirven para establecer el perfil del sujeto constituyente y sus agentes (normas sobre nacionalidad y ciudadanía, derecho electoral), y a las reglas que rigen su actuación (reglamento de la asamblea constituyente, derecho internacional) (Requejo Pagés, 1998; Verdugo, 2023; Ferreres Comella, 2024).

Más allá de esta diversidad de posturas jurídicas y políticas, contemporáneamente se pone el acento en dotar a la producción de constituciones de procedimientos explícitamente deliberativos, dentro y fuera de las instancias formales de toma de decisión. Esto se explica por el predicamento que ha adquirido, dentro de la teoría democrática, la teoría de la democracia deliberativa.

Gracias a este giro, se ha estado poniendo el foco en los mecanismos que dotarían a los procedimientos democráticos tradicionales utilizados en la producción de constituciones (asambleas, referéndum) de características deliberativas, y no únicamente mayoritarias o participativas. A este respecto se cita la experiencia empírica, en la que la sola participación de los ciudadanos, sin espacios apropiados para el intercambio de opi-

niones y búsqueda de consensos, no produce resultados democráticos. Además, se pretende acompañar a esos procedimientos de mecanismos complementarios, que fortalezcan aún más la deliberación.

Elster, por ejemplo, propuso algunos rasgos que una asamblea constituyente debería observar para actuar en un marco propicio para la deliberación.<sup>7</sup> Entre ellos, que la asamblea se ocupe exclusivamente de hacer la constitución, que sea elegida por un sistema electoral proporcional, que sesione fuera de una ciudad capital o principal, que el texto producto de su deliberación sea sometido a referéndum, y que la entrada en vigor del texto no sea inmediata (2001, p. 153).<sup>8</sup>

Sobre los mecanismos complementarios que podrían utilizarse para fortalecer los aspectos deliberativos de los procesos de cambio constitucional, Cuesta López (2022) ofrece un ensayo que resume las principales alternativas. El mecanismo que tiene actualmente el mayor predicamento es el de los mini públicos, y entre ellos, las asambleas ciudadanas. Sin embargo, el abanico de posibilidades es amplio.

En ese sentido, es importante evaluar todo mecanismo seleccionado (si se proporciona información y tiempo suficiente a los participantes en el procedimiento, y si este es auténticamente abierto y plural), y el método de procesamiento de los aportes de quienes participan (si existe tal cosa,

---

<sup>7</sup> Entendiendo por ello, condiciones que propicien la deliberación imparcial sobre el bien común, frente a los obstáculos que se suelen enfrentar, con relación al tamaño de la asamblea, la publicidad de los debates, los intereses particulares de los participantes y las coacciones externas de las que puede ser objeto.

<sup>8</sup> Elster siguió explorando este tema, poniendo énfasis en: 1. La necesidad de minimizar el rol que juegan el interés y las pasiones en las asambleas constituyentes, y 2. La necesidad de maximizar la calidad epistémica de la deliberación. Esto último se haría asegurando la variedad de la información y las experiencias accesibles a los diputados, y garantizando que el tratamiento de la información (mediante el reglamento de debate, por ejemplo) de prioridad a los intercambios entre diputados y no a los discursos previamente elaborados (2012).

si se ha informado oportunamente de su existencia, y si permite dar seguimiento a las propuestas). Igualmente, se debe evaluar si se toman en cuenta en la deliberación constituyente las contribuciones de los participantes, aunque su tratamiento no determine su incorporación al producto final (Welp & Soto, 2019).<sup>9</sup>

Examinar en detalle estas posiciones doctrinales excede el propósito de este trabajo, pero es indispensable conocer de su existencia y contenido, porque establecen las expectativas que podemos llegar a tener respecto de una reformulación del artículo 314 de la Constitución, o de cualquier futuro proceso de cambio constitucional.

### **III. El artículo 314 de la Constitución Política**

El actual régimen constitucional panameño contempla las posibilidades de su reforma y reemplazo en el Título XIII de la Constitución Política de 1972, integrado por dos artículos: el 313 y el 314.

El artículo 314 señala:

---

<sup>9</sup> Welp y Soto muestran una selección de casos muy amplia. De las experiencias panameñas al menos una llevó a cabo un proceso homologable a los examinados por esos autores: la que concluyó con la elaboración del proyecto de nueva constitución, en 2012. Entre el 21 de junio y el 31 de agosto de 2011, 27 sectores sociales deliberaron en cuatro mesas temáticas sobre los contenidos de una nueva constitución, en el marco de la Concertación Nacional para el Desarrollo (un espacio institucionalizado de diálogo social), y con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El ejercicio se hizo a partir de 181 iniciativas recibidas, que incluían 1,095 propuestas individuales. Las mesas entraron a debatir 562 y alcanzaron 281 "acuerdos concertados", que se trasladaron a la Comisión Especial (de expertos) para su estudio, que las consideró a lo largo de 120 sesiones, hasta enero de 2012. Un proceso que pudo ser relevante fue el que se diseñó (también con apoyo del PNUD) para una reforma constitucional pensada para 2020-21 y que incluía la realización de asambleas ciudadanas provinciales y comarcales, y uso de tecnología (PNUD, 2019). La llegada de la pandemia de COVID-19 produjo un cambio de prioridades y el Estado se abocó a una consulta sobre políticas públicas (Pacto del Bicentenario, 2021).

Artículo 314. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual 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. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.

Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes.

La Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes.

La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un periodo no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.

El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

El análisis de la ACP, tal y como está regulada en el artículo 314 de la Constitución, lo haré a partir de algunos de sus aspectos salientes:

1. Iniciativa
2. Convocatoria
3. Sistema electoral e integración
4. Facultades y Limitaciones
5. Necesidad de Referéndum

A través de este análisis básico, puede apreciarse la estructura y dinámica general que la Constitución anticipa, respecto de la ACP. Veamos:

#### **A. Iniciativa**

El artículo 314 inicia con el párrafo que introduce el procedimiento de la ACP, cuyo objetivo explícito es adoptar una nueva constitución. Varios párrafos más adelante, sin embargo, se señala que la constituyente paralela puede reformar parcial o totalmente la constitución, lo que resulta en una inconsistencia.

Las etapas previas a la convocatoria formal de la ACP se refieren a la iniciativa del procedimiento, que radica en varios actores:

1. El Órgano Ejecutivo y la Asamblea Nacional
2. El Órgano Legislativo en solitario.
3. El 20% del registro electoral del año anterior a la iniciativa.

En el primero de los casos, el Órgano Ejecutivo no es perfilado con claridad. En Panamá admite hasta tres representaciones: El presidente en solitario, el presidente y un ministro, y el Consejo de Gabinete.

Tratándose de un procedimiento constitucional de gran calado, sería recomendable que la iniciativa se expresara a través de una resolución

del Consejo de Gabinete. La Asamblea Nacional debe luego integrar la iniciativa con un voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados (que actualmente son 36 diputados de 71).

En el segundo caso, la Asamblea Nacional puede tomar la iniciativa por sí sola, pero aprobándola con una mayoría agravada: dos terceras partes de sus miembros (que actualmente son 48 diputados de 71).

En el tercer caso, los ciudadanos pueden reunir las firmas de los adherentes a la propuesta de convocar a una ACP. El porcentaje de 20% del registro del año anterior corresponde a 600,146 ciudadanos en 2023 (utilizando el registro electoral de 2022, que es de 3,000,729 ciudadanos, al 29 de diciembre).

Según el artículo 314, esa cifra debe alcanzarse en seis meses.

Esta fase del proceso ha sido reglamentada por el Tribunal Electoral en reiteradas ocasiones: Mediante el decreto 6 de 6 de marzo de 2012, el decreto 2 del 4 de febrero de 2021 (modificado por el decreto 6 de 11 de marzo de 2021 y por el decreto 12 de 23 de abril de 2021) y el decreto 16 de 8 de junio de 2021.

Por su parte, el decreto 8 de 5 de abril de 2021 reglamenta el uso de una aplicación con validación biométrica en dispositivos móviles para la recolección de firmas de respaldo para la convocatoria a una ACP por iniciativa ciudadana, y el decreto 17 de 21 de junio de 2021 reglamenta el manejo y rendición de cuentas de los fondos privados que recauden las iniciativas ciudadanas autorizadas por el Tribunal Electoral para recolectar

firmas para la convocatoria a una ACP (modificado por el decreto 19 de 13 de julio de 2021).

## **B. Convocatoria por el Tribunal Electoral**

Una particularidad de este procedimiento es que la convocatoria a la ACP la hace el Tribunal Electoral. Esa convocatoria solo se realizaría cuando otros actores institucionales hayan tomado la iniciativa, según se expuso en la sección previa.

También se indica que el Tribunal Electoral reglamentará la recogida de firmas de adherentes, en el caso de la iniciativa popular de ACP.

Actualmente, el Código Electoral repite lo fundamental de la disposición constitucional:

Artículo 509. La solicitud para convocar a una Asamblea Constituyente Paralela podrá ser formalizada por el Órgano Ejecutivo, previa ratificación de la mayoría absoluta del Órgano Legislativo; por el Órgano Legislativo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros o por iniciativa ciudadana, la cual deberá estar acompañada por las firmas de, por lo menos, el 20% de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud.

El mecanismo de recolección de firmas será reglamentado por el Tribunal Electoral y los peticionarios dispondrán de un término de seis meses para ello.

Respecto al porcentaje de firmas, al menos el proyecto de nueva Constitución de 2012 planteaba, alternativamente, un 15% de los ciudadanos inscritos, lo que sería un umbral más accesible para ejercitar el mecanismo de la iniciativa popular.<sup>10</sup>

Con relación a la reglamentación del mecanismo de recolección de firmas por el Tribunal Electoral, la disposición constitucional que la establece podría resultar inconsistente con el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política. En esta norma se prohíbe el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos políticos, entre otros temas de importancia, mediante decretos leyes, porque son normas emitidas por el Ejecutivo mediante autorización previa de la Asamblea Nacional y, en consecuencia, instrumentos jurídicos democráticamente peor legitimados que la ley formal. Resulta inconsistente, por lo tanto, que se reglamente la recolección de firmas como iniciativa popular para convocar una ACP, con un instrumento jurídico democráticamente peor legitimado que los decretos leyes.

### **C. Sistema electoral e integración**

Al igual que sucede con la reglamentación de la recogida de firmas en el marco de la iniciativa popular de ACP, se plantea en el artículo 314 de la Constitución la reglamentación por el Tribunal Electoral del sistema electoral aplicable a la elección de los 60 diputados constituyentes.

---

<sup>10</sup> Se puede encontrar en el derecho comparado umbrales semejantes. Así en la República Bolivariana de Venezuela (15%, artículo 348 de la Constitución) o en el Estado Plurinacional de Bolivia (20%, artículo 411 de la Constitución).

El Código Electoral, también desarrolla esta materia, pero igual que ocurre con lo señalado en la sección anterior, tan solo repite los contenidos expuestos en la Constitución.

Artículo 510. Cumplidos los requisitos para convocar a una Asamblea Constituyente Paralela, por cualquiera de las formas previstas en el artículo anterior, el Tribunal Electoral convocará la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses.

La elección de constituyentes se realizará de acuerdo con la reglamentación que expida el Tribunal Electoral de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política.<sup>11</sup>

Los parámetros para diseñar ese sistema electoral son escasos. Sobresalen dos:

1. Los diputados deben representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral; y
2. Se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación.

Mucho se ha especulado sobre el significado y alcance de estos dos límites a la reglamentación que pudiera llegar a expedir el Tribunal Electoral, en el caso que se convoquen las elecciones para diputados constituyentes. La mención de proporcionalidad sobre la base de la población en provincias

---

<sup>11</sup> Sin embargo, esta disposición remitía inicialmente a “...las normas del presente Código que rigen los procesos electorales generales, en lo que resulten aplicables.” Esta primera regulación legal se introdujo en la reforma al Código Electoral en la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006 (artículo 378 del texto único publicado en la Gaceta Oficial 27739 de 28 de febrero de 2007). La regulación actual, como puede observarse es consistente, con la Constitución Política, a diferencia de la introducida en 2006.

y comarcas parece indicar que los diputados constituyentes se elegirían en base a esas unidades territoriales, teniendo cada una de ellas diputados en proporción a su población electoral.

Sin embargo, esa primera lectura podría no ser útil para enfrentar el problema que supone encajar el límite de 60 diputados en tan variadas (en extensión y población) unidades territoriales. En las comarcas y provincias menos pobladas podría ser difícil o imposible la representación, si paralelamente a la proporcionalidad de su población electoral se debe contar con un número total tan reducido de diputados constituyentes.

Relacionado con lo anterior, el número de 60 ya presenta problemas, pues contrasta con los 71 diputados que integran la Asamblea Nacional, el legislador ordinario. Así se presenta la paradoja de que el constituyente pueda ser menos representativo, menos inclusivo de la diversidad política y social de Panamá, que el legislador.<sup>12</sup>

La referencia a la “población electoral” (que supongo alude al Registro Electoral) como parámetro con el que se determina el número de diputados que corresponderían proporcionalmente a cada provincia o comarca, encaja con el cambio introducido, también en 2004, a la creación de circuitos electorales para la elección de diputados a la Asamblea Nacional (artículo 147). Sin embargo, lo que correspondería, en ambos casos, es basarse en el censo de población.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> En algún país, como Uruguay, se ha dispuesto que el número de miembros de la convención constituyente sea el doble de legisladores (artículo 331 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay).

<sup>13</sup> Adhiero a la tesis de que cuando la representación es de personas, en la relación representantes-representados, los representados son todos los pobladores, y no los electores ni mucho menos los votantes (en contrario, lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, sobre que los diputados representan “a los electores de su Circuito Electoral”).

El contraste con la experiencia constituyente de 1945 es elocuente, porque en aquella ocasión hubo diputados provinciales y nacionales. Ese modelo parece superior, aunque es preferible aplicar (a diferencia de lo ocurrido en 1945) una fórmula de representación proporcional de adjudicación de curules en el circuito nacional y, adicionalmente, un mayor número de escaños.

La admisión de postulación partidaria y libre en la norma vigente, al emular la regulación de las elecciones para integrar la Asamblea Nacional, no parece agregar mucho. Sin embargo, la reglamentación del Tribunal Electoral podría, sobre el patrón de las elecciones al Órgano Legislativo, hacer cambios y ajustes: por ejemplo, respecto al procedimiento aplicable o al número de adherentes necesarios para una candidatura por libre postulación a diputado constituyente. Esto, porque los tiempos de la ACP son mucho menores.

Adicionalmente, el artículo 314 señala que el Tribunal Electoral debe reglamentar todo lo relativo al “sistema electoral aplicable”. El concepto “sistema electoral” es muy amplio y puede dar pie a que la reglamentación del Tribunal Electoral sea exhaustiva.

En ese sentido, algunos requisitos examinados en el pasado reciente por el propio Tribunal Electoral como susceptibles de ser aplicados a la elección de diputados constituyentes son: 25 años. Nacionalidad panameña. En el caso de ser panameño por naturalización, tener al menos 15 años de haberla obtenido. Además, un año de residencia en la correspondiente circunscripción por la que se postule, y no haber sido condenado por ningún delito, falta electoral o lesión patrimonial al Estado (Valdés, 2021). Algunos de los temas usualmente presentes en la regulación de

la elegibilidad están de forma general o específica reservados a la ley (ver, como ejemplo, el artículo 137 de la Constitución, que señala que “las condiciones de elegibilidad para ser candidato a cargos de elección popular, por parte de funcionarios públicos, serán definidas en la Ley”).

#### **D. Facultades y limitaciones**

A todo lo largo del extenso artículo 314, la redacción se refiere al reemplazo de la Constitución (o a la reforma total). Sin embargo, en un pasaje se plantea como facultad de la ACP la reforma parcial de la constitución. Aunque es frecuente en el derecho histórico panameño y en el comparado que una ACP tenga esa facultad -o que se nos remita al aforismo “quien puede lo más, puede lo menos” -si se mantiene, no debería mencionarse de forma aislada, casi accidental.

Por otro lado, existiendo mecanismos para la reforma parcial, parece preferible reservar la ACP para el reemplazo de la constitución. Esto presenta en la literatura una razonable advertencia, dada la posible resistencia de los legislativos a la reforma. Es decir que, aunque sólo quisiera reformarse el órgano legislativo, una constituyente podría ser comparativamente más eficaz para esa reforma parcial, que la propia Asamblea Nacional. Otra cosa es considerar siempre como parciales las reformas de los órganos legislativos, dado su carácter esencial en los Estados democráticos.

Destaca también en la norma comentada el hecho de que se establezcan algunas limitaciones expresas al ejercicio de las tareas de la ACP:

1. Sus decisiones no tendrán efectos retroactivos.

2. Sus decisiones no podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigor la nueva Constitución.

Estas limitaciones resultan extrañas porque los procedimientos de reforma constitucional contenidos en el artículo 313 no las tienen. Es decir, el procedimiento más ambicioso y complejo, la ACP, no podría hacer lo que los procedimientos menos complejos sí.

Otra inconsistencia es que la frase correspondiente a la segunda limitación indicada inicia con el escenario doble de reforma total o parcial. Sin embargo, únicamente la reforma total podría equipararse a la condición al final de la oración bajo examen. Es decir, la frase “que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución” exige que haya una “nueva constitución” al final del proceso. Es decir, la restricción “ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados” solo operaría en ese caso.

Sucede de modo semejante con la disposición que se refiere a que la asamblea constituyente se reunirá entre seis y nueve meses para cumplir su labor “y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.” Así descrito, período de seis a nueve meses solo aplica al supuesto de utilización del procedimiento en la modalidad de reforma total.

Se nota la falta de una disposición que expresamente prohíba el ejercicio de funciones constituyentes a la Asamblea Nacional, mientras la ACP esté en funciones.

También llama la atención la publicación del texto aprobado por la asamblea constituyente en el Boletín del Tribunal Electoral (el único otro periódico oficial, además de la Gaceta Oficial). Esto respondería al interés de separar el momento de proyecto, publicado en el Boletín, y el del texto aprobado, publicado en la Gaceta Oficial.

Sin embargo, publicar el proyecto en el Boletín Electoral no ofrece iguales condiciones de publicidad que la Gaceta Oficial (aunque en la coyuntura de su utilización, seguramente se harían esfuerzos dirigidos a difundir el contenido de la propuesta). Resulta de todas formas inconsistente esta decisión, si las publicaciones preliminares de los mecanismos de reforma constitucional contenidos en el artículo 313 se siguen realizando en la Gaceta Oficial.

### **E. Referéndum de ratificación**

Entre tres y seis meses después de publicado en el Boletín Electoral, el Acto Constitucional se someterá a referéndum, convocado por el Tribunal Electoral. El Código Electoral repite lo fundamental de lo dispuesto en la Constitución Política:

Artículo 511. El Acto Constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente Paralela será publicado en el Boletín del Tribunal Electoral dentro de los cinco días hábiles siguientes, y sometido a referendo convocado por el Tribunal Electoral, en un periodo no menor de tres meses ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación.

Adicionalmente, el Código Electoral contiene normas sobre referéndum en el Capítulo XIV sobre “Referendo y Plebiscito”.

Artículo 486. Si la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos, el referendo entrañará la ratificación del tratado o convenio correspondiente o la aprobación de las reformas constitucionales, según sea la consulta popular. En caso contrario, el referendo tendrá como efecto la no ratificación del tratado o convenio o la desaprobación de las reformas.

Artículo 487. El Tribunal Electoral convocará a referendo nacional en los casos previstos en la Constitución Política y, a esos efectos, expedirá la reglamentación correspondiente, tomando en cuenta las disposiciones de este Código en lo que resulten aplicables.

Como se observa, la regulación legal es limitada (aunque hay otras disposiciones dispersas en el código, aplicables a los referendos, en cuanto a que comparten regulación con las elecciones). De los artículos 486 y 487, lo siguiente:

1. La mención de ratificación popular de las “reformas constitucionales” lo que se refiere tanto al numeral 2 del artículo 313 de la Constitución, como a las reformas parciales o totales aprobadas por la ACP (artículo 314).
2. La remisión de la reglamentación de los referendos, al Tribunal Electoral.

Hay antecedentes de la utilización de consultas populares para la ratificación de nuevas constituciones o reformas a la Constitución, durante el siglo XX, desde el 15 de diciembre de 1940 (que ratificó la Constitución que entró a regir en 1941). En aquella ocasión, el procedimiento utilizado para reemplazar la Constitución de 1904 no estaba previsto en el ordenamiento constitucional.

**Cuadro 1.** Resultado de consultas populares para ratificar cambios constitucionales en la República de Panamá (1940-1998)

| AÑO  | PADRÓN ELECTORAL | VOTANTES  | %    | SI      | %    | NO      | %    | NULOS Y EN BLANCO | %    |
|------|------------------|-----------|------|---------|------|---------|------|-------------------|------|
| 1940 | —                | 146,689   | .... | 144,312 | 98.7 | 1,865   | 1.3  | 513*              | 0.3* |
| 1983 | 834,409          | 556,969   | 66.8 | 476,716 | 87.8 | 66,447  | 12.2 | 13,806            | 2.5  |
| 1992 | 1,397,003        | 559,651   | 40.1 | 174,690 | 31.2 | 357,355 | 63.9 | 27,606            | 4.9  |
| 1998 | 1,718,870        | 1,123,901 | 65.4 | 385,470 | 34.3 | 716,601 | 63.8 | 21,830            | 1.9  |

Fuente: Realización propia, con base en datos del Tribunal Electoral y del Jurado Nacional de Elecciones.

\*Solo incluye votos en blanco.

En la regulación actual no hay ninguna previsión sobre el número mínimo de participantes en la consulta<sup>14</sup> y la mayoría simple es la prevista para obtener la ratificación de los proyectos de reforma o sustitución de la Constitución. El sufragio en las consultas populares es obligatorio (artículo 135 de la Constitución), pero no hay sanciones previstas para los que no voten.<sup>15</sup>

Hoy es más frecuente el debate sobre si el referéndum, como mecanismo de democracia directa, permite la deliberación entre las personas con ideas e intereses contrapuestos. Aprobar en referéndum algo tan abarcador y complejo como una Constitución, con lo que supone aprobar simultáneamente unas cosas que se desean y otras que se rechazan, hace del

<sup>14</sup> La Comisión de Venecia ha pasado de desaconsejar los umbrales de participación en las consultas populares, por equiparar el voto de los que se abstienen a los que se oponen, a admitir su utilización en asuntos de especial significado constitucional (Venice Commission, 2022, p. 18).

<sup>15</sup> La obligatoriedad o no del voto ha sido un factor determinante, por ejemplo, en las últimas consultas populares chilenas, en contextos de sustitución constitucional.

procedimiento un blanco fácil para la crítica, desde posiciones demo-deliberativas (Gargarella, 2021). La experiencia panameña con referendos obligatorios y vinculantes para aprobar o no reformas constitucionales, ofrece sin duda campo para la mejora (Giannareas Gill, 2020), pero no puede escapar de lo que es esencialmente problemático a esta forma de legitimar popularmente el cambio constitucional.

Por ahora conviene tener presente la experiencia comparada, que permite reconocer la necesidad de mejorar los arreglos institucionales (incluyendo los que rigen la organización y supervisión de las consultas populares). Además, se debe prestar atención a los procesos de formación de la opinión pública para garantizar que el proceso electoral sea íntegro y transparente (Welp, 2020). Algunos de estos aspectos tienen la oportunidad de ser abordados en la regulación constitucional, pero en el caso panameño se extienden a una amplia gama de otros instrumentos legales y reglamentarios.

#### **IV. El control constitucional**

A pesar de que la guarda de la constitucionalidad está reservada a la CSJ, respecto a todo tipo de normas, y de “cualquier acto” procedente de autoridad, como lo señala el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de 1972, la interpretación de la Corte ha sido que contra los actos legislativos/actos constitucionales de reforma no cabe la acción directa.

En un caso se demandó el primer párrafo del artículo 12 del decreto 28 del 8 de julio de 1992, expedido por el Tribunal Electoral, que reglamentaba la convocatoria y celebración del referéndum para aprobar popularmente las reformas constitucionales de 1992 (utilizando el numeral 2 del actual

artículo 313 de la Constitución Política). En el momento de la sentencia, el referéndum ya se había realizado, y las reformas rechazadas, por lo que se declaró sustracción de materia (Sentencia de Inconstitucionalidad, 1993).<sup>16</sup>

La CSJ señaló en otras ocasiones que los actos reformativos de la Constitución Política no son susceptibles de impugnarse por vía de una acción autónoma de inconstitucionalidad. Al reiterar esa tesis, en 1999, señaló:

Sin perjuicio de lo expresado, resulta conveniente referirnos a la frase “... y demás actos”, que utiliza el artículo 2550 del Código Judicial para referirse a los actos impugnables por medio de la acción autónoma de inconstitucionalidad. Pudiera pensarse que el empleo de dicha expresión en el precepto citado supone la inclusión de los actos reformativos de la Constitución Política. No obstante, existen dos razones que llevan al Pleno de la Corte a sostener lo contrario. En primer lugar, dentro del Capítulo IV del Título I del Libro IV del Código Judicial, que regula la acción de inconstitucionalidad (artículos 2550 al 2564), no existe ninguna disposición que de manera expresa señale que las reformas de la Constitución Política son actos impugnables a través de la acción de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que sucede con el Capítulo II relativo a la objeción de inexecutable, en el que sí se indica (en el artículo 2547) que tales reformas puede objetarlas el Órgano Ejecutivo a través de este medio de control constitucional.

---

<sup>16</sup> Lo mismo ocurrió cuando se demandó un instrumento jurídico similar, el decreto 8 de 18 de julio de 2006, por medio del cual se convocó al referéndum sobre la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2007), aunque en este último caso la consulta fue aprobada popularmente.

En segundo lugar, debe tenerse muy presente que un Acto Legislativo de reforma constitucional no es un acto cualquiera como para estimarse incluido dentro de la frase "... y demás actos", antes mencionada. Por el contrario, se trata de un acto de gran trascendencia jurídico-política dado su propósito reformativo del instrumento jurídico supremo de un Estado...

...De estos razonamientos se infiere que, si el legislador hubiese tenido la intención de autorizar la impugnación de las reformas constitucionales a través de la acción autónoma de inconstitucionalidad, así lo habría declarado expresamente, tal y como lo hizo en el caso de las objeciones de inexequibilidad de reformas constitucionales." (Sentencia de Inconstitucionalidad, 1999).

También fue objeto de un pronunciamiento de no viabilidad el intento de obstaculizar una reforma constitucional atacando el decreto de la convocatoria a las sesiones extraordinarias de la Asamblea Nacional en las que se discutirían (Sentencia de Amparo, 2004).

En otra ocasión, la CSJ declaró no viable una acción directa orientada contra una reforma constitucional ya aprobada. Señaló la Corte:

De todo el análisis realizado se desprende entonces que las acciones de inconstitucionalidad promovidas no eran el mecanismo constitucional adecuado para impugnar el proyecto de reformas a la Constitución Política. Es por ello que, mal puede esta Corporación de Justicia entrar a pronunciarse en el fondo sobre esta pretensión constitucional que, desde un inicio, no cumplía con los presupuestos básicos para darle viabilidad (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2007).

Es de destacar en ese último pronunciamiento el salvamento de voto del magistrado Adán Arnulfo Arjona, esgrimiendo la tesis contraria a la de la mayoría de la CSJ. En lo pertinente, ese salvamento de voto plantea dos tesis relevantes para suponer viable la acción de inconstitucionalidad (y eventualmente, la declaratoria de inconstitucionalidad) de una reforma constitucional, en el derecho constitucional positivo panameño:

1. La imposibilidad de limitar el alcance del numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, que establece sobre la CSJ la responsabilidad por la guarda de la constitucionalidad, mediante una norma de inferior jerarquía, como lo son todas las del Código Judicial.
2. La expresa advertencia de las disposiciones que regulan la reforma constitucional (párrafo final del artículo 314) de que la publicación extemporánea de su texto no da lugar a inconstitucionalidad (lo que se toma como un reconocimiento de la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una reforma constitucional).

Un primer aspecto para considerar es que las normas legales que regulan el pronunciamiento de la CSJ sobre la inconstitucionalidad de una reforma constitucional (libro IV del Código Judicial) señalan que solo puede plantearse por aspectos formales, y en el marco de la objeción por inexequibilidad: así, el artículo 2556 del Código Judicial, sobre inexequibilidad de las reformas constitucionales:

Artículo 2556. La Corte Suprema de Justicia decidirá sobre la exequibilidad de una reforma constitucional sólo cuando el

Órgano Ejecutivo la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de ésta, por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución.

Se observa por tanto que, pese a que la competencia de la CSJ incluye la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad por forma y fondo de cualquier acto, la ley y la jurisprudencia han establecido que no puede impugnarse una reforma constitucional por vía de la acción directa de inconstitucionalidad. La doctrina de la CSJ es frágil porque interpreta la Constitución desde la ley, determinando que no existe acción directa contra las reformas constitucionales porque el legislador ordinario no la ha introducido, cuando tiene frente a sí la disposición constitucional que, sin excepciones, la autoriza.

Por el contrario, aunque el constituyente no ha autorizado la objeción a reformas constitucionales, la CSJ autoriza su creación legislativa, aunque limitándola a razones de forma, lo que otorga al presidente de la República el monopolio de la iniciativa para la impugnación judicial de la reforma constitucional.

Sin embargo, el control de constitucionalidad previo presenta dificultades. Debe reflexionarse sobre el momento señalado para ejercer la objeción de inexecutable sobre reformas constitucionales. Por un lado, es razonable que se ejercite cuando la asamblea haya concluido el trámite parlamentario -y agotado las posibilidades de modificación del texto sometido a la sanción y promulgación del Órgano Ejecutivo. En al menos dos supuestos (el numeral 2 del artículo 313 y el 314) podría objetarse una reforma constitucional después de que los ciudadanos la hayan aprobado en referendo. Esto, al tenor del artículo 2556 del Código Judicial, que señala

el momento oportuno para objetar por inexecutableidad aquél “después de haberla recibido para su promulgación”.<sup>17</sup>

También habría que suponer, en ausencia de provisiones expresas en la Constitución o en la ley vigente, que no son viables las objeciones por inconveniencia respecto de reformas constitucionales. Las objeciones presidenciales en este punto aparecen como una defensa extrema ante posibles excesos del legislativo, algo que contrasta con la prohibición de objetar reformas constitucionales que existió en nuestro derecho constitucional en el pasado (por ejemplo, en la Constitución del Estado Federal de Panamá, de 1855, artículo 57) y que persiste en el derecho comparado (por ejemplo, en el artículo 206 de la Constitución de Perú).

Queda, empero, otra consideración respecto de la objeción de inexecutableidad, pues cabe suponer que persiste la etapa previa de este procedimiento típicamente de dos, es decir, que sigue siendo posible la remisión a la cámara que aprobó el texto de reforma constitucional. El Código Judicial no aclara el asunto, dado que se ocupa exclusivamente de la etapa judicial.

Los antecedentes mediatos de esta situación provienen de la previsión de la Constitución de 1946 sobre inexecutableidad de las reformas constitucionales. Señalaba el artículo 256 de esa Constitución, bajo la cuál sólo existía un método de reforma constitucional (el de las dos asambleas nacionales) que el “Ejecutivo sólo podrá objetar la reforma cuando la reciba para su promulgación después de los debates de la segunda Asamblea ordinaria”. Esa disposición se desarrolló en el artículo

---

<sup>17</sup> Para los efectos de la reforma o nueva constitución aprobada por una ACP, la promulgación a la que se hace mención sólo puede ser la final, pues la mera publicación antes del referéndum, según en el artículo 314 de la Constitución, la hace el Tribunal Electoral, y en el Boletín Electoral.

62 de la ley 46 de 1956 sobre instituciones de garantías, señalando que únicamente era viable la objeción presidencial por razones de forma.

De forma llamativa, el proyecto de reforma constitucional de 1992 explícitamente disponía que la objeción se presentara antes del referéndum y directamente ante la CSJ (aunque en ese caso el referéndum era el de ratificación de lo actuado por una asamblea legislativa. En aquel proyecto no se contemplaba referéndum después de la aprobación por la constituyente).

Sin ocuparme de los casos de reformas aprobadas por la Asamblea Nacional, en las que sería posible la devolución al legislador en caso de objeción presidencial, en el procedimiento del artículo 314 esa posibilidad supondría la remisión del texto objetado a la ACP, que como sabemos no es un órgano permanente del Estado, sino que tiene un mandato acotado en el tiempo.

Como puede observarse, no hay en el artículo 314 indicación sobre la clausura de las sesiones de la ACP. Así, podría ser que se mantuviera en sesiones al menos hasta vencer el plazo que autoriza al presidente de la República objetar por inexecutable en la forma, el proyecto de cambio constitucional o, en caso de que ejercite esa facultad en plazo oportuno, hasta que responda a las objeciones presidenciales. Como se observa, hay aquí algunos vacíos importantes que, al menos parcialmente, podrían ser atendidos por el reglamento interno de la ACP (hecha la salvedad, ante la imposibilidad de producir leyes, que este reglamento, a diferencia del de la Asamblea Nacional, sería exclusivamente *interna corporis*).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Esto, por sí solo, es una variable de gran impacto, con relación a las posibilidades de acuerdo en el seno de la ACP, porque quedaría sujeta a su reglamento la determinación de las mayorías necesarias para la toma de decisiones.

Con relación específica a la ACP también se han tenido pronunciamientos relevantes recientes. La CSJ declaró inconstitucional el artículo 5 del Decreto 16 de 8 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Electoral “Que subroga el Decreto 2 del 4 de febrero de 2021, que reglamenta el trámite de recolección de firmas para la convocatoria a una ACP por iniciativa ciudadana, así como sus modificaciones, y adopta un nuevo Texto Único” (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2022). El artículo declarado inconstitucional establecía que las solicitudes para iniciar el proceso de recolección de firmas para la ACP se recibirían hasta seis meses antes de la fecha en que inicie el período de recepción de solicitudes de los que aspiren a postularse por la libre postulación en las Elecciones Generales. La Corte estableció que esa reglamentación era inconstitucional, por condicionar el ejercicio del derecho de recoger firmas para la ACP al ejercicio de otros procedimientos electorales, lo que se hacía en perjuicio de quienes activaban la convocatoria popular de la constituyente, prevista en el artículo 314 de la Constitución.

## **V. Consideraciones sobre los criterios externos**

En el marco del proyecto Evaluación de la Constitución de 1972 se han propuesto cuatro criterios para una implementación constitucional exitosa: la legitimidad ante los ojos del público, la canalización del conflicto político a través de instituciones constitucionales, el control de los costos de funcionamiento del gobierno y la creación de bienes públicos. La aplicación de estos criterios para evaluar una Constitución con 50 años de existencia y múltiples y profundas reformas es una tarea problemática (por decir lo menos).

En todo caso, la introducción en 2004 de la ACP nos brinda un horizonte mucho más acotado, de cerca de veinte años, en el que puede intentar

valorarse el éxito relativo de esa disposición, al menos en algunos de los criterios propuestos.

En ese sentido, la legitimidad del artículo 314 frente al público exige plantearnos la valoración de los ciudadanos de esa disposición, la institución que consagra, así como a su desarrollo legal y reglamentario.

Resulta importante contemplar lo señalado por el IDH 2007-2008, respecto a la percepción general sobre la necesidad de cambios en la institucionalidad democrática:

El Informe parte del entendimiento de que lo que subyace bajo el malestar actual son las contradicciones, las insuficiencias y los retrocesos en el proceso de cambios institucionales que se han promovido desde la reinstauración de la democracia y acelerado tras el traspaso del Canal de Panamá. Dichos procesos han sido incompletos y hasta confusos en muchas instancias porque no han considerado la relevancia de la institucionalidad informal (el gran ‘témpano’) y han desconocido el hecho de que las sociedades y las personas cambian porque cambian ciertas prácticas a nivel individual y/o colectivo y ellas producen, a su vez, las transformaciones culturales... (PNUD, 2008, pp. 41-42).

La demanda de un cambio constitucional es dinámica. En 2011, un 48.3% estaba a favor y un 44.8% en contra (Dichter&Neira, enero de 2011); en 2014, el 69.7% estuvo en contra (Barómetro de las Américas). En 2019, ante la pregunta “¿Considera necesaria una reforma constitucional?” el 88.2% de la población encuestada se manifestó a favor (46% a favor de una reforma “total”) (CIEPS, 2019, p. 2).

En una encuesta más reciente, un 31.3% de los encuestados se manifestaron a favor de cambiar toda la Constitución, mientras que un 58.5% se expresó a favor de cambiarla sólo en parte. Es destacable también la diferencia de opinión entre las personas de mayor y menor escolaridad, pues aquellas personas con estudios universitarios apoyaron las reformas parciales de forma vigorosa (69.8%), mientras que las personas sin estudios se decantaron claramente por el cambio completo (63.6%) (CIEPS, 2024, p. 12).

Puede admitirse que la coyuntura en que se hacen las mediciones condiciona la disposición a promover o apoyar cambios constitucionales profundos (cuyo sentido también debe ser precisado). Incluso si eso estuviera documentado, hasta ahora no establecen una valoración del artículo 314 de la Constitución Política o de la ACP.

Una fuente complementaria para valorar el tema proviene de los intentos concretos de activar la disposición de convocatoria popular de la ACP. Estos intentos han sido múltiples, pero sus logros han sido escasos (ver tabla 2).

Parte de la literatura ha puesto el acento en las dificultades para activar la iniciativa popular para convocar la ACP. Algunos resaltan la dificultad de alcanzar el umbral de firmas exigido para la iniciativa popular, y el consenso de 2004, que expresaría aversión a la consulta popular:

Es en este contexto muy específico, forjado en la década pasada, y que seguramente tiene sus raíces en las dos derrotas consecutivas de los referéndums de la década anterior, que podemos constatar la prevalencia de una representación política demofóbica. No hay evidencias de que ese consenso haya cambiado hoy (Giannareas Gill, 2020, pp. 120-121).

**Tabla 2.** *Iniciativas ciudadanas para convocar una ACP en Panamá (2004-2022)*

| Promotor   | Número de firmas obtenidas | 20%            |
|--|----------------------------|----------------|
| “SUMATE”*  | —                          | 480,528 (2011) |
| Movimiento Constituyente Va**                    | —                          | 517,502 (2015) |
| Ciudadanos Unidos Por la Constituyente*** (CUCO) | —                          | 561,721 (2018) |
| Movimiento Unidos Por la Constituyente****       | —                          | 580,742 (2021) |
| Movimiento Nueva Voz*****                        | —                          | 580,742 (2021) |
| Movimiento Firmo Por Panamá                      | 11,709                     | 580,742 (2021) |
| Movimiento Ciudadano Panamá Decide               | 5,005                      | 580,742 (2021) |
| Movimiento Justicia Social                       | 320                        | 580,742 (2021) |

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de datos del TE.

\*No devolvieron los libros para verificación. Resolución 16 de 8 de julio de 2014.

\*\* No devolvieron los libros para verificación. Resolución 12 de 18 de abril de 2017.

\*\*\*No devolvieron los libros para verificación. Resolución 18 de 27 de agosto de 2019.

\*\*\*\* No completaron su trámite y no llegaron a iniciar la recogida de firmas. Resolución 3 de 11 de febrero de 2022.

\*\*\*\*\* No completaron su trámite y no llegaron a iniciar la recogida de firmas. Resolución 4 de 11 de febrero de 2022.

Otros han puesto el énfasis en otra gama de dificultades, en especial, la reglamentación de esta materia por el Tribunal Electoral, que ha producido reiteradas polémicas, entre otros temas, por la validación de las firmas de adherentes a las distintas iniciativas, la financiación del proceso, la utilización de medios tecnológicos para la recogida de esas firmas de adherentes, y las posibilidades de agregar las firmas reunidas por iniciativas populares diferentes, pero simultáneas. Al cerrar sin éxito uno de estos ciclos de recolección de firmas, una de las organizaciones que activó la iniciativa popular, hizo duras críticas al Tribunal Electoral, al que acusó de dificultar el procedimiento (Movimiento Panamá Decide, 2021).

Como convicción general, la falta de determinación sobre la forma de elegir a los diputados constituyentes (sistema electoral fijado después de aprobada la iniciativa), y las restricciones a las posibilidades de realizar cambios de calado (la prohibición de efectos retroactivos) parecen tener un peso específico como problemas a la hora de argumentar la idoneidad del mecanismo previsto en el artículo 314 para servir a los cambios que promete.

En la actividad política-electoral reciente el reclamo por una constituyente ha sido también constante, ocupando importantes espacios de la deliberación pública. Puede observarse, por ejemplo, en los planes de gobierno de los tres últimos presidentes de la República. En el plan de gobierno del presidente Varela (2014-2019) se leía: “Convocaremos una Asamblea Constituyente Paralela dentro de los dos primeros años de Gobierno” (Alianza el Pueblo Primero, 2013, p. 4). El presidente Cortizo (2019-2024), quien en su plan de gobierno propuso una reforma mediante el numeral 2 del artículo 313 (aprobada por la Asamblea Nacional y ratificada mediante referéndum), señaló también que “Si no apoyan este amplio consenso y aprueban una reforma profunda sobre los tres órganos del Estado, convocaremos una Asamblea Constituyente Paralela” (Plan de Acción Uniendo Fuerzas, 2024, p. 33). En el plan del presidente Mulino se señaló el objetivo de “impulsar reformas constitucionales a través de una constituyente” (Alianza para salvar a Panamá, 2024, p. 26). Esta persistente presencia del llamado a una constituyente en los planes de gobierno de los tres últimos candidatos ganadores en las elecciones presidenciales en Panamá da otra muestra del peso que tiene la constituyente, que en el caso de Varela y Cortizo, era inequívocamente la del artículo 314 de la Constitución.

En general, las disposiciones sobre reforma constitucional han sido utilizadas periódicamente. En 1992 y 1998 se utilizó el numeral 2 del actual artículo 313 de la Constitución (referéndum de reformas constitucionales, ambos con resultado de rechazo popular) y en 1994 y 2004 el numeral 1 del actual artículo 313 de la Constitución (procedimiento de reforma de dos asambleas sucesivas).

Las reformas han reflejado las necesidades del momento de su adopción, y han tenido impacto duradero en la forma en que funciona el Estado y la sociedad panameña. Así, las de 1994 son reconocidas por la supresión del ejército y por la adopción del régimen para administrar el Canal de Panamá y su zona contigua. La reforma de 2004, por su parte, introdujo numerosas disposiciones sobre derechos fundamentales e instituciones de garantía, e incluso normas relacionadas a la regeneración de la política. Antes, durante el régimen militar, la reforma de 1983 permitió la recuperación formal de las instituciones propias de una democracia electoral, con miras a las elecciones generales de 1984 (finalmente fraudulentas).

La flexibilidad de los procedimientos permitió en esos momentos tres reformas constitucionales significativas cada una de ellas separadas de la otra por diez años. Tomando ese ritmo de producción, se esperaba que hubiera reformas constitucionales exitosas en 2014, y no faltaron datos que así lo insinuaran. Para entonces, ya se había introducido el artículo 314 sobre ACP (en la reforma constitucional de 2004), y se había hecho una consulta ciudadana significativa (2011, con apoyo del PNUD y desde la Concertación Nacional para el Desarrollo), que había desembocado en un proyecto de nueva Constitución (2012). Sin embargo, no hubo ni reforma constitucional ni convocatoria a la ACP.

También se presentó, a inicios de 2019, un proyecto de ley para realizar una consulta popular “de entrada”, para convocar a una ACP durante la elección general de mayo de ese año.<sup>19</sup> Sin embargo, el proyecto de ley no fue aprobado.

El último intento de cambiar la constitución desde el poder, de 2019, aunque también presentó elementos de consulta ciudadana (Testa, 2019), terminó en un bochornoso rechazo en las calles, de unas reformas limitadas, en gran parte como reacción a la forma de su trámite y la transformación de su contenido en sede parlamentaria (Chacón, 2020).

La dificultad de dar continuidad a la utilización de las disposiciones de reforma constitucional para enfrentar las crisis políticas o para hacer avanzar la institucionalidad democrática, puede decirse, radican tanto en un cada vez más complejo escenario político como por efectos inesperados de ciertos cambios en los dispositivos institucionales. En los primeros no voy a detenerme, pero me refiero al cambio de la morfología del sistema de partidos. De los segundos destaca la reforma de 2004 que, al reducir el intervalo entre la elección general y la toma de posesión del nuevo gobierno, ha dificultado el tipo de pactos entre élites que han caracterizado la utilización del numeral 1 del actual artículo 313, para producir reformas constitucionales.

También es cierto que el rechazo popular de las reformas constitucionales sometidas a referéndum en aplicación del actual artículo 313.2, en 1992 y 1998, han tenido un efecto disuasor de los cambios por esa vía. La convocatoria popular de la ACP ha sido ensayada igualmente sin

---

<sup>19</sup> Proyecto de Ley 726 “Que convoca a una consulta ciudadana a través de una boleta de votación adicional, en las elecciones generales el 5 de mayo de 2019”.

éxito, mientras que, hasta ahora, los sucesivos gobiernos han resistido la tentación de convocar a un procedimiento incluyente y participativo de cambios, cuya conclusión no puedan tener la certeza de anticipar. Las discusiones al respecto de la dificultad de ensayar la solicitud popular de convocar a la ACP, o los problemas propios del diseño (o falta de diseño) de la misma ACP, ya han sido descritas.

De ahí que se observa que, no siendo flexible la Constitución, las élites políticas han encontrado posible reformarla en las primeras décadas del período democrático, pero hoy se enfrentan con dificultades para abordar esa tarea.

Enfrentados a la pregunta de si los ciudadanos tienen control sobre las reformas, encontramos un rol siempre limitado, aunque variado, en atención al método de reforma del cual se trate. Los ciudadanos tienen previsto un rol institucionalizado únicamente a través del legislador ordinario, responsable de las reformas constitucionales, en el método del artículo 313.1. De igual forma el impacto de los ciudadanos en las reformas bajo el método del 313.2 es escaso, en parte por el limitado rango de alternativas que se le ofrecen frente a múltiples y complejos temas (no se fraccionan las propuestas, y el votar se convierte en un “todo o nada”). Aun así, en dos ocasiones los electores optaron por rechazar las propuestas hechas desde el poder político canalizadas por esta vía, lo que supone una cierta capacidad de los ciudadanos, en estos casos. Sin embargo, estos rechazos también han servido para desactivar la disposición de seguir utilizando ese mecanismo de cambio constitucional, que se percibe poco promisorio.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En ese sentido, la ratificación popular de la reforma constitucional de 1983, que prometía una transición a la democracia, bajo un régimen autoritario, y contra las disposiciones constitucionales

La intervención más clara de los ciudadanos en los procesos de reforma constitucional es probablemente en su rechazo, expresado en las consultas populares de 1992 y 1998, pero también en otras formas no institucionalizadas, como en 2019.<sup>21</sup>

Al respecto de la ACP, puede parecer que su carácter representativo – manifiesto a través de la elección popular de sus integrantes es suficiente para reconocerla como una institución democrática. Sin embargo, además de los reparos sobre la escasa previsión sobre los mecanismos electorales aplicables a la asamblea contemplada en el artículo 314 de la Constitución, hoy se plantea el problema de la legitimidad en términos que exceden la crítica tradicional. Así lo observaba González Marcos, en 2008:

Dada que la cualidad más importante de una Constitución para su efectividad es su legitimidad, los procesos de discusión y diálogo en la Constituyente y entre la Constituyente y los ciudadanos son tan o quizás más importantes que la calidad del texto constitucional mismo. Más allá de la consulta a la ciudadanía a través de un referéndum una vez adoptado un texto constitucional, debería verse cómo promover la participación ciudadana durante los debates mismos de la Constituyente y sus comisiones. Se podría, por ejemplo, crear un sitio interactivo en la Internet en la cual los ciudadanos se mantengan informados y puedan comentar y sugerir soluciones durante el debate (González Marcos, 2008, p. 35).

---

entonces vigentes, sólo es análoga a la aprobación popular mediante plebiscito de la Constitución de 1941, igualmente en condiciones no democráticas.

<sup>21</sup> El rechazo en las calles de las reformas constitucionales de 2019 requiere diferenciar el proyecto inicial de su transformación en sede parlamentaria. Sin embargo, el problema también supuso reconocer que los medios de consulta utilizados no eran eficaces para producir el mínimo consenso social para avanzar.

En este punto, hoy se aspira a introducir mecanismos deliberativos en los procesos de cambio constitucional, y en especial, cuando se pretende la sustitución de una Constitución, incluso si se realiza mediante instituciones representativas, como una asamblea constituyente (Cuesta López, 2022). Como la práctica indica, los mecanismos deliberativos, como los de democracia directa, no desplazan las instancias representativas, pero pueden contribuir al perfeccionamiento y legitimidad de las decisiones adoptadas. Ese camino valdría ser examinado, cuando Panamá adopte una nueva Constitución.

Recientemente, el presidente de la República, José Raúl Mulino, ha creado una unidad administrativa que, entre sus ejes estratégicos, tiene los de “Proponer el mecanismo, lineamientos y etapas del proceso Constituyente”.<sup>22</sup> En este punto cierro el artículo, a la espera novedades, sobre el cambio constitucional en Panamá.

## **VI. Conclusiones**

Desde la perspectiva interna se puede afirmar que tras la incorporación del artículo 314 a la Constitución, hubo desarrollos legislativos, reglamentarios y materiales con la pretensión de darle eficacia. Sin embargo, algunas de las disposiciones incluidas en el propio artículo 314 hacen difícil su aprovechamiento, y aún en el caso de que se pretenda activar, los desarrollos legislativos y reglamentarios se observan insuficientes.

En cuanto a la perspectiva externa, contar con múltiples mecanismos de reforma, con diferentes niveles de complejidad, suponen un abanico de posibilidades para realizar reformas al régimen constitucional, contribu-

---

<sup>22</sup> Numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ejecutivo 488 de 28 de agosto de 2024, que crea la secretaría presidencial para la reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales.

yendo, en principio, al cambio sin rupturas. En ese sentido puede decirse que se contribuye a la estabilidad institucional que la Constitución, desde 1994, establece como uno de sus fines, en el preámbulo.

El mecanismo de la ACP, incluso, adquirió una legitimidad creciente al incorporarse al discurso político cotidiano, intentarse durante décadas su introducción a la Constitución, y finalmente como objetivo de los planes de gobierno de múltiples candidatos a la presidencia de la República. Sin embargo, esa legitimidad se ha diluido por la ineficacia de la convocatoria popular y por el incumplimiento de la promesa reiterada de activarla desde el poder público. No ha servido, por lo tanto, para la canalización del conflicto político, ni para la creación de bienes públicos. En todo caso, las posibilidades de que llegue a servir para canalizar el conflicto político podrían depender de que su diseño se vea modificado, y de que se inserte en un proceso ambicioso de transformación.

Relacionado con lo anterior, y luego de la revisión de los materiales pertinentes, pueden proponerse las siguientes conclusiones adicionales:

1. Desde el punto de vista histórico, hay una larga tradición, originada en la constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de incluir como una forma de reforma/sustitución de la constitución, el mecanismo de las asambleas constitucionales, incluso estableciéndole restricciones que garantizan aspectos del régimen constitucional que se reforma/reemplaza.
2. Igualmente, desde el punto de vista histórico han existido constituciones en Panamá que han establecido, como procedimiento de reforma/sustitución, las asambleas o convenciones constitucionales, durante el siglo XIX.

3. La introducción de la ACP se hace en 2004, luego de intentos fallidos en 1992 y 1994.
4. La redacción del artículo 314 de la Constitución contempla reiteradamente, como producto de la ACP, a la “nueva constitución” y, aisladamente, a la reforma parcial.
5. Los elementos democráticos fundamentales consisten en la posibilidad de activarla por mediación de los representantes populares o por iniciativa popular, la elección popular de los diputados constituyentes (incluyendo postulación libre y partidaria) y un referéndum popular “de salida”, para ratificar lo decidido por la ACP.
6. El establecimiento de un umbral muy alto para el ejercicio de la iniciativa popular de convocatoria de ACP (20% del registro electoral del año anterior a la iniciativa) parece excesivo, aunque es homologable con ejemplos presentes en el derecho comparado. Además, parece inconsistente que no exista un equivalente para la iniciativa popular para la reforma constitucional prevista en el artículo 313 de la Constitución.
7. Resulta problemática la reglamentación de la recogida de firmas de la iniciativa popular sin un apropiado marco legal, y que el artículo 314 de la Constitución remita al Tribunal Electoral la decisión sobre aspectos centrales del sistema electoral aplicable a la elección de diputados constituyentes. Esto no es consistente ni con el desarrollo mediante ley de los derechos fundamentales, en especial cuando se establecen limitaciones, ni con normas constitucionales expresas que prohíben el desarrollo de los derechos electorales mediante instrumentos jurídicos con menor legitimación democrática que la ley formal.

8. El número de 60 diputados constituyentes es muy bajo y arriesga que la cámara no sea suficientemente representativa de la diversidad de intereses y sensibilidades que debería tener voz y voto en una asamblea de este tipo, tanto por el número mismo como por el impacto en la distribución de escaños entre los territorios.
9. El marco temporal fijado en las disposiciones constitucionales para elegir a los miembros de la ACP, la regulación (ad-hoc e infra legal), que se establece, tensiona las garantías que debe ofrecer la autoridad electoral. Entre los ejemplos están los plazos para establecer candidaturas, o para que queden en firme las adjudicaciones de curules. Esto es especialmente sensible en materia de recogida de firmas (en el modelo actual de la libre postulación) y realización de elecciones primarias, así como en los procesos de impugnación.
10. No hay una disposición expresa en la Constitución, sobre la posible objeción de inexequibilidad que pudiera presentar el presidente de la República sobre el texto aprobado por la ACP, antes de ser sometida a referéndum, en el sentido de autorizarla, condicionarla o prohibirla.
11. La falta de regulación legal apropiada para la reforma constitucional ha sido advertida por la jurisprudencia, y se hace evidente en la falta de normas sobre el trámite parlamentario de las reformas constitucionales. En el caso de la ACP, la ausencia de regulación es aún más notoria.

## **VII. Recomendaciones**

Entre las recomendaciones que se desprenden de las conclusiones señaladas previamente, para mejorar el actual artículo 314 de la Constitución Política, están las siguientes:

1. En caso de plantearse la reforma del artículo 314, es útil guiarse por la propuesta del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) de 1994, de la Universidad de Panamá, que en general es un mejor punto de partida para la mejora del texto vigente.
2. Desde el punto de vista de la técnica normativa, es conveniente separar en distintos artículos el artículo 314, para clarificar sus disposiciones. En ese aspecto el proyecto de nueva constitución, de 2012, presenta una mejor distribución en artículos de los materiales normativos.
3. Convendría completar la batería de mecanismos democráticos dispuestos en torno a la ACP, con otros – por ejemplo, sobre la toma de decisiones en el seno de la ACP – y con mecanismos deliberativos, dentro o fuera de las disposiciones constitucionales.
4. Respecto al artículo 314 se recomienda adoptar un umbral de aprobación de la iniciativa popular más bajo, en torno al 10% o 15% del registro electoral del año inmediatamente anterior. Respecto al artículo 313, se recomienda introducir la iniciativa popular de reforma constitucional, para lo que en el derecho comparado hay umbrales de 0.3% (Perú, artículo 206 de la Constitución) o 1% (Ecuador, artículo 281 de la Constitución).
5. Parece apropiado que el número de diputados constituyentes sea al menos tan elevado como el número de diputados de la Asamblea Nacional, aunque estimamos que una situación óptima implicaría un número mayor.
6. Suprimir el reenvío al Tribunal Electoral de la regulación tanto del procedimiento de recogida de firmas de adherentes en el marco de la iniciativa popular de ACP, como en la fijación del sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes. En

su lugar es preferible un desarrollo legislativo completo, que luego pueda ser objeto de reglamentación, en las formas usuales.

7. Incluir expresamente un sistema electoral proporcional, con circunscripciones de magnitudes medias y altas. Si el número total de curules es también apropiado, eso podría estimular una representación en la cámara que responda mejor al objetivo de producir una deliberación democrática. Podría tratarse, por ejemplo, de un sistema híbrido integrado por al menos un circuito nacional de magnitud alta y adjudicación proporcional de curules. De igual forma podría asegurarse la aplicación del principio de paridad entre hombres y mujeres, y circunscripciones que aseguren la inclusión de los pueblos indígenas.
8. Con relación a la ausencia de normas constitucionales sobre la objeción de inexequibilidad de reformas constitucionales, y contando con la existencia de normas legales (Código Judicial) sobre estas objeciones -potencialmente aplicables a lo aprobado por una ACP – se recomienda abordar el asunto en la propia Constitución. Al respecto es importante que, si se conserva la objeción de inexequibilidad, se ejerza antes de la ratificación popular de la reforma.
9. Una futura regulación de la ACP debería abordar las necesidades contemporáneas de una participación y deliberación popular auténtica a lo largo de todo el proceso.

Por último, es útil tomar en cuenta que, si se modifica el artículo 314, mediante la fórmula contemplada en el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución Política, se podría introducir una disposición transitoria que suponga el inmediato inicio del procedimiento de ACP, que pueda votarse autónomamente. Esto permitiría superar las dificultades técnicas

de la actual redacción del artículo 314, y convertir el referéndum en una consulta popular “de entrada”, para agregar legitimidad popular a la eventual convocatoria de una ACP.

## Referencia

Ackerman, B. (1991). *We the People: Foundations*. Harvard University Press.

Ackerman, B. (1998). *We the People: Transformations*. Harvard University Press.

Adames González, L. (2018). *¿Cuál Constitución? La Constitución Pendiente de Panamá*. Panamá: IEPI.

Albert, R. (2023). *Reformas Constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*. Bogotá: Universidad de La Sabana.

Alianza para salvar a Panamá. (2024). *Plan de Gobierno*. Panamá. Obtenido de <https://votoinformado2024.com/content/20240401140302-2.pdf>

Álvarez, J. A. (1992). *Razón de ser, el porqué de una constituyente paralela: ideas en torno a reformas a nuestra Constitución*. Panamá: Mecanografiado.

Álvarez, J. A. (13 de 8 de 2013). Constituyente Paralela. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/paralela-constituyente-JILE324692>

Antinori-Bolaños, I. I. (1992). *La constituyente es el camino para la democratización nacional*. Panamá: Imprenta Ziur.

- Araúz Sánchez, H. (2007). *El poder constituyente en Panamá: un análisis crítico de su evolución*. Panamá: Universal Books.
- Barrios González, B. (2012). *El poder constituyente: reforma constitucional y control de constitucionalidad*. Panamá: Universal Books.
- Baquerizo Minuche, J. (2021). *El concepto de “poder constituyente”*. Madrid: Marcial Pons.
- Bernal, M. A. (1992). *¿Reformas o constituyente?* Panamá: Ziur.
- Chacón, J. (20 de 1 de 2020). Paquete de reformas constitucionales es rechazado y archivado por la Asamblea Nacional. *El Panamá América*.
- CIEPS. (2019). *Encuesta sobre las reformas constitucionales*. Panamá.
- CIEPS. (2024). *Grandes retos nacionales para el próximo quinquenio*. Panamá.
- Colón-Ríos, J. (2020). *Constituent Power and the Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Colón-Ríos, J. I. (2013). *La Constitución de la Democracia*. Bogotá: Universidad Externado.
- Comisión de Venecia. (2018). *Código de Buenas Prácticas sobre Referendos*. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-spa)

- Córdoba Barría, R. D. (2009). *La Asamblea Constituyente Paralela: un estudio jurídico político*. Panamá: Litho Editorial Chen.
- Cuesta López, V. (2022). *Espacios de democracia deliberativa en contextos de reforma constitucional*. Madrid, Marcial Pons.
- Elster, J. (2001). La deliberación y los procesos de creación constitucional. En J. E. (compilador), *La democracia deliberativa* (pp. 129-159). Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (2012). The optimal design of a Constituent Assembly. En H. Landemore, & J. (. Elster, *Collective Wisdom. Principles and Mechanisms* (pp. 148 -172). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511846427>
- Escudero Illanes, M. C. (2021). *Asambleas Constituyentes en América Latina. Aspiraciones de igualdad, participación y libertad*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Farrell, D. M. (2014). The 2013 Irish Constitutional Convention: A Bold Step or a Damp Squib? En J. O’Dowd, & G. Ferrari, *75 years of the Constitution of Ireland: An Irish-Italian Dialogue* (pp. 191-195). Clarus Press.
- Fasel, R. N. (2022). Constraining constituent conventions: Emmanuel Joseph Sieyès and the limits of pouvoir constituant. *International Journal of Constitutional Law*, 20(3), 1103–1129. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/icon/moac073>

Ferreres Comella, V. (2024). The Death of Constituent Power. En R. Hirschl, & Y. Roznai, *Deciphering the Genome of Constitutionalism. The Foundations and Future of Constitutional Identity* (pp. 63-75). Cambridge University Press.

Foro Panamá 2020. (2003). *Foro Panamá 2020*. Panamá.

Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Giannareas Gill, J. (2020). Los demonios de la democracia panameña. En Y. Welp, & F. Tuesta Soldevilla, *El diablo está en los detalles. Referendum y poder político en América Latina* (pp. 93-130). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Giannareas Gill, J. (2019). Análisis de las modalidades históricas de poder constituyente en Panamá en el siglo XX. En I. C. Procesal, *Libro Homenaje al Maestro Jorge Fábrega P.* (pp. 357-382). Panamá: Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal.

Gill Díaz, G. S. (2005). *La evolución jurídica del poder constituyente en el Istmo de Panamá*. Panamá: Instituto de Estudios Políticos Internacionales.

Ginsburg, T. (2020). *Evaluación de la Implementación Constitucional en Panamá. Propuesta Metodológica*. Panamá: IDEA Internacional/ Tribunal Electoral de Panamá.

Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York: Cambridge University Press.

- Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*.
- González Marcos, M. (2008). Diseño de Constituciones: El Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá de 1994. *Revista Panameña de Política*(5), 25-38.
- González Henríquez, S. E. (2000). *Los dilemas de la transición: constituyente y democracia*. Panamá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales.
- González Montenegro, R. (2010). *La Asamblea Constituyente: herramienta prevista en las reformas constitucionales del 2004*. Panamá: Portobelo.
- González Montenegro, R. (2017). *La Asamblea Constituyente Originaria: ¿En qué consiste y cuál es su finalidad?* Panamá: Barrios & Barrios.
- Landau, D. (2019). Constituent Power and constitution making in Latin America. En H. Lerner, & D. Landau, *Comparative Constitution Making* (pp. 567-588). Edward Elgar.
- Landau, D., & Dixon, R. (2015). Constraining Constitutional Change. *Wake Forest Law Review*, 878-879.
- Movimiento Panamá Decide. (15 de Diciembre de 2021). Comunicado. Panamá, Panamá, Panamá. Obtenido de <https://cdn.corprensa.com/>

[la-prensa/uploads/2021/12/16/Comunicado%20de%20cierre%20de%20recoleccion%20de%20firmas.pdf](#)

Negretto, G. L. (2018). Constituent Assemblies in Democratic Regimes: The problem of a Legally Limited Convention. En J. Elster, R. Gargarella, V. Naresh, & B. E. Rasch, *Constituent Assemblies* (pp. 35-56). Cambridge University Press.

Pedreschi, C. B. (1980). *De la Crisis Nacional a las Reformas Constitucionales*. Panamá: Imprenta Ziur.

PNUD. (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá.

(2024). *Plan de Acción Uniendo Fuerzas*. Panamá. Obtenido de <https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2019/10/PLAN-DE-ACCION%CC%81N-2019-2024.pdf>

Quintero Correa, C. A. (1998). Antecedentes y significado de las reformas constitucionales de 1994. *Estudios Políticos*.

Quintero Correa, C. A. (1998). *Crítica a la teoría tradicional del poder constituyente*. Panamá: Portobelo.

Qvortrupand, M., & Trueblood, L. (2023). The case for supermajority requirements in referendums. *I•CON*, 21(1), 187–204. doi:<https://doi.org/10.1093/icon/moad013>

Requejo Pagés, J. L. (1998). *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*. Centro de Estudios Constitucionales.

- Rubinelli, L. (2020). *Constituent Power. A history*. Padstow: Cambridge University Press.
- Sánchez G., S. (2009). Referéndum en Centroamérica: Experiencias Recientes. *Revista Panameña de Política*, 63-74.
- Sánchez U., A.V. (2013). “Mutaciones constitucionales”: Una aproximación al origen del concepto, En Salvador Sánchez González (ed.), Libro Homenaje a César Quintero. (pp. 19-44), Panamá: Centro de Iniciativas Democráticas CIDEM/IIDC.
- Schmitt, C. (1934). *Teoría de la Constitución*. Revista de Derecho Privado.
- Sieyes, E.-J. (2019). *¿Qué es el Tercer Estado?* Omegalfa.
- Valdés, E. (11 de julio de 2021). Programa Cara a Cara. (D. d. Rosa, Entrevistador)
- Vega Abad, L. del C. (1984). El Referéndum de 1983: Un vacío constitucional. Universidad de Panamá.
- Verdugo, S. (2023). Is It Time to Abandon the Theory of Constituent Power? *International Journal of Constitutional Law*(21), 14-79.
- Welp, Y. (2020). Apuntes para una reforma urgente. En Y. Welp, & F. Tuesta Soldevilla, *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 311-328).

Welp, Y., & Soto, F. (2019). Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales. *Revista Española de Ciencia Política*, 13-41.

Zurn, C. F. (2002). Deliberative Democracy and Constitutional Review. *Law and Philosophy*(21), 467-542.

### **Constituciones**

- Constitución provincial de Panamá, de 1853
- Constitución del Estado Federal de Panamá, de 1855
- Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1863
- Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1865
- Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1868
- Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1870
- Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1873
- Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1875
- Constitución de los Estados Unidos de Colombia, de 1863
- Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787
- Constitución de la República de Panamá, de 1904
- Constitución de la República de Panamá, de 1941
- Constitución de la República de Panamá, de 1946
- Constitución de la República de Panamá, de 1972
- Constitución de la República de Guatemala, de 1985
- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, de 2009
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999
- Constitución Política del Perú, de 1993

## **Fuentes judiciales**

- Sentencia de Amparo (Corte Suprema de Justicia 15 de diciembre de 2004).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 5 de agosto de 1992).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 5 de mayo de 1992).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 15 de septiembre de 1993).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 30 de septiembre de 1999).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 12 de abril de 2007).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 13 de abril de 2007).
- Sentencia de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 27 de mayo de 2022).
- Vista n.º 322 del 18 de julio de 1997, de la Procuraduría de la Administración.

## **Proyectos de nueva Constitución**

- Proyecto del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN, 1994)
- Proyecto de Constitución del Centenario (Asamblea Legislativa, 2003)
- Proyecto de Constitución de la Comisión Nacional de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá, 2012.

## **Legislación y reglamentos**

- Código Electoral de la República de Panamá
- Código Judicial de la República de Panamá
- Decreto Ejecutivo 488 de 28 de agosto de 2024, que crea la secretaría
- presidencial para la reorganización del Estado y Asuntos
- Constitucionales

## **Boletines Electorales**

- Boletín 3,222 de 6 de marzo de 2012
- Boletín 3,336 de 4 de enero de 2013
- Boletín 3,931 de 7 de junio de 2016
- Boletín 4,808 de 26 de marzo de 2021
- Boletín 4838-A de 20 de mayo de 2021
- Boletín 4846 de 8 de junio de 2021
- Boletín 4847 de 9 de junio de 2021
- Boletín 4,909-A de 28 de septiembre de 2021
- Boletín 4972-B de 19 de enero de 2022

## **Otras fuentes**

Actas de la Comisión Revisora de la Constitución Política de 1972.

La Prensa (2004). Quinta papeleta logra 100 mil firmas. [https://www.prensa.com/impresa/Quinta-papeleta-logra-mil-firmas\\_0\\_1125637512.html](https://www.prensa.com/impresa/Quinta-papeleta-logra-mil-firmas_0_1125637512.html)

Proyecto de Ley 726 “Que convoca a una consulta ciudadana a través de una boleta de votación adicional, en las elecciones generales el 5 de mayo de 2019”.

Venice Commission. (2010). *Report on Constitutional Amendment*. Estrasburgo: European Commission for Democracy through Law. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)

Venice Commission. (2022). *Revised Code of Good Practice on Referendums*. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)015-e)