



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**PANAMA, TREINTA (30) DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE (2015).**

**VISTOS**

ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, acude ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia con el afán de promover ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra del artículo 9 de la Ley 14 de 13 de abril de 2010<sup>1</sup> que adiciona el artículo 167A al Código Penal.

A través de Providencia de 28 de abril de 2010(fs. 21), el Pleno, actuando a través del magistrado sustanciador, admitió la acción de apología constitucional impetrada.

Receptada la opinión del Ministerio Público, y de terceros que intervienen en la condición de "amicus curiae", tal como lo prevé el régimen procesal que gobierna las instituciones de garantía constitucional, el Pleno advierte que se ha satisfecho el itinerario procesal por el que debe transitar la herramienta tutelar invocada, razón por la cual se encuentra en condiciones de emitir la sentencia de rigor.

**LA ACCIÓN PROMOVIDA**

El gestor constitucional advierte que la antinomia presente en la Ley 14 de 13 de abril de 2010 (en adelante Ley 14/2010) se genera a partir del momento en que se incluye el artículo 167A al Código Penal de la República, en el que se tipifica, como hecho punible, el derecho a reunión y manifestación, circunstancia

---

<sup>1</sup> La Ley 14 de 13 de abril de 2010 fue publicada en la Gaceta Oficial No. 26510C de 13 de abril de 2010.



que es contraria al texto de la Norma Fundamental del Estado Panameño, por cuanto, en la misma, se reconoce como prerrogativa básica la capacidad para reunirse y manifestarse en forma pacífica. En adición a ello, el procedimiento que se escogió para la aprobación de dicha norma, artículo 167A del Código Penal, no cumple con el presupuesto establecido en el artículo 166 de la Constitución, pues es introducida sin cumplir el requisito de los tres debates parlamentarios, lo que termina restando legitimidad a la Ley 14/2010.

### **IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE DEMANDA**

La acción de inconstitucionalidad se promueve contra el artículo 9 de la Ley 14/2010 que introduce el artículo 167A al Código Penal de la República de Panamá.

#### **Ley 14 de 13 de abril de 2010.**

Artículo 9. se adiciona el artículo 167 A<sup>2</sup> al Código Penal, así:

Artículo 167A.

Quien, abusando de su derecho de reunión o manifestación, mediante uso de violencia, impida y obstaculice el libre tránsito de vehículos por las vías públicas del país y cause daños a la propiedad pública o privada será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

### **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRANCCUIÓN**

#### **I. ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

**ARTICULO 38.** Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.

<sup>2</sup> De acuerdo al Texto Único del Código Penal publicado en la Gaceta Oficial No. 26519 de 26 de abril de 2010, el artículo 167<sup>a</sup> aparece identificado como artículo 170, cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 170.** Quien, abusando de su derecho de reunión o manifestación, mediante uso de violencia, impida u obstaculice el libre tránsito de vehículos por las vías públicas del país y cause daños a la propiedad pública o privada será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.



Para el gestor constitucional la infracción constitucional se produce de manera directa y por comisión, pues el constituyente expresamente reconoce el derecho fundamental a reunirse y manifestarse pacíficamente y sin armas, sin que aquel pueda estar sujeto a ningún condicionamiento, estableciendo que cualquier abuso en el ejercicio de ese derecho, afectación de derechos de terceros, la perturbación del derecho de tránsito o la alteración del orden público, será atendido por vía de medidas de policía y no a través de la persecución penal. En esa línea, opina el activador constitucional, que cuando el constituyente en forma expresa confía a la autoridad local la posibilidad de hacer uso de medidas de policía para contener el uso excesivo de este derecho, se refiere específicamente a mecanismos tolerados por el régimen democrático como lo sería: que los estamentos de seguridad, a través de los protocolos que describen las normas administrativas, repelan a los manifestantes en las calles, y que a los "infractores abusadores" se les someta al rigor de las autoridades de policía.

## II. ARTÍCULO 166 DE LA CONSTITUCIÓN

**ARTICULO 166.** Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución. Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior. Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al Proyecto.

La norma constitucional citada es vulnerada, en forma directa por omisión, pues, a juicio del actor constitucional, el proyecto de ley 110, génesis de la Ley 14 de 13 de abril de 2010, se presentó ante la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el 4 de febrero de 2010 a las 6:05 p.m., se le da el primer

109

debate, sin embargo el mismo no contemplaba la introducción del artículo 167 A del Código Penal, por lo que el citado artículo no recibió discusión en primer debate, lo que genera la inconstitucionalidad del mismo.

**OPINIÓN DEL REPRESENTANTE DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, SUPLENTE, a través de

**Vista Fiscal No. 11 de 14 de mayo de 2010**, considera que la norma censurada no es incompatible con el contenido constitucional, desglosando su estudio en razón de las normas constitucionales que se aducen vulneradas con la emisión del artículo 9 de la ley 14/2010.

Para ello, empieza indicando que el derecho a la libertad de reunión y manifestación es una derivación colectiva del derecho a la libertad de expresión o pensamiento, el cual generalmente está asociado a la defensa de intereses que buscan satisfacer la reivindicación de determinados derechos. Sin embargo, esta prerrogativa fundamental no tiene carácter absoluto, se ve condicionada por el respeto a la tranquilidad social y el orden público, así como otros derechos, en este caso el de la libertad de tránsito de terceros.

El representante del Ministerio Público insiste en que constituye un hecho público y notorio que en nuestro país las manifestaciones colectivas hechas en las vías públicas puedan llegar a exceder el límite pacífico, patrocinando daños a los demás. Frente a ello, considera que las autoridades tienen el deber de hacer uso de medidas para reducir o evitar el daño que se pueda ocasionar con el uso abusivo de este derecho.

Así mismo, sostiene, el señor Procurador Encargado, que las manifestaciones públicas "requieren" autorización administrativa, por mandato del constituyente, precisamente para que se puedan adoptar medidas que contribuyan a reducir el uso excesivo, injusto o desproporcional del derecho a la libertad de reunión o manifestación pública.



En resumen, la norma tipifica el uso injusto, excesivo y desproporcionado del derecho a reunión y manifestación pública cuando aquel es capaz de afectar el derecho de tránsito, la tranquilidad social, el orden público u otros derechos, particularmente cuando se identifica con daños irreparables a la vida, integridad física o bienes de transeúntes y otras personas.



Por otro lado, y en lo que concierne a la vulneración del artículo 166 de la constitución nacional, referente a los debates que debe recibir un proyecto para convertirse en ley de la República, el Procurador Suplente considera que no se ha infringido la norma constitucional citada, pues las actas del Pleno de la Asamblea Nacional revelan que el proyecto de ley 110 recibió debate los días 5, 6, 7 y 8 de abril de 2010.

Además de ello, amparándose en un fallo de 5 de junio de 1997, el Procurador Suplente estima que el reglamento interno de la Asamblea Nacional de la República, en su artículo 149, tolera que quien haya propuesto un proyecto de ley, pueda introducir modificaciones, o artículos novedosos, al mismo en otros debates, sin que ello injurie el texto constitucional. En este sentido, agrega que la introducción del artículo 167A estuvo precedida de discusión, fue llevada por un Diputado de la República, sin soslayar que no se trataba de un proyecto de ley novedoso, sino de la modificación a una ley existente, que admite la introducción y discusión en segundo debate (sic) siendo finalmente, aprobada en la Asamblea Nacional y remitida al Ejecutivo para su sanción.

1. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR RODRÍGUEZ SOLÍS AIZPURÚA, GENARO LÓPEZ RODRÍGUEZ, EDNA RAMOS CHUE, ROGELIO CRUZ RÍOS Y CARLOS RODRÍGUEZ RUBIO.

Luego de la recepción de acción de inconstitucionalidad promovida por ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, fueron promovidas nuevas acciones de

inconstitucionalidad en contra del artículo 9 de la Ley 14 de 13 de abril de 2010, cuyo contenido pasamos a revisar.



1. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR BENJAMÍN SOLÍS AIZPURÚA

El gestor constitucional argumenta que el artículo 9 de la Ley 14/2010 vulnera el contenido del artículo 38 de la Constitución, toda vez que en nuestro medio existen remedios jurídicos para contener cualquier manifestación pública que degenerate en actos de violencia o afectación de la propiedad ajena, específicamente las normas concernientes a la tipificación de la apología del delito, delitos contra los medios de transporte y comunicación. Aún cuando la redacción del comentado artículo 9 de la ley 14/2010 no parece restringir en forma expresa las manifestaciones y concentraciones, sino que establece reglas para el desarrollo apropiado del ejercicio, las mismas se originan en facultades preventivas descritas en el artículo 38 de la Constitución, sin embargo, tales atribuciones residen en acciones de policía que el propio constituyente contempló para evitar reprimir cualquier abuso en el ejercicio del derecho constitucional a reunión o manifestación, tal cual se desprende del artículo 996 del Código Administrativo.

Consideran, además, que dentro de todo régimen democrático, los ciudadanos deben poseer derecho a reunirse y a protestar contra medidas gubernamentales que no estimen conforme a sus intereses; las protestas deben permitirse, aunque el desarrollo de las mismas queda condicionado a una expresión responsable en la que no se afecta la integridad física, el orden, o los bienes de terceras personas; pudiendo, en este caso, dejar actuar a los mecanismos de control represivos que ya se han instalado en el sistema jurídico penal, como lo son los delitos contra la seguridad colectiva contemplados en el libro II, título VII, capítulo I del Código Penal.

2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR GENARO LÓPEZ RODRÍGUEZ.



El licenciado RAFAEL RODRÍGUEZ AIZPURUA, actuando como Procurador Judicial de GENARO LÓPEZ RODRÍGUEZ, en su condición de representante legal del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), estima que el artículo 9 de la Ley 14/2010 es contrario al texto constitucional, pues en la adopción de la mencionada ley, se quebrantó el procedimiento descrito en la constitución nacional en lo que concierne al proceso de formación de leyes.

Así las cosas, se indica que dentro del Reglamento Orgánico Interno del Parlamento Nacional, cuando una ley es discutida en la Comisión respectiva, dándole el primer debate, no se pueden introducir modificaciones sustanciales o materia novedosa que no haya sido abordada en el primer debate. Siendo así, cualquier cambio sustancial en el proyecto de ley que se genere fuera del primer debate, trae como consecuencia que el proyecto de ley deba reingresar nuevamente a la Comisión respectiva donde se le dio el primer debate, cumpliendo así con lo mandado por la constitución.

En adición a ello, el Código Penal de la República es una ley orgánica, razón por la cual la iniciativa legislativa queda endosada en forma exclusiva a una determinada categoría de agentes, entre ellos el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia o una Comisión Permanente de la Asamblea Nacional, lo que no ocurrió.

Finalmente, la norma legal, que pretende penalizar una determinada conducta, se muestra como norma penal en blanco, pues en ella no se define o gradúa ciertos términos, lo que sólo abona a favor de la incertidumbre, circunstancia que no es viable en el caso de normas penales, las que se deben distinguir por la precisión de los términos.

Por lo expuesto, el actor considera que se ha quebrantado el contenido de los artículos 21, en concepto de violación directa por comisión, pues la norma acusada de inconstitucional es difusa, contradictoria, compleja y vulnera el

413

estricto derecho de legalidad, dejando al libre arbitrio del juzgador la capacidad para definir el término violencia, lo que condiciona la aplicación del tipo penal que contiene, sin soslayar que amenaza el derecho a la libertad de tránsito o reunión que debe reconocerse en países democráticos.



3. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR ROGELIO CRUZ RÍOS, EDNA RAMOS CHUE, CARLOS EDUARDO RUBIO.

ROGELIO CRUZ RÍOS, EDNA RAMOS CHUE y CARLOS EDUARDO RUBIO, quienes aducen actuar a nombre del MOVIMIENTO DE ABOGADOS GREMIALISTAS (MAG), manifiestan que el artículo 9 de la Ley 14/2010 es contrario a la constitución nacional. para ello, empiezan indicando que la ley citada introduce un nuevo artículo al Código Penal, norma que tiene la categoría de ley orgánica, lo que condiciona el proceso de aprobación de la misma a un protocolo especial.

Siendo así, advierten que, la norma penal que introduce la cita ley, no cumplió con el procedimiento legislativo establecido en la Constitución, que habla de tres debates parlamentarios en días diferentes; y siendo que el Código Penal es una ley orgánica, la reforma que se introduce al mismo debió ser promovida por las personas con iniciativa para este tipo particular de leyes.

En relación a lo primero, indican que el artículo 9 de la ley 14/2010, que introduce el artículo 167-A al Código Penal, fue presentada en el segundo debate por parte del Diputado Suplente AGUSTÍN SELHORN, sin que la norma hubiese sido discutida en el primer debate, lo que a su vez demuestra que siendo una ley orgánica, pues introduce una modificación en un código nacional, tampoco fue promovida por quien debe tener iniciativa legislativa para ello, el Poder Ejecutivo(Consejo de Gabinete), el Poder Judicial a través de la Corte Suprema de Justicia, por alguno de los dos Procuradores o una Comisión Permanente del Parlamento.

Así mismo, a parte del aspecto formal, los recurrentes indican que el contenido mismo de la norma, artículo 167 A del Código Penal, injuria la Constitución Política de la República en el medida que condiciona o restringe el derecho a la libre manifestación o reunión pública, sometiendo este derecho a control de medidas represivas, de carácter penal, pasando por alto que ello sólo se puede realizar a través de herramientas administrativas o de Policía.



#### **NORMAS CONSTITUCIONALES QUE CONSIDERAN INFRINGIDAS.**

Los gestores constitucionales estiman que la norma, cuya validez se replica en la sede constitucional, vulnera el artículo 27 de la Constitución Política que consagra el derecho a la libertad de tránsito, pues el derecho fundamental garantiza el libre desplazamiento de la persona y no de vehículos, como lo establece el artículo 9 de la ley 14/2010.

Así mismo, consideran que se ha infringido, en concepto de violación directa, lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución, que garantiza el derecho fundamental a la manifestación y reunión pacífica, pues el constituyente expresamente estableció que el control en los excesos que pueden producirse cuando se hace uso de este derecho queda reservado a medidas de policía y no herramientas de carácter penal.

Finalmente, se estima infringido lo dispuesto en los artículos 164 y 165 de la Constitución, pues tratándose el Código Penal de una ley orgánica, no es dable que un Suplente de Diputado, en el Segundo Debate o discusión parlamentaria, pueda introducir una modificación sustancial a este tipo particular de normas jurídicas, cuando ello sólo corresponde a las Comisiones Permanentes, a los Procuradores, al Poder Ejecutivo a través del Consejo de Gabinete o bien a la Corte Suprema de Justicia o a los Magistrados del Tribunal Electoral, lo que implica la vulneración del artículo 106 de la Constitución, en lo que se refiere a la iniciativa legislativa. Ello, sin soslayar que el artículo 148 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, incorporado al breviario

415

constitucional a través de la teoría del bloque de constitucionalidad, establece con claridad la prohibición de presentar al Segundo Debate legislativo materia novedosa o extraña que no tenga conexión con lo discutido en el primer debate, en ese caso la propuesta que procuraba la introducción del artículo 167A al Código Penal, resultaba novedosa o extraña.



#### **OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración, considera que el artículo 9 de la Ley 14/2010 no contraviene la Norma Constitucional, alegando para ello, en primer lugar, que el derecho a reunión y manifestación está condicionado a ejercerse en forma pacífica, para fines lícitos y sin armas, razón por la cual, cualquier acto que devenga en violento, coloque en riesgo los derechos ajenos, debe y puede ser prevenido y reprimido por las autoridades, siendo la vía penal una fórmula admisible. Sobre este punto, añade la Procuraduría de la Administración, que los derechos fundamentales no tienen un carácter absoluto, y admiten razonablemente límites.

En lo que toca a los aspectos formales de la producción normativa legal, la Procuraduría de la Administración es conteste en indicar que no se vulneró el procedimiento legislativo, toda vez que la ley 14/2010, siendo una ley orgánica, pues promueve la modificación de códigos nacionales, fue propuesta por un Ministro de Estado, debidamente autorizado por el Consejo de Gabinete, además, que es precisamente el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, el instrumento que autoriza la presentación de modificaciones a los artículos aprobados en el Primer Debate, o bien, articulado novedoso, descartando cualquier afectación de normas fundamentales en ese sentido.

#### **ALEGATOS**

1. **ALEGATOS PRESENTADOS POR GENARO LÓPEZ BULTRÓN, ISMAEL ORTEGA, KATHIA GARCÍA BERMÚDEZ, BENJAMÍN REYES, MAXIMILIANO CABALLERO, ROLANDO RODRÍGUEZ**

**CHONG, LEOSMAR TRISTAN, RAFAEL RODRÍGUEZ, ANTONIO  
A. VARGAS DE LEÓN .**

Los letrados acuden ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia para rogar la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley 14/2010. La posición que se sostiene en una serie de argumentos, todos los cuales guardan una notable sincronía, razón por la cual se desglosan y escrutan en forma conjunta.

En esa línea, se indica que el primer vicio de inconstitucionalidad surge de vulneración del protocolo o procedimiento para crear la ley, pues el comentado artículo 9 de la ley 14/2010 no recibió los debates reglamentarios, fue introducido en la segunda "instancia"(sic) del proceso legislativo.

Así mismo, manifiestan que el artículo 27 de la constitución proclama la libertad de circulación, la que no se ve afectada con el derecho a reunión, toda vez que nada impide que las personas puedan moverse por espacios diferentes a aquellos en que se verifica la manifestación o reunión pública.

Por otro lado, la infracción constitucional también queda evidenciada en la estructura misma de la norma, contenido del artículo 9 de la Ley 14/2010, toda vez que el artículo 167A al Código Penal muestra una redacción "difusa" en la que no se concretan en forma específica una conceptualización sobre temas como violencia, vía pública, abuso y daño, entre otros, lo que hace que la misma opere como una norma penal en blanco, lo que de por sí, es contrario al principio de estricta legalidad penal.

Por otro lado, se insiste que al tratarse de una norma que va a modificar un código nacional, aquella es catalogada como una ley orgánica, razón por la cual la iniciativa legislativa proviene de ciertas personas o funcionarios, DEBE SER PROHIBIDA Y DISCUTIDA POR UNA COMISIÓN ESPECIAL, SIN SOSLAYAR, además, que su aprobación reclama un procedimiento particular.

Finalmente, advierten que la Corte Suprema de Justicia, al conocer el "recurso de inconstitucionalidad" (sic) puede resolver el fondo sin conformarse con las argumentaciones expuestas en la demanda de inconstitucionalidad o en



las intervenciones de los demás sujetos que pueden participar en el debate procesal.



### DECISIÓN DEL PLENO

La constitución es el parámetro normativo original dentro de un Estado, en la que se reúnen los principios y valores, que expresados a través de reglas fundamentales, definen la matriz jurídica a partir de la cual se gobierna todos confines de la actividad social, partiendo de la estructuración del elenco de derechos fundamentales, sección primaria y esencial dentro del régimen anclado a postulados democráticos; los remedios que le dan seguridad a tales derechos; la definición, estructura y forma de funcionamiento del Gobierno del Estado, lo que es sometido a un riguroso blindaje para evitar la anarquía, la arbitrariedad o cualquier fraude en el ejercicio de las funciones públicas. De ahí, que la Constitución posea una posición original, primaria y privilegiada dentro del sistema normativo, de lo que depende la validez de los actos de gobierno, así como de las demás normas y reglas jurídicas que hagan parte de ese sistema. Por esa razón, cualquier norma jurídica o acto que injurie el contenido de la constitución, carece de validez y pierde toda existencia jurídica.

La revisión serena del pródigo repertorio de escritos promovidos en ocasión de la censura constitucional de la ley 14/2010, deja ver que la réplica se concreta en tres argumentos centrales:

1. Que la ley 14 de 13 abril de 2010 fue prohijada incumpliendo con el protocolo constitucional, desarrollado en el régimen reglamentario interno del Parlamento Nacional, particularmente en lo que toca a la presentación de modificaciones que no encajan conceptualmente con el núcleo esencial de la materia que se discute.

- 
2. Que la modificación que se introduce al Código Penal, artículo 167A, hoy artículo 170, constituye una restricción al derecho fundamental a la libertad de reunión y manifestación más allá de lo razonable, conforme lo establece el artículo 38 de la Constitución de la República.

3. Que en la construcción legislativa de una norma penal, no se satisfacen las exigencias contempladas en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Así las cosas, la réplica contra el artículo 9 de la ley 14/2010 se refiere, por un lado a cuestiones formales, procedimiento legislativo, en tanto que también se cuestiona la sincronía de su texto con los valores, principios y contenido de normas constitucionales de carácter material. En función de lo expuesto, el examen constitucional se concretará en estos aspectos.

Ahora bien, por razones estrictamente metodológicas, el Pleno considera que debe, primero, indagar la validez constitucional de la norma legal en función de los aspectos formales vinculados al procedimiento legislativo, pues de acreditarse tal contravención, la norma legal carece de eficacia constitucional, lo que puede relevar de realizar el escrutinio sobre cuestiones vinculadas a los aspectos materiales de la ley.

Además de ello, y como cuestión preliminar, el Pleno debe advertir que la revisión constitucional se hará bajo la égida de dos principios jurídicos esenciales, la revisión universal del texto constitucional y la regla iura novit curia, las que autorizan a los jueces constitucionales a indagar, dentro de todo el contenido de la norma mormarum, la eficacia constitucional de la norma jurídica impugnada en su conjunto, sin estar condicionados por el discurso presentado por el recurrente, pues en definitiva sólo basta que se concrete una relación de hechos, se muestre el concepto de infracción constitucional, para provocar un escrutinio lato de la norma, regla o acto normativo impugnado.

I. ESCRUTINIO DE VALIDEZ DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 14 DE 2010  
EN RAZÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO  
LEGISLATIVO.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY 14 DE 10 DE ABRIL  
DE 2010.

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO Y PRIMER DEBATE

De acuerdo a las actas suministradas por la Secretaría General de la Asamblea Nacional, la Ley 14 de 13 de abril de 2010, nace a partir del proyecto de ley 110, el cual, dentro de sus antecedentes legislativos, da cuenta que fue promovido por el Ministro de Gobierno y Justicia, debidamente autorizado por el Consejo de Gabinete, en razón de la iniciativa legislativa que contempla la Constitución Nacional para las normas legales que son identificadas como leyes orgánicas.

El documento presentado a la Asamblea Nacional para su consideración, fue el siguiente:

Artículo 1. El artículo 17 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 queda así:

Artículo 17. El titular de la información registrada en el Gabinete de Archivo e Identificación Personal, así como las personas o entidades interesadas, tendrán derecho al acceso de la información registrada.

Para este efecto, la Dirección de Investigación Judicial expedirá un Certificado de Información de Antecedentes Personales, que contendrá, si la hubiera, la descripción detallada de las resoluciones registradas en el Gabinete de Archivo e Identificación Personal. En caso de que no exista ninguna prueba de alguna infracción penada, así deberá expresarlo el certificado.

Artículo 2. El artículo 18 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, queda así:

Artículo 18. La presentación del Certificado de Información de Antecedentes Personales que expida la Dirección de Investigación Judicial, para solicitudes de empleo, se hará libre de costos.

Artículo 3. Esta Ley modifica los artículos 17 y 18 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 y deroga la Ley 66 de 19 de diciembre de 2001.





Esta propuesta fue dirigida a la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, en donde se le dio primer Debate en sesión de 24 de marzo de 2010, asistiendo el licenciado JAVIER CARRILLO, por la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional; así mismo, se sometió al examen de cada Diputado que integra dicho cuerpo especializado del Parlamento, luego de lo cual se termina adoptando la resolución por intermedio de la que se aprueba en Primer Debate y se envía, con recomendación favorable, a Segundo Debate legislativo; informe que se encuentra calendado a esa misma fecha, 24 de marzo de 2010 y cuyo texto fue el siguiente:

PROYECTO DE LEY No. 110  
De de de 2010

Que modifica artículos de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 17 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 queda así:

Artículo 17. Tendrán acceso a la información registrada en el Gabinete de Información de Antecedentes Personales, las autoridades competentes, el titular de la información y las personas naturales o jurídicas para fines laborales, debidamente autorizadas por el titular.

Para este efecto, la Dirección de Investigación Judicial expedirá, sin costo alguno, dicha certificación, que contendrá, la descripción detallada de las resoluciones registradas en el Gabinete de Archivo e Identificación Personal y reglamentará la forma en que será solicitada dicha certificación.

En caso de que no exista ninguna prueba de alguna infracción penada, así deberá expresarlo el certificado.

Artículo 2. Deróguese el artículo 18 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007.

Así las cosas, el examen preliminar del acta en el cual se atesta la reunión de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, deja ver que en la sesión del 24 de marzo de 2010 se discutió en primer debate el citado proyecto de ley 110, el que se refería en forma exclusiva al acceso a la información personal relativa al denominado gabinete o registro de antecedentes penales, policivos y de investigación, los cuales se colocaban a disposición del titular de la información, quien tiene facultad para requerirlo y luego exhibirlo a

terceras personas con fines laborales, o dentro de trámites para la consecución de un puesto de trabajo, descartándose, sin acudir a un sesudo escrutinio, ninguna discusión referente a otros temas.



En relación a ello, la cuestión material de la que trata el citado proyecto de ley 110, se vincula en forma inmediata con lo dispuesto en derechos fundamentales como el acceso a información personal y cuestiones vinculadas a los fines que pretende cumplir la sanción penal impuesta a través del régimen penitenciario nacional, tal cual se desprende del artículo 28 de la constitución nacional.

## 2. SEGUNDO DEBATE

Según se atesta en actas del Pleno de la Asamblea Nacional (fs. 89-165), se incorporó a la discusión en Segundo Debate el Proyecto de ley 110 (fs. 96) en la sesión del día cinco (5) de abril de 2010, cuyo texto íntegro correspondía a aquel aprobado en primer debate (cfr. fs. 97) siendo presentado por el presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, Diputado JORGE ALBERTO ROSAS y cuyo texto es el siguiente:

Leyó el Informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales relativo al Proyecto de Ley 110, "Que modifica artículos de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", y el Proyecto en su totalidad.

Artículo 1. El artículo 17 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 queda así:

Artículo 17 Tendrán acceso a la información registrada en el Gabinete de Información de Antecedentes Personales las autoridades competentes, el titular de la información y las personas naturales o jurídicas para fines laborales, debidamente autorizadas por el titular.

Para este efecto, la Dirección de Investigación Judicial expedirá, sin costo alguno, dicha certificación, que contendrá la descripción detallada de las resoluciones registradas en el Gabinete de Archivo e Identificación Personal y reglamentará la forma en que será solicitada dicha certificación.

En caso de que no exista ninguna prueba de alguna infracción penada, así deberá expresarlo el certificado

Artículo 2. Deróguese el artículo 18 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007.

Artículo 3. Esta Ley modifica el artículo 17 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 y deroga la Ley 66 de 19 de diciembre de 2001 y el artículo 18 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007.

Artículo 4. La presente ley empezará a regir al día siguiente de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

No obstante, una vez hecha la presentación del proyecto, el presidente de la Asamblea Nacional, en ese entonces, Diputado José Luis Varela, concede la palabra al Diputado HERNÁN DELGADO, quien introduce una modificación al referido proyecto ley 110, cuyo texto es el siguiente:



JOSÉ LUIS VARELA R., PRESIDENTE

Para una cuestión de orden, el Honorable Diputado Hernán Delgado.

-HD. HERNÁN DELGADO

Señor Presidente, es con el propósito de que se dé lectura a una modificación de artículos relacionados con el Proyecto de Ley que usted le está la dando lectura.

-PRESIDENTE

Señor Secretario, lea la propuesta presentada por el Diputado Hernán Delgado, y le pedimos darle

copia, inmediatamente, a todos los diputados.

-WIGBERTO E. QUINTERO G., SECRETARIO GENERAL

El Honorable Diputado Hernán Delgado y otros proponen:

Que se adicione un artículo nuevo, 2 al Proyecto de Ley 110, así "Artículo nuevo 2. Se deroga el numeral 3 al artículo 369 y los artículos 370, 371, 372 Y 373 del Código

Electoral",

El Honorable Diputado Hernán Delgado y otros proponen

Que se adicione un artículo nuevo 1 al Proyecto de Ley 110, así:

"Artículo 1. Se modifica el artículo 362 del Código Electoral para que quede así:

Artículo 362, En desarrollo de lo preceptuado en el numeral 4 del artículo 151 de la Constitución Política, la doble instancia a lo interno del Partido, se cumplirá, primero, ante el Directorio Nacional, donde la decisión deberá ser unánime y, en segunda instancia, ante el Congreso o Convención Nacional, donde la decisión deberá ser adoptada por dos tercios de sus miembros,

Los referidos organismos deberán atender la revocatoria en sus sesiones ordinarias para que la decisión del Congreso o Convención Nacional se perfeccione, deberá ir al consulta a los electores de la circunscripción correspondiente y, de ser aprobada por el voto favorable de las dos terceras partes de los electores El procedimiento a seguir deberá ser aprobado de la misma manera por cada organismo partidario al momento de su instalación.

Este procedimiento se aplicará, también, en los casos de procesos sumarios".

Luego del diputado suplente AGUSTÍN SELHORN propone una nueva modificación al proyecto de ley en discusión:

-ROBERTO A. PROLL N., SUBSECRETARIO

El Honorable Diputado Agustín Sellhorn propone

Que se adicione un artículo nuevo, número 3, al Proyecto de Ley 110 así:

"Artículo nuevo 3. Que se modifique el artículo 905 del Código Administrativo así:

Artículo 105, el que participe de una reunión tumultuosa, de que trata el artículo 102, y que producto de estas reuniones surja el cierre de calles y avenidas, que impida el libre tránsito, será sancionado con 365 días de arresto incommutable" La sanción contempla en el párrafo precedente, "se aumentará a una tercera parte, si dichas manifestaciones conllevan violencia, daños a bienes muebles o inmuebles de propiedad pública o privada.

Las decisiones adoptadas con relación a este artículo por las autoridades de policía, son inapelables y agotan la vía gubernativa"

-ROBERTO A. PROLL N., SUBSECRETARIO

El Honorable Diputado Agustín Sellhorn propone

Que se adicione un artículo nuevo, número 3, al Proyecto de Ley 110 así:

"Artículo nuevo 3. Que se modifique el artículo 905 del Código Administrativo así:  
Artículo 105, el que participe de una reunión tumultuosa, de que trata el artículo 102,  
y que producto de estas reuniones surja el cierre de calles y avenidas, que impida el  
libre tránsito, será sancionado con 365 días de arresto inmutable. La sanción  
contempla en el párrafo precedente, "se aumentará a una tercera parte, si dichas  
manifestaciones conllevan violencia, daños a bienes muebles o inmuebles de  
propiedad pública o privada.  
Las decisiones adoptadas con relación a este artículo por las autoridades de policía  
son inapelables y agotan la vía gubernativa"



El día 6 de abril de 2010, estando en discusión, en segundo debate legislativo, el proyecto de ley 110, los diputados Marcos González, Hernán Delgado y Luis Corbillón proponen la adición del artículo 4 al proyecto de ley 110, cuyo texto es el siguiente:

-LUIS EDUARDO CAMACHO C., SUBSECRETARIO GENERAL

El Honorable Diputado Marcos González, Hernán Delgado y Luis Corbillón proponen:

Que se adicione un artículo nuevo 4 al Proyecto de Ley, así "Artículo nuevo 4. Adiciónese el artículo 167-A del Código Penal, así:

Artículo 167-A. Quien, abusando de su derecho de reunión o manifestación, mediante uso de violencia, impida u obstaculice el libre tránsito de vehículos, por las vías públicas del país y produzca daño en la propiedad pública o privada, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

...

Dicha propuesta fue modificada a solicitud de los diputados MARCOS GONZÁLEZ y NORIEL SALERNO, siendo que el nuevo contenido de dicho artículo es el siguiente:

-HD. MARCOS GONZÁLEZ

Presidente, es para solicitarle se retire una propuesta que presentamos el día 6 de abril del presente año,

-PRESIDENTE

¿ Ya se leyó? Señor Secretario, de todas maneras, sírvase leer el artículo que se está retirando

-ROBERTO A. PROLL N., SUBSECRETARIO GENERAL

Los Honorables Diputados Marcos González y Noriel Salerno proponen: Que se adicione un artículo nuevo 4 al Proyecto de Ley 110, así:

Artículo Nuevo 4 Adiciónese un artículo 167-A al Código Penal así:

Artículo 167-A Quien, abusando de su derecho de reunión o manifestaciones, mediante uso de violencia, impida u obstaculice el libre tránsito de personas o vehículos por las vías públicas del país o produzca daños a la propiedad pública o privada, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

Así las cosas, se somete a votación, siendo aprobado por cuarenta y un (41) votos a favor, diecinueve (19) en contra y cero (0) abstención.



### 3. TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 110

Finalmente, en sesión del 12 de abril de 2010, se sometió a tercer debate la discusión del proyecto de ley 110, recibiendo cuarenta (40) votos a favor, veintidós (22) en contra y cero (0) abstención.

### COTEJO DE LA NORMA

Una revisión superficial de la norma presentada para la discusión en primer debate, sometida al escrutinio y ponderación de los Diputados y finalmente aprobada, deja ver que el tema nuclear del denominado proyecto de ley 110, antecedente de la ley 14 de 10 de abril de 2010, se concretaba en la modificación de la ley 69 de 2007, en lo que toca a la posibilidad de suministrar y exhibir el historial penal y policivo de las personas.

Sin embargo, en el curso del Segundo Debate fueron introducidas modificaciones a dicho proyecto de ley, una de ellas vinculada al tema electoral y la otra residía en la introducción del artículo 167A al código penal.

Siendo así, lo que corresponde en este momento es determinar si la forma en la que se aprobó la mencionada ley 14/2010, particularmente su artículo 9, acata lo dispuesto en el protocolo normativo descrito a nivel constitucional.

### PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN PANAMÁ.

Con el nombre de procedimiento legislativo se reconoce al conjunto de reglas y principios que informan el protocolo, hoja de ruta o rito a través del cual se debe transitar para producir una Ley, lo que en lenguaje científico puede ser identificado como "técnica legislativa externa"..

Ese conjunto de reglas para producir normas jurídicas con categoría de ley encuentran consignadas en forma primaria en el Capítulo segundo del Título Quinto de la Constitución Nacional, en donde, se empieza por distinguir entre Leyes Orgánicas y Ordinarias, lo que a su vez condiciona aspectos relacionados con la iniciativa para presentar la propuesta de la norma y la fórmula que ha de establecerse para la aprobación de las mismas. En todo caso, la selección entre Leyes Orgánicas y Ordinarias atiende a un listado que expresamente compuso el constituyente.

No obstante, el trámite legislativo, es explicado en el artículo 166 de la Constitución Política de la República, dentro del cual se describe con puntualidad que toda propuesta de norma jurídica de alcance general con categoría de ley de la República adquiere esa condición si satisface la exigencia de tres debates, realizados en días distintos, luego de lo cual se remitirá al Órgano Ejecutivo para su respectiva sanción.

**ARTICULO 166.** Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución. Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior. Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al Proyecto.

Esta norma ha sido desarrollada por el reglamento interno de la Asamblea Nacional, instrumento que ha integrado el contenido de norma esencial del Estado en razón de su vinculación directa al texto constitucional por conducto de la teoría del bloque de constitucionalidad.

Conviene, tener en cuenta que el debate legislativo es el método a través del cual se somete al conocimiento, estudio, examen y evaluación de los Diputados de la República, todo proyecto de ley, el cual es indispensable para que aquel pueda adquirir la categoría de ley, permitiendo incorporar información útil y de calidad que permita concretar la producción de normas legales. El diseño de la estructura a través de la cual se produce y conduce el debate



legislativo debe atender a una idea de fuerza central, tener la suficiente cohesión con valores democráticos y republicanos del sistema de gobierno, de manera tal que se evidencie una real sumisión a presupuestos normativos que, además, han de tener una sólida base racional que promocióne la participación abierta, igualitaria, autónoma, racional y proporcional de todos los componentes del Parlamento.

En nuestro país, existe un fuerte arraigo a consagrar en los textos constitucionales, la fórmula o matriz general a partir de la cual se describe el itinerario a través del cual ha de circular un proyecto para ser considerado Ley de República, mostrando desde siempre una especial predilección por someter a tres debates, en días distintos, cualquier gestión o acto que, convertido en proyecto, pretenda adquirir la categoría de ley de la República.

En esa línea, todas las constituciones elaboradas por panameños, en periodos de autonomía, desde la constitución istmeña de 1841, hasta la actual carta de 1972 con sus reformas, escogen el sistema de tres debates en días diferentes, como requisito indispensable para que cualquier proyecto de ley alcance la categoría de norma legal.

#### **CONSTITUCIÓN DE 1841**

Artículo 57.- Todo proyecto de ley o decreto admitido a discusión, será considerado en tres debates distintos, con intervalo de un día por lo menos de uno a otro. En caso de que el proyecto sea declarado urgente, podrá dispensarse esta última formalidad.

#### **CONSTITUCIÓN DE 1853**

Artículo 19.- Todos los actos que expida la Legislatura provincial, conforme a esta Constitución, y que tenga fuerza obligatoria en la Provincia, se denominarán ordenanzas: los que se expidan en los demás negocios de su competencia se denominarán resoluciones.

Artículo 22.- Todo proyecto de ordenanza será discutido en tres debates distintos y en diversos días, y aprobado en cada debate por la mayoría absoluta de los Diputados presentes.

#### **CONSTITUCIÓN DE 1863**

#### **TÍTULO XII. FORMACIÓN DE LAS LEYES.**

Artículo 47.- Los proyectos de ley serán presentados por los Diputados, y por el Presidente del Estado.



Artículo 48.- Todo proyecto de ley tendrá tres debates en días distintos cada uno, y necesita en cada debate la mayoría relativa de los miembros presentes que constituyan quórum: excepto para los casos en que la presente Constitución no requiera un mayor número de votos aprobativos respecto a determinados negocios.

#### CONSTITUCIÓN DE 1865

Artículo 49.- Ningún proyecto será ley sin haber sufrido tres debates en distinto o distintos días cada uno, y sin haber sido aprobado en cada debate por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las sesiones en que sea discutido; pero si el proyecto tuviere por objeto la traslación de la cabecera de un departamento de un distrito a otro, o la segregación de una parte del territorio de un departamento para agregarla a otro, será necesaria, para su aprobación, la mayoría absoluta de la totalidad de los Diputados que correspondan a la Asamblea en el último debate

#### CONSTITUCIÓN DE 1868

Artículo 62.- Toda disposición de carácter legislativo llevará el nombre de Ley; y las demás providencias que dicte la Asamblea, en uso de sus atribuciones, con excepción de los reglamentos para su régimen interior, se denominarán Resoluciones.

Artículo 63.- Los proyectos de ley sólo pueden ser presentados a la Asamblea por los Diputados, por las comisiones de la Asamblea, por el Poder Ejecutivo, por el Procurador del Estado, y por el Administrador General de Hacienda en materia de rentas.

Artículo 64.- Ningún proyecto será ley sin haber sufrido tres debates en distinto o distintos días cada uno, y sin haber sido aprobado en cada debate por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las sesiones en que sea discutido.

#### CONSTITUCIÓN DE 1870

Artículo 63.- Ningún proyecto será ley sin haber sufrido tres debates en distinto o distintos días cada uno, y sin haber sido aprobado en cada debate por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las sesiones en que sea discutido.

Parágrafo. Los proyectos a que se refiere el Artículo 3, y los que impongan contribuciones a los miembros del Estado, o gravámenes al Tesoro por contratación de empréstitos o reconocimiento de deudas o pensiones, necesitan en cada debate el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión.

#### CONSTITUCIÓN DE 1873

Artículo 66.- Ningún proyecto será ley sin haber sufrido tres debates en distinto o distintos días cada uno, y sin haber sido aprobado en cada debate por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las sesiones en que sea discutido; pero si el proyecto tuviere por objeto la traslación de la cabecera de un departamento de un distrito a otro, o la segregación de una parte del territorio de un departamento para agregarla a otro, será necesario, para su aprobación, la mayoría absoluta de la totalidad de los Diputados que correspondan a la Asamblea en el último debate.

#### CONSTITUCIÓN DE 1904



Artículo 99. Ningún acto legislativo será ley sino ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos, por mayoría absoluta de votos y si no ha obtenido la sanción del Poder Ejecutivo.

#### CONSTITUCIÓN DE 1941

Artículo 93 . Ningún proyecto podrá convertirse en ley si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos, por mayoría absoluta de votos, y si no ha obtenido la sanción del Presidente de la República .

#### CONSTITUCIÓN DE 1946

Artículo 126. Ningún proyecto será ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución .

#### CONSTITUCIÓN DE 1972

**ARTICULO 166.** Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución. Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior. Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al Proyecto.

Al respecto, el Dr. JOSÉ DOLORES MOSCOTE, comentando la constitución de 1941, manifestó en relación a los tres (3) debates legislativos, los siguiente:

Por lo demás, regla bien importante que se refiere a la formación de las leyes es la contenida en el artículo 93 de la constitución (de 1941), según la cual toda ley para serlo debe pasar por tres debates, en distintos días , con mayoría de votos, y luego recibir la sanción del poder ejecutivo. A primera vista parece que fueran estos demasiados requisitos y como que se tratara de rodear la expedición de las leyes de una red inextricable de dificultades crecientes. La verdad es que, pese al horror que la mente moderna siente por el formalismo estrecho que obstruye el curso de las ideas que merecen convertirse en cardinales directivas de la sociedad política bajo el nombre de leyes, este formalismo se justifica en supuestas las desagradables consecuencias que pueden provenir de la adopción irreflexiva de aquellos por parte de hombres cuyo criterio, como es común que suceda, puede ser perturbado por intereses extraños a los que deben presidir una sana labor legislativa. Tres debates dan amplia oportunidad a todos los diputados que deseen emitir alguna opinión acerca de cualquier proyecto que se discuta, para que aquella que sea más sensata o más elocuentemente expuesta, se imponga después de haber sido repetida en tres días distintos a la mayoría con cuyo voto haya de ser consagrada como interpretativa de la voluntad del pueblo.



La opinión a favor de un proyecto de ley que puede pasar por esta especie de ordalia tiene a su favor la presunción de que se conforma ciertamente con los anhelos de la comunidad, de que ella es síntesis auténtica de una necesidad social hondamente sentida y de que merece, por esto mismo, ser sancionado por el poder ejecutivo a quien toca legitimar y hacer expeditos, para los fines prácticos de toda la legislación, los actos que la Asamblea quiera que se llamen leyes. En cuanto a la significación de cada uno de los tres debates en sí, Samper dice que ellos son una aplicación práctica muy racional de la división del trabajo legislativo; que "en el primer debate, sólo se considera la conveniencia en abstracto de legislar sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley de que se trate"; que en el segundo, "se discutirán, combinarán y aprobarán, una por una, en sus pormenores, enlace y redacción, todas las disposiciones del proyecto en sentido determinado o que la cámara manifieste, en vista de la totalidad de lo discutido, aprobado o coordinado, su voluntad de que aquella obra parlamentaria sea ley de la república. (MOSCOTE, José Dolores, El derecho Constitucional Panameño, Star and Herald Company, Panamá, 1943, pp. 273-274)



En síntesis, los tres debates legislativos tienen un fuerte canon histórico de validación, pues es indiscutible que en diversos textos constitucionales que rigieron en la nación panameña, tanto en la época colombiana, como en el denominado período republicano o independiente, fue consagrado como patrón o método indispensable para producir válidamente normas jurídicas de alcance general que tendrían la categoría de leyes.

Ahora bien, la cuestión aquí no reside en determinar si los tres debates son requisitos esencial para la producción normativa, sino, desglosar que incluye cada debate legislativo y si la solamente para que un proyecto normativo alcance la categoría de Ley de la República vasta someter el mismo a la discusión en tres debates distintos.

Para solucionar la incógnita, hace falta indicar que nuestro texto constitucional, o mas bien, el sistema constitucional responde a una serie de valores o principios nucleares que terminarán por definir, en cada situación concreta, un patrón genérico que orientarán la construcción correcta de la inteligencia o sentido de las propias normas constitucionales frente a situaciones concretas. En esta línea, es menester destacar, una vez mas, el anclaje al modelo republicano y democrático de gobierno que patrocina nuestro sistema

430

constitucional en el que se colocan como valores guías como la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto de la dignidad de la persona, así como la vinculación y redención directa de todas las funciones públicas a las proclamas constitucionales esenciales, adquieren la condición de canon de interpretación de todo el contenido constitucional y normativo .



Por esa vía, las normas que describen, autorizan y dan vida a los órganos del Estado, también serán válidas si son interpretadas bajo la clave democrática, es decir, si en ellas se compendian las aspiraciones democráticas.

Ahora bien, estos criterios no suelen concretarse en formulas exactas, los de vinculación democrática, sino que mas bien atenderán a un ejercicio en el que se empiecen por identificar elementos que han de concretar esa vocación democrática. Uno de ellos ya ha sido advertido, el respeto de la dignidad humana y los valores esenciales de libertad, justicia e igualdad. Sin embargo, en el ejercicio de las funciones públicas, estarían involucrados otros cánones o elementos de referencia para verificar si esa actividad se ajusta al esencial democrático mínimo. Así las cosas, si la idea de la gestión democrática reside en la incorporación de la actividad gubernamental a una logística informada en la norma jurídica, en la que se actué con transparencia y equilibrio; incorporando a la sociedad en general en las actividades de gestión gubernamental, entonces otro elemento a considerar en la ponderación de la actividad estatal de gobierno sería el nivel de sincronía de la norma con esas virtudes, a través de elementos concretos como la participación de los ciudadanos y de sus representantes en la gestión gubernamental, la transparencia, pulcritud y lealtad en tales actividades, lo que podría determinar el advenimiento de un canon democrático como elemento del que se desprende toda validación de actos de gobierno.

La ley, como regla superior que pretende desarrollar en contenido de la constitución en lo que concierne a la organización y desarrollo social, sólo alcanzará validez si aquella se produce siguiendo una serie de etapas o

procesos que garanticen la consecución de los fines que motivan su creación; los cuales, insistimos, no son otros que ordenar la vida humana.

Ahora, cómo se verifica el cumplimiento del estándar democrático y constitucional en la producción normativa; la respuesta tendría que encontrarse en la verificación del proceso a través del cual se construye la ley, que, en nuestro medio, se desarrolla en el Capítulo 2 del Título V de la Constitución y en el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional.

En esa línea en los artículos 128, 129, 130 del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, se reproduce la fórmula constitucional de la obligatoriedad de los tres debates legislativos en distintos días, indicando que el primer debate es el que se le suministra el proyecto en la comisión respectiva y el segundo y tercer debate se surtirán ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

No obstante la réplica constitucional se genera a partir de la existencia de un aparente vicio en la tramitación de la ley en el segundo debate en la medida que se introduce materia novedosa y extraña a aquella que se discutió en el primer debate. En relación a ello, el artículo 148 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional establece que es válida la presentación de materia novedosa en el curso de dicho debate, siempre y cuando no tenga la categoría de "extraña" a aquella que se discutió en primer debate.

**Artículo 148.** Derecho a proponer modificaciones y prohibición de materia extraña. Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer la incorporación de artículos nuevos, la eliminación de artículos existentes o modificaciones a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y a los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.

Tales modificaciones se podrán proponer siempre que no versen sobre materia extraña a la del proyecto, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno, pues, en esos casos, el Presidente o Presidenta las rechazará de plano.

Frente a ello, la primera cuestión a resolver sería determinar si las modificaciones que se introdujeron en el proyecto de Ley 110, en el Segundo debate, se refiere a cuestiones que tienen conexión con lo que se discutió en el



primer debate o si por contrario, estas cuestiones no guardan ningún tipo de relación.

Por materia novedosa puede entenderse aspectos que no fueron incorporados a la discusión en el primer debate, pero que guardan conexión material o conceptual con lo que se discutió en el primer debate. En la novedad debe existir pertinencia entre lo que se discutió en el primer debate y lo que se propone en otras fases del proceso legislativo.

Es decir que entre una norma y otra pueden compartir los mismos valores y principios, lo que en la mayoría de las veces las lleva a colocarse en la misma ley, código o bien cuando están esparcidas a través de diversas parcelas o estancos normativos, se refieren a una misma materia o, como hemos dicho, comparten valores comunes. Tal sería el caso de normas jurídicas, ubicadas en diversas leyes, códigos o grupos de leyes, pero que hacen parte de la misma rama jurídica y se encuentran enlazadas en la misma comunidad de valores; como lo sería las normas ambientales, por citar sólo un ejemplo, en el cual pueden regularse diversos aspectos vinculados al tema ambiental, a través de normas dispersas en diversas leyes o colecciones legislativas que regulan aspectos administrativos, penales, procesales, pero que en el fondo todos se refieren al tema ambiental. Así mismo, conceptualmente, una norma puede responder a una determinada conjunción de valores, no obstante, materialmente se ubica en uno o en varios segmentos normativos, como lo sería un código, o una ley determinada que toca diversas cuestiones; justificando así, la existencia un vínculo material entre diversas normas.

Por otro lado, la materia extraña debería ser considerada como aquella que, siendo desconocida en la discusión, no tiene vinculación alguna con el tema nuclear que alimenta el debate. Es decir, que no comparten un nexo material o conceptual con el tema objeto del debate parlamentario.

En el caso bajo examen, El Pleno advierte que lo que se discutió en el primer debate fue el suministro de información personal relativa a los



antecedentes penales y policivos de la persona con fines laborales, cuestión que tiene una vinculación directa con el derecho fundamental al acceso a información personal y los fines del sistema judicial en lo penal y el régimen penitenciario.



No obstante, en el segundo debate se incorporó, una modificación al régimen punitivo nacional; es decir, materia enlazada a la definición de tipos penales, cuya vinculación directa se encuentra ligada al artículo 31 de la Constitución.

Así, en relación a la modificación introducida a efectos de incorporar al Código Penal el artículo 167A, la Corte Suprema de Justicia- Pleno se percata que la cuestión es totalmente ajena al núcleo esencial de lo que se discutió en el primer debate, sin que pueda encontrarse relación material o conceptual alguna.

En primer lugar, la revelación de información sobre antecedentes penales y policivos aparece regulada en una legislación especial, atiende a cánones y valores singulares, los cuales tienen una regulación constitucional específica. Estas normas, el manejo de la información personal y la construcción de tipos penales, se encuentran desarraigadas material y conceptualmente, pues corresponden a sistemas normativos diferenciados, responden a valores que no encuentran un nexo inmediato, por lo que no existe coherencia entre una y otra, configurándose así un impedimento para que pudiera ser receptada, prohijada y puesta para discusión en el Segundo Debate.

Aún cuando pudiera alegarse que ambas normas tienen conexión por su parentesco con el régimen punitivo nacional, ello no es válido, pues como lo hemos indicado una cuestión es el control y suministro de información sobre antecedentes penales y otra es la elaboración de tipos penales.

Por esa razón, todas las modificaciones que fueron insertadas en el segundo debate al proyecto de ley 110 y que estaban desconectadas con el tema que se discutió en el primer debate, que se concreta en la modificación de la ley 69 de 2007 en lo que compete específicamente a la autorización para

suministrar los antecedentes penales y el procedimiento que ordena esta función, es materia totalmente extraña.

Siendo así, se configura la vulneración del artículo 166 de la Constitución Nacional, pues tratándose de materia totalmente ajena al tema objeto de discusión, el artículo 9 de la Ley 14/2011 que introduce el artículo 167A al Código Penal, no recibió Primer Debate legislativo, por tanto, no satisface la exigencia constitucional de los tres debates parlamentarios en días diferentes.

Ahora bien, el Pleno admite que pese a las críticas en aspectos de estilo y sistematización, se tolera la expedición de leyes contentivas de materias disímiles, antitéticas o desvinculadas entre sí, en el contexto de la Ley, siempre que sean objeto de los debates constitucionales y reglamentarios.

Por otra parte, resulta didáctico indicar que las modificaciones introducidas en el Segundo Debate, deben consistir en el desarrollo, regulación o ajustes, supervisión o adición, a los artículos ya aprobados en el primer debate, más no es admisible la presentación de normas fundamentalmente nuevas, pues estas son las materias extrañas al proyecto lo que prohíbe el artículo 148 del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, que forma parte esencial del sistema o bloque de constitucionalidad. Se contraviene, entonces, con las modificaciones extrañas, ajenas o excepcional, introducidas en el segundo debate, a un proyecto de ley, una norma esencial del sistema constitucional, lo que termina despojando de validez a la norma legal que se genere a partir de ese procedimiento.

Por ello, y en adición a lo expresado por los recurrentes, el Pleno encuentra que igualmente se vulnera el contenido del artículo 163, numeral 1, de la Constitución Nacional, en la medida que la Asamblea Nacional no puede "expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución", es decir, que es prohibido dictar leyes que desatiendan el contenido de la "Norma Normarum" o la Constitución, tanto en lo que concierne a aspectos materiales, como a cuestiones de índole formal.



## MODIFICACIÓN DE UNA LEY ORGÁNICA

Nuestra constitución desglosa las leyes en orgánicas y ordinarias atendiendo a un patrón descrito por el constituyente, en el cual, se incluyen exigencias particulares que determinan el contenido de los actos en el proceso legislativo.

Así las cosas, se establece una iniciativa especial para proponer las leyes orgánicas frente a las ordinarias, sin soslayar el requisito especial de la votación para poder aprobar unas frente las otras, mayoría absoluta del Parlamento en una y relativa, en otras.

Sobre el tema, el egregio jurista CESAR QUINTERO opinaba:

La exigencia referente a la iniciativa de las leyes orgánicas es, en nuestro concepto, saludable, pues tiende a evitar los proyectos presentados individualmente por diputados. Pero esta exigencia, en nuestra opinión debiera extenderse a todas las leyes, y en forma tal que no pudiera ser burlada con la práctica de la prohijación por la respectiva comisión parlamentaria. Algunos hallarán poco democrática nuestra posición a este respecto. Pero, no debemos confundir el individualismo exagerado con la democracia. Los modernos Estados democráticos, como ya advertimos, deben planificar también su actividad legislativa. En todo caso, dicha actividad debe ser ordenada, y pocas cosas engendrarán tanto desorden en el proceso de legislación como la anarquía y el capricho individual en cuanto a la iniciativa del mismo. De ahí que las democracias parlamentarias que mejor éxito han tenido, han sido y son aquellas donde la gran mayoría de los diputados, guiados por la disciplina de partido, se abstienen de andar presentando proyectos de leyes a tontas y a la locas. Desde luego, una vez presentado un proyecto de ley, ya sea por el Ejecutivo o por cualquier Comisión de la Asamblea, todo diputado tiene lo que se llama derecho de enmienda, o sea, derecho a presentar modificaciones parciales al proyecto de debate. (QUINTERO CÉSAR, *Derecho Constitucional*, 1967, pp.669-683).

En relación a ello, el Pleno se percata que las modificaciones que se introducen en el segundo debate al proyecto de Ley 110 afectan el contenido de un código nacional, el código penal, razón por la cual, la introducción del artículo 167A al Código Penal, tendría la condición de ley orgánica. Esta circunstancia somete a un condicionamiento especial la modificación de tales órdenes normativos; razón por la cual la iniciativa para proponer tales enmiendas no podía satisfacerse por el patrocinio aislado de uno o varios



Diputados, sino por conducto de los instrumentos descritos por la constitución para este tipo particular de leyes, en todo caso, por una Comisión Permanente del Parlamento Nacional, tal cual lo ordenan los artículos 164 y 165 de la Constitución Nacional.



Aún cuando pueda argumentarse que integra la tradición parlamentaria en este país la introducción, en el segundo debate, de materia que no tiene sincronía material o conceptual con los temas discutidos en el primer debate, lo cierto es que una máxima esencial es que la costumbre sólo tiene validez cuando aquella sea conforme a derecho.

Por esa razón, que una practica sea realizada en forma reiterada, no le da una categoría jurídica especial ni asegura su validez, mas, si esas conductas son realizadas en abierto desafío a normas esenciales que informan procedimientos a través de los cuales debe concretarse una función de gobierno.

Es necesario indicar que la administración del Estado tiene que cumplir rigurosamente con los protocolos consignados en los textos legales para que aquella tenga validez, razón por la cual sólo la norma constitucional y legal, puede ser utilizada como soporte jurídico de la gestión pública para que aquella pueda alcanzar legitimidad.

Es oportuno reiterar, y tomar en cuenta, que los tres debates legislativos en días distintos, no tienen validez únicamente porque accedan a una reiterada tradición, sino porque aquellos cumplen con el estándar democrático de procurar orden, lealtad, pulcritud, transparencia y participación el discurso y proceso legislativo; lo que se introduce con el afán de asegurar la intervención ciudadana por vía directa o través de sus representantes, en diversas fases del proceso de producción normativa, actuando como una válvula para afianzar el consenso social y frenar cualquier tentación hacia al patrocinio de actos normativos arbitrarios

Además, tiene pertinencia destacar que ningún servidor público puede realizar gestiones, sino están expresamente autorizadas en la ley, a través de los canales descritos en la norma, pero además, con las más amplia, genuina y delicada conexión con valores constitucionales esenciales, como lo es la realización de una gestión con la mayor vocación democrática posible, es decir, con el debido orden, lealtad, pulcritud, transparencia y promoción de la intervención ciudadana.

**CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 14 DE 10 DE ABRIL DE 2010 POR INFRACCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 31 y 38 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.**

Para el Pleno, una vez se ha acreditado la vulneración del procedimiento constitucional para producir la ley, dentro del trámite que el Parlamento le dispensó al artículo 9 de la Ley 14 de 10 de abril de 2010, esa norma pierde vigencia, no obstante, por la importancia que reviste establecer un concepto sobre un derecho fundamental, procederá a realizar algunas reflexiones conceptuales en torno a la regulación o límite que aquel puede tener dentro del contexto del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

**EL DERECHO DE REUNIÓN**

El derecho de reunión, es una prerrogativa fundamental, que se sostiene en la promoción de la libertad del sujeto y hace parte de los bienes indispensables para que la persona pueda desarrollar, con mayor posibilidad y alcance, su personalidad.

Dentro del ámbito académico, el derecho de reunión se percibe como una mezcla de varios derechos, el de libertad de expresión, asociación, que al mismo tiempo se disponen, dentro de los sistemas democráticos, como la estructura vehicular a través de la cual los individuos reivindican y ejercen su intervención directa dentro del discurso y activismo democrático.

Así mismo, el derecho de reunión se describe como una prerrogativa individual, en cuanto a su titularidad; colectivo, en cuanto a su ejercicio y





ejecución; siendo un instrumento a través del cual se puede exhibir, en colectivo, la opinión, ideas; realizar reclamos; ejercer apología o defensa de intereses y posiciones; dar publicidad a los problemas y situaciones que afectan la colectividad; exigir el cumplimiento de deberes por parte de servidores públicos; reclamar la rendición de cuentas y, en fin, suministrar una herramienta a través de la cual se concrete el principio de participación democrática.

De su contenido, además, se desprenden tres elementos; por un lado el temporal, en lo que toca a su duración transitoria, el objetivo o real, es decir que se materializa en un lugar específico, punto de reunión; su finalidad, la licitud de la reunión, la debe concretarse por medios pacíficos que permite la participación en el sistema democrático, sin descartar la existencia de cierto nexo subjetivo entre las personas que participan en la reunión, pues puede tratarse de una concurrencia concertada en la que existe un grado de conexión entre los que participan en la reunión con la finalidad de comunicar algo al público; en fin, una técnica instrumental puesta al servicio del intercambio de ideas, defensa de intereses o publicidad de problemas<sup>3</sup>.

En nuestra constitución, el artículo 38 reconoce el derecho de toda persona que habite en el territorio sometido a la soberanía del Estado a reunirse de manera autónoma y para fines pacíficos, lícitos y sin armas, lo cual quiere decir que todas las personas, sin distingo de nacionalidad, raza, edad, sexo ideas políticas o religiosas o en razón de cualquier otro elemento condicionante, puede hacer uso de este derecho.

**ARTICULO 38.** Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.

<sup>3</sup> JUAN MANUEL COIG y OTROS, Los derechos Fundamentales en el concepto de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid, editorial Universitas, 2007, pp 307-308.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.



Dicho reconocimiento se ve reforzado en el hecho que este derecho se identifica con claridad, tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), como en el Pacto Internacional de Derechos Individuales, Civiles y Políticos (PIDICP), la Declaración Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos documentos que hacen parte del breviario jurídico nacional en razón de lo que dispone el artículo 17 de la Constitución Política de la República, en donde se consigna con claridad que el reconocimiento de derechos fundamentales se rigen por la regla del mínimo esencial, en razón de lo cual las disposiciones constitucionales se consideran como básicas, sin perjuicio de incorporar siempre aquellas declaraciones de derechos humanos, que haya ratificado la República y que contribuyan a ampliar el conocimiento, comprensión y faciliten la realización del contenido de tales derechos fundamentales.

#### **Artículo 15. Derecho de Reunión (CADH)**

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

#### **Artículo 21. (PIDICP)**

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

De lo anterior se debe desprender que, tal cual lo sugiere el sistema constitucional, la capacidad del ser humano, para congregarse con otros individuos de manera transitoria y en un lugar determinado a fin de expresar su opinión, ideas, ejercer apología de sus intereses; es derecho esencial que forma parte del espacio de autonomía del sujeto, lo que implica la obligación para el Estado de promover las condiciones que permitan el pleno ejercicio de esta prerrogativa. Siendo que el derecho de reunión está anclado a un valor esencial que es la libertad, su primera línea de defensa queda radicada en el deber de las autoridades gubernamentales de abstenerse de intervenir en la ejecución de esta prerrogativa; razón por la cual, el condicionamiento primario de la misma se ubica, cuando la reunión se ha de realizar ocupando espacios públicos, en notificar con por lo menos veinticuatro (24) horas de antelación a la autoridad administrativa local la realización de la respectiva concentración.

Siendo un instrumento para la realización de otros derechos fundamentales, huelga resaltar su importancia como mecanismo vehicular a través del cual se concretan tales derechos, como la libertad de asociación, y expresión, indispensables para sostener el sistema democrático.

### LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Los límites a los derechos fundamentales deben ser proporcionales con otros derechos e intereses que también se enlistan dentro de la Norma Fundamental del Estado. En ese sentido, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, se admite que todos los derechos pueden tener como fronteras los derechos ajenos, la necesidad de garantizar la paz, orden público y finalmente todo aquello que sea indispensable para mantener vigente el orden democrático.

No obstante, las limitaciones no pueden constituirse, por sí mismas, en actos de intimidación que persuadan en forma anticipada a las personas a hacer uso del derecho. En ese sentido, la construcción de tipos penales como



mecanismo para asegurar el respeto de derechos fundamentales por parte de particulares y servidores públicos, debe estar sincronizada con un argumento que no constituya un obstáculo para el ejercicio de derechos.



Ahora bien, ello sería en un escenario dentro del cual el constituyente, a la hora de establecer limitaciones a los derechos no hubiese anticipado mas límites que la recta inteligencia de promover el ejercicio de los derechos, sin restringir el núcleo esencial de los mismos. Sin embargo, ello no ocurre en relación al derecho de reunión y manifestación, pues el constituyente patrio fijó de manera anticipada, que cualquier regulación sobre este derecho tiene el carácter de "medida de policía", tendiente a evitar cualquier altercado al orden público y a los derechos de las personas.

Esta circunstancia lleva a ponderar si es válida la aplicación de una regulación, en la sede penal, sobre el ejercicio de este derecho cuando el constituyente fijó, que los únicos límites serían de carácter policivo.

Sobre el particular, vale tener presente que conforme el concepto forjado por nuestra legislación doméstica, Código Administrativo en primera línea, las funciones, tareas o medidas de policía, son todas aquellas acciones ejecutadas por una categoría especial de servidores públicos encargados de ejecutar el contenido de disposiciones administrativas, legales y de orden jurisdiccional y judicial, con el propósito de mantener el orden, la tranquilidad social y la protección de los intereses individuales y colectivos. Es decir que es una gestión administrativa encargada de preservar el orden y brindar protección a las personas, cuya ejecución recae en una serie de servidores públicos a quienes se les identifica con puntualidad como funcionarios de policía.

Frente a ello, es notable que la norma, sanción y represión que supone el derecho penal, al menos en nuestro medio, no equivale formalmente a una "cuestión" de policía, aunque materialmente, estas medidas, la penal y la de policía, puedan ejercerse como instrumentos de control del comportamiento humano.

Por esa razón, desde el punto de vista formal, el Poder Legislativo, por su vinculación directa al texto constitucional, plasmada en la obligación de producir normas jurídicas material y conceptualmente afines a la Norma Fundamental del Estado, no puede construir medidas de carácter penal para regular, limitar o restringir el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública, pues claramente el constituyente estableció que tales mecanismos de control sólo pueden tener un carácter accidental y administrativo, calibrados en razón de la gravedad e inminencia del riesgo que supone el ejercicio del derecho de reunión frente a otros bienes y el orden público. Así las cosas, sólo es posible establecer medidas de policía para limitar los excesos que se presenten en la ejecución de ese derecho y que puedan afectar intereses colectivos supremos como el orden público, la paz, la moral colectiva y la integridad física y patrimonial de terceras personas. Esta circunstancia, impide que el Parlamento Nacional pueda dictar normas de carácter penal para regular el derecho de reunión, lo que diluye, la vitalidad constitucional del artículo 9 de la Ley 14 de 19 de abril de 2010.

Además, no está de más insistir, que la única obligación que se endosa al colectivo que hace uso del derecho de reunión, cuando aquella se concretará en espacios públicos, es la de notificar o dar aviso a la autoridad de Policía Local, de preferencia el Alcalde, que se ha de realizar, la congregación de personas, en determinado lugar, a fin que dicha autoridad tome las previsiones correspondientes a fin de reducir el riesgo o aplicar medidas que permitan contener las afectaciones al orden público o a los derechos ajenos; no obstante, ese aviso nunca debe tenerse como un sinónimo de "permiso", pues cumple sólo una función publicitaria, toda vez que el ejercicio de este derecho no está condicionado a ninguna autorización previa expedida por autoridad alguna.

Tal cual se advierte en la sentencia 456/92 de la Corte Constitucional de Colombia, dentro de un régimen democrático se debe execrar la idea que el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos es, anticipadamente,



sinónimo de desorden y anarquía. No obstante, de este mismo modo, no se puede concebir una democracia sin el concurso activo de los ciudadanos, quienes intervendrán en el discurso político a través diversas formas, siendo una de las más emblemáticas la emisión de la opinión y con ello la reunión asociación y manifestación pacífica.<sup>4</sup>



*"Conviene en primer término fijar el sentido y alcance del derecho de reunión y manifestación de que trata esta acción.*

*El delegatario Diego Uribe en el Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria sobre el derecho de reunión afirmó: "Con el criterio de extender el ámbito de las libertades, la Comisión Primera de la Constituyente le dió un contenido menos restrictivo al derecho de reunión, que es fundamental en la vida política y social del país. Al decir la norma que "toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente", se evita consagrar en la propia Carta, las restricciones de policía que las prescriben. El ejercicio de los derechos debe tener consagración tan nítida en la Carta Política, que antes de las talanqueras u obstáculos para el ejercicio, aparezca la expresión nítida de su contenido".*

*El sentido de este derecho se enmarca dentro de la idea de la democracia participativa: "el derecho de reunión no puede establecerse exclusivamente para la protesta. Es mucho más amplio y supone que una democracia participativa no puede entenderse sin este derecho de reunión, que no es solamente para la cuestión contestataria y de protesta".*

*El artículo 46 de la Constitución de 1886 sólo consagraba el derecho de reunión mientras que la nueva norma incorpora el de manifestación. En ambos casos garantiza su ejercicio público y pacífico. La norma aprobada no establece la facultad que se otorgaba a las autoridades de disolver toda reunión que degenerara en asonada o tumulto o que obstruyera las vías públicas. En su lugar se establece que sólo la ley podrá señalar expresamente los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho.*

*En adelante, sólo el legislador podrá establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Aunque la norma aprobada no consagre expresamente las figuras de aviso o notificación previa para las reuniones públicas, como si lo hacen otras constituciones europeas y latinoamericanas, la facultad otorgada por la Constitución de 1991 al legislador le permitirá reglamentar el derecho y establecer el aviso previo a las autoridades, determinar los casos en que se requiere y la forma como debe presentarse para informar la fecha, hora y lugar de la reunión o la manifestación. Es importante señalar, que la finalidad del aviso previo, a la luz de la Constitución de 1991, no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias.*

*Como la Constitución no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y*

<sup>4</sup> Sentencia de 14 de julio de 1992 expedida por la Corte Constitucional de Colombia.

*manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.*



*Generalmente las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público. Con el fin de evitar posibles arbitrariedades se han establecido criterios para calificar las hipótesis de hecho en las cuales se justifica disolver o impedir el desarrollo de una reunión. En líneas generales estos criterios deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se.*

Sobre el tema, ANDRÉS BERTONI opina que las regulaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual.... resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión... siendo necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos..."<sup>5</sup>

Este Tribunal, en funciones de Corte de Garantías Constitucionales, debe indicar a la Asamblea Nacional que si bien tiene el deber de dictar las normas de rango legal que desarrollen el texto constitucional, sus facultades se encuentran restringidas por el propio texto constitucional, de modo que sólo puede construir las reglas jurídicas en tanto aquellas estén sincronizadas con el núcleo esencial del texto constitucional. Esta obligación, para el caso de los derechos fundamentales se hace aún más rígida, pues no sólo debe preservar el derecho fundamental en particular dentro del concierto de todos los derechos fundamentales, sino que la tarea legislativa debe acatar principios esenciales en

---

<sup>5</sup> BERTONIO EDUARDO ANDRÉS, *Libertad de Expresión en el Estado de Derecho*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007

el contexto de la ejecución de los derechos, en el escenario democrático, como sería la promoción más amplia del derecho que se trate, en tanto que en la regulación debe ser proporcional al interés que se pretende custodiar, tales regulaciones no deben constituir una persuasión para restringir el acceso y disfrute del derecho, y en todo caso, deben ser fijadas en función del respeto de los derechos, la promoción del orden público y la necesidad de procurar la estabilidad, vigencia y promoción del propio sistema democrático.

Siendo así, sería cuestionable, desde la perspectiva constitucional, que pueda patrocinarse restricciones al derecho de reunión utilizando la vía del derecho penal, lo que equivale a una restricción excesiva que se convierte en un serio obstáculo para el ejercicio del mismo, pues no se puede soslayar que la norma penal ejerce un notable grado de intimidación anticipada que evita que la persona pueda realizar determinadas acciones a fin de evitar una consecuencia punitiva.

El derecho de reunión, como se ha dicho, está conectado a la libertad de expresión, pues también busca, desde la perspectiva colectiva, exhibir la opinión, juicio o posición que tienen un grupo de personas frente a una situación en particular. Desde esta perspectiva merece una protección reforzada en la medida que la emisión libre del pensamiento es un medio para garantizar la formación de una opinión colectiva sobre determinados asuntos, lo que a su vez sirve como mecanismo para reclamar a las autoridades el cumplimiento de deberes y funciones, intervenir en el ejercicio de tales funciones o ejercer un legítimo control sobre las mismas. Detrás de tales derechos, libertad de expresión, reunión, asociación y manifestación se encuentra la idea del pluralismo, la tolerancia, sin las cuales no existe democracia. Estas condiciones permiten que se libere la presión ocasionada por posibles antagonismos presentes en toda sociedad, al propiciar el diálogo social, un debate abierto sobre los temas que motivan esas fricciones, estimulando la búsqueda de las



razones que alimentan las inquietudes, lo que provoca la construcción de soluciones a tales problemas.

En síntesis la restricción de derechos fundamentales más allá de lo proporcional y fuera de los parámetros de la lógica y estructura racional del modelo democrático de gobierno es ilegítima y carece de toda validez.



### OTRAS CONSIDERACIONES

Es necesario destacar, que nuestro sistema constitucional patrocina la vigencia del texto constitucional, los principios, valores y normas que abriga, sobre cualquier acto, gestión o declaración normativa.

De igual forma, no se puede soslayar que los servidores públicos, particularmente aquellos ubicados en espacios jurisdiccionales, se encuentran sometidos al deber legal y de hondo contenido ético, de reprimir, censurar o execrar cualquier acto u omisión que objetivamente sea incompatible con los principios y valores en los que se sostiene nuestro sistema político, evidenciado materialmente, como lo hemos dicho, en el texto constitucional y su consagrada vocación democrática.

De estos argumentos podemos resumir lo siguiente:

1. La constitución es la norma fundamental del Estado, tiene una posición original, privilegiada y suprema dentro del orden jurídico del Estado.
2. Todas las reglas de contenido jurídico en rango inferior a la Constitución adquieren validez en la medida que se encuentren equilibradas con su contenido material y declaración de valores, principios o fondo axiológico.
3. No existe norma jurídica o acto alguno que pueda desafiar el contenido de la Constitución.

- 
4. La vigencia y supremacía constitucional se encuentra asegurada a partir de una serie de mecanismos que procuran la mayor lealtad hacia el texto constitucional.
  5. Cualquier acto o norma que se distancie o sea incompatible con el texto constitucional carece de vigencia y debe ser extirpada del sistema jurídica.
  6. La apología de la constitución se asegura a través de una serie de remedios y mecanismos procesales cuyo conocimiento corresponde al Juez constitucional, quien tiene la tarea de declarar el contenido objetivo del texto constitucional y procurar que aquel conserve su carácter preferente y original dentro del sistema jurídico de un Estado.

Hemos considerado propicio enfatizar en lo anterior, ya que el Pleno de la Corte no puede soslayar, que dentro del examen de validez constitucional de la norma demandada, se advierte que la Ley 14 de 10 de abril de 2010, a través de los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8, también introduce cambios a los artículos 362, 369 numeral 3, suprimen los artículos 370, 371, 372 y 373, todos del Código Electoral; estas modificaciones que fueran incorporadas al debate legislativo, específicamente en el segundo debate, cuando se discutía una reforma a la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, en lo que concierne al suministro de la información sobre antecedentes penales.

Ahora bien, las modificaciones al Código Electoral si bien no han sido impugnadas en esta oportunidad como inconstitucionales, no obstante, ante esta situación valdría preguntarse si el Pleno debe anclarse a la exigencia de seguir con rigurosidad aritmética el aparente reclamo de forma de requerir la presentación de una demanda para verificar la legitimidad de una norma legal; u optar por la reivindicación de un activismo judicial con la inmaculada tarea de

promover la estabilidad del sistema democrático, y la vigencia del orden constitucional.

Estos planteamientos que reconocemos son novedosos, pero que en el futuro exigirán un profundo análisis, ya que reiteramos subyace, frente a dichos cuestionamientos, el preservar la integridad de nuestra Norma Fundamental frente a disposiciones legales de inferior jerarquía que puedan contravenir sus principios y valores; una labor encomendada a este máximo Tribunal Constitucional. Estos señalamientos no fueron avalados por la Corte en esta oportunidad, por observaciones de la mayoría.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

En esencia, el primer reclamo se concentró en la legitimidad constitucional para introducir modificaciones extrañas a la materia que se discutió en primer debate; y habiendo advertido el Pleno que se defraudó el procedimiento constitucional, al introducir en el segundo debate legislativo materia que no correspondía con aquella discutida en el primer debate, entonces lo que corresponde es declarar la ilegitimidad constitucional de la propuesta que no tiene vinculación alguna con la materia que se discutió en primer debate del proyecto de ley 110, pues en definitiva, la modificación que se introduce al código penal a través del artículo 167A, hoy 170, no cumplió con la exigencia constitucional de los tres debates, y siendo ley orgánica, no fue presentada por quien tenía la iniciativa legislativa para ello, en este caso, una Comisión Permanente de la Asamblea Nacional, y no como se hizo, por el impulso aislado de dos Diputados de la República.

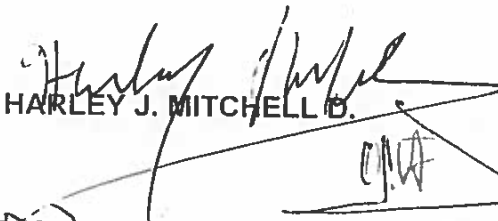
### PARTE RESOLUTIVA

En mérito a lo expuesto, **LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley; **DECLARA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 9 de la Ley 14 DE 10 DE**



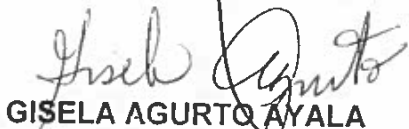
ABRIL DE 2010, que adiciona el artículo 167-A del Código Penal, PUBLICADA EN GACETA OFICIAL 26510C DE 13 DE ABRIL DE 2010, "Que dicta medidas sobre el Certificado de Información de Antecedentes Personales, reforma el Código Electoral y adiciona un artículo al Código Penal".

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

  
HARLEY J. MITCHELL D.

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN

  
GISELA AGURTO AYALA

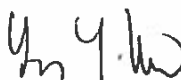
  
NELLY CEDENO DE PAREDES

  
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

  
HARRY A. DÍAZ  
CON SALVAMENTO DE VOTO

  
LUIS R. FÁBREGA S.

  
JERÓNIMO MEJÍA

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 21 días del mes de marzo del año 2016 a las 10:20 PM Marzo Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

  
OFICIAL MAYOR IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

  
Firma de la Notificada

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ERNESTO CEDEÑO, CONTRA EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 14 DE 2010, QUE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 167-A, AL CÓDIGO PENAL.



### SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HARRY A. DÍAZ.

Entrada N°382-2010 (Mag. Harley Mitchell).

Con todo respeto, procedo a consignar mi disentir con la presente decisión de declarar la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley N°14 de 2010, "Que dicta medidas sobre el Certificado de Información de Antecedentes Personales, reforma el Código Electoral y adiciona un artículo al Código Penal".

De acuerdo al proyecto, la norma demandada de inconstitucionalidad violenta el artículo 166 de la Constitución Política y el artículo 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Diputados, por haber introducido materia extraña a la discutida en primer debate, durante la modificación del proyecto de ley N°110 en segundo debate.

Ahora bien, diferimos de la decisión contenida en el proyecto en lectura toda vez que, a nuestro juicio, cualquier vicio en cuanto a validez de las modificaciones introducidas en el Proyecto de Ley N°110 en segundo debate, fueron subsanadas en esa instancia al ser discutidas y aprobadas por la mayoría de los diputados de la Nación en el Pleno de la Asamblea, así como en tercer debate.

En adición, contrario a lo planteado en el proyecto, no estimamos vulneración alguna al derecho de reunión, a través del delito contemplado en el artículo 167-A del Código Penal, ni vemos cómo esta pudiese constituirse en una "medida de policía".

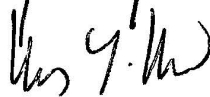
Por el contrario, estimamos como necesaria la tipificación penal de esta conducta violenta que ha producido un sinnúmero de perjuicios tanto a la propiedad privada como a la pública; medida a la que podríamos atribuir la disminución en la comisión de actos vandálicos solapadas en protestas, desde la entrada en vigencia de la norma demandada.

Por las consideraciones antes expuestas y como quiera que este criterio no es compartido por el resto de los Magistrados, **SALVO MI VOTO.**

Fecha, ut. supra.,



**HARRY A. DIAZ**  
**MAGISTRADO**



**YANIXSA Y. YUEN**  
**Secretaria General**