



491  
8/501 da

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO**

Panamá, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado JOSÉ LUIS CARRERA ATENCIO, actuando en nombre y representación propia, como de JUAN ALBERTO PASCUAL y JORGE HERNÁN RUBIO CARRERA, para que se declare inconstitucional el artículo 223 del Código Electoral.

**I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

El accionante estima que el artículo 223 del Código Electoral, vulnera la Constitución Política de la República de Panamá. Veamos su texto:

“Artículo 223. Las campañas electorales solo serán permitidas durante los sesenta días calendario previo a la una elección general o una consulta popular, y dentro de los cuarenta y cinco días calendario previo a las elecciones internas partidarias. El Tribunal Electoral ordenará la remoción inmediata de cualquier propaganda o suspensión de cualquier actividad de campaña que viole las disposiciones de este Título. En caso de elecciones parciales los términos serán reglamentados por el Tribunal Electoral”.

**II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS**

Señala el licenciado CARRERA ATENCIO, que el artículo 223 del Código Electoral, vulnera los artículos 19, 37 y 38 de la Constitución Política, así como los artículos 13

EP

y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente:

**“Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

**“Artículo 37.** Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público”.

**“Artículo 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. 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*”.

### Convención Americana sobre Derechos Humanos

**“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

**“Artículo 19**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente,

51

puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:  
a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;  
b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

El demandante expone que el reducido tiempo que establece la disposición aludida del Código Electoral, limita al precandidato y candidato a disponer de su oferta electoral. Además, que restringe el derecho del electorado a conocer las propuestas electorales, así como a formarse un juicio adecuado para su decisión electoral y concede una ventaja indirecta a los candidatos por la libre postulación, los cuales promueven su candidatura política mientras buscan firmas de respaldo.

La demanda constitucional agrega que el artículo 223 del Código Electoral es violatorio de la Constitución Política porque *“atenta y encierra el poder que tenemos de comunicarnos, informarnos, movilizarnos, organizarnos, a elegir con un juicio adecuado al candidato de mayor preferencia, derechos que son esenciales y fundamentales para vivir en una sociedad democrática...la libertad de expresión, de pensamiento, de recibir y difundir información...sin restricción alguna...”*.

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Vista N°03 de 8 de febrero de 2019, la Procuraduría General de la Nación emitió su opinión en el presente proceso constitucional y concluyó que el artículo 223 del Código Electoral, **no es inconstitucional**.

Resaltó que los derechos políticos y la protección de la libertad de pensamiento y de expresión, se encuentran vinculados, tal como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar que *“los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”* (Informe Haití, CIDH 1990a, cap. I).

62

También indicó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ofrece a los distintos Estados la autonomía para diseñar, determinar y ejecutar sus procesos electorales, de allí que todo país democrático cuenta con un período prudencial de campaña electoral para que los ciudadanos reciban y analicen las propuestas electorales de los aspirantes a posiciones relevantes del gobierno. En Panamá, dicho plazo es establecido por el artículo 223 del Código Electoral, que constituye una restricción legítima a la libertad de expresión, para resguardar el orden público.

En su opinión la Procuraduría descarta que haya tenido lugar la conculcación del artículo 19 de la Constitución Política, en virtud del artículo 223 del Código Electoral, pues en este caso estamos frente a dos clases de candidaturas, la de libre postulación que requiere de un plazo para recoger las firmas que le permitan al interesado ser aprobado como candidato y la del afiliado a un partido; ambas distan unas de las otras y por tal motivo deben dispensarse tratos diferenciados y justos para que haya igualdad en sus derechos políticos.

#### **IV. FASE DE ALEGATOS**

Según lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el presente negocio en lista y se publicó edicto por el término de tres días con la finalidad que el demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito.

Así las cosas, fue recibido escrito del Licenciado IAN BAYLESS, Director de Asesoría Legal del Tribunal Electoral, en el que planteó argumentos en desacuerdo de la declaratoria de inconstitucionalidad demandada, con base en que la norma acusada tiene como finalidad asegurar la libertad, honradez y eficacia del sufragio.

Argumentó el licenciado BAYLESS, que la norma está dirigida a limitar actos proselitistas financiados, es decir, no aplica a los de manifestación política del ciudadano, quien en cualquier momento puede expresar libremente su interés de

53  
aspirar a un cargo electivo o de apoyar a un candidato o partido político, en ejercicio de la libertad de expresión.

De igual forma, el oponente sostuvo que la limitación temporal para las actividades proselitistas y de publicidad o promoción política pagada, hace parte del desarrollo legal del proceso electoral y de los derechos políticos, tal como resulta admisible de conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de San José.

## V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia, avocarse a decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual son oportunas las siguientes consideraciones.

Como es sabido, la guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Del precepto constitucional citado, se desprende que la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de este tipo de acción que, para el caso que nos ocupa, está dirigida a que sea analizada la constitucionalidad del artículo 223 del Código Electoral, que forma parte del contenido legal reglamentado por el Tribunal Electoral mediante el Decreto N°31 de 13 de octubre de 2017, publicado en el Boletín Electoral N°4152 de 16 de octubre de 2017.

El dato anterior es relevante, porque el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tuvo

ocasión de pronunciarse, en el fallo de 15 de noviembre de 2018<sup>1</sup>, respecto a la constitucionalidad de ciertos artículos del mencionado Decreto del Tribunal Electoral, circunstancia que ahora nos sirve de punto de partida para la resolución de la presente acción, puesto que aquello que se indicó del reglamento, es igualmente aplicable a los artículos de la Ley de la que se derivó.

Uno de los aspectos que se desarrolló con claridad en el fallo de 15 de noviembre de 2018, y que la presente demanda trae nuevamente a estudio de este Pleno, al cuestionar un artículo de la Ley y no su acto reglamentario como en aquella oportunidad; es la posible existencia de fueros o privilegios a favor de las personas que aspiran a ser candidatos de libre postulación, derivados de la posibilidad de que éstos, durante el período reservado a la recolección de firmas, promuevan su candidatura política, oportunidad de la que carecen aquellos que se postulan a un cargo de elección como miembro de un partido político que estarían sujetos solo al plazo de campaña que define el artículo 223 del Código Electoral.

Sobre el particular, este Pleno fue categórico al declarar que tales actividades por parte de aquellos que desean formalizar una candidatura por libre postulación, se amparan en el derecho a ser elegidos y no son congruentes con el concepto de campaña electoral, por lo que no constituyen un fuero o privilegio prohibido por el constituyente:

“Es de resaltar, que si bien se ha reconocido el derecho a los ciudadanos a acceder a puestos [de] elección popular por libre postulación, las oportunidades para ejercer ese derecho se encuentran limitadas...al negarle la posibilidad de presentarse, darse a conocer, expresar sus ideas y motivos que lo llevan a pedirle a un ciudadano, que lo apoye con su firma, a efecto de lograr una candidatura; siendo insuficiente a criterio de este Pleno, que comunicando sólo el lugar, la fecha y la hora en que se hará la recolección de firma, se cumpla con la finalidad de exigencia de firmas, que consiste en que ese posible candidato cuente con el respaldo signado de un grupo determinado de personas, que tienen derecho a conocer a quien y para qué propósito brindan su apoyo. De manera que los candidatos por libre postulación, sin que se considere campaña electoral, pueden mostrar o informar a los firmantes las razones por las cuales merecen ser considerados para la oferta electoral del país, tomando en consideración que al momento de realizar esta actividad, se encuentran en proceso de acreditar su candidatura ante el Tribunal Electoral, por lo cual, aún

<sup>1</sup> Gaceta Oficial N°28699-A de 22 de enero de 2019.

55

no son reconocidos como candidatos. Es de destacar además, lo establecido en el párrafo final del artículo 221 del Código Electoral, que establece que la inscripción de adherentes en partidos políticos y la recolección de firmas de adherentes para candidatos por libre postulación quedan excluidas del concepto de campaña".

A propósito de este asunto, resulta oportuno aludir al criterio jurisprudencial según el cual, *"la prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 de la Constitución Política<sup>2</sup>"*, cuya recta interpretación conduce a que la Ley:

"...al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ." (Fallo de 8 de enero de 2004, citado en sentencia de 28 de enero de 2019<sup>3</sup>).

Tal como ha sido planteado, el concepto de *justicia distributiva* que prevalece en la actual concepción del derecho a la igualdad (y correlativa prohibición de la discriminación) que contemplan los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, implica para el caso bajo estudio, que en el contexto del derecho a ser elegido que explícitamente garantiza el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la situación de aquel ciudadano que ya ostenta la cualidad de candidato a puesto de elección popular como miembro de un partido político, es disímil, a la del ciudadano que aspira al reconocimiento de su postulación libre ante el Tribunal Electoral, para colocarse en situación equivalente, lo cual justifica un trato objetivo y razonablemente diferenciado que le permita, desde el período de recolección de firmas, *"darse a conocer, expresar sus ideas y motivos...a efecto de lograr una candidatura<sup>4</sup>"*.

<sup>2</sup> Fallo del 25 de abril de 2017 consultable en el Registro Judicial de abril 2017, página 185.

<sup>3</sup> Registro Judicial. Febrero 2019, páginas 428-429.

<sup>4</sup> Fallo del 15 de noviembre de 2018 citado *ut supra*.

El artículo 223 del Código Electoral, no crea una situación de ventaja para el precandidato de libre postulación que sea equivalente a una vulneración al artículo 19 de la Constitución Política, sino que garantiza el derecho al sufragio pasivo establecido y también condiciones de genuina igualdad entre candidatos de partidos políticos y postulación libre en relación con las actividades que comprenden la campaña electoral, durante el período establecido para llevarlas a cabo.

Otro de los asuntos que resolvió el fallo del 15 de noviembre de 2018 y que conviene iterar en virtud de la presente acción de inconstitucionalidad contra el artículo 223 del Código Electoral, es la posible violación al derecho de manifestación y reunión pacífica (artículo 38 Constitucional), derivado de la prohibición de caravanas y concentraciones con propósitos de campaña electoral, fuera del período establecido para ello. Se indicó entonces:

“Esta garantía o derecho a reunirse pacíficamente con fines lícitos, consagrada en esta norma constitucional, nace de la necesidad de permitir la libre expresión de las ideas y pensamientos y consiste en el derecho que tienen los habitantes de la República, de reunirse para fines que no le estén prohibidos por el ordenamiento jurídico.

...

Como vemos, el asunto gira en torno a determinar si las caravanas o concentraciones con propósito de hacer campaña electoral, realizadas fuera de los períodos comprendidos entre los cuarenta y cinco (45) días calendario antes de las elecciones internas partidarias, y los sesenta (60) días calendario antes de las elecciones generales; es decir, realizados fuera de los períodos de campaña, vulneran los derechos consagrados en los artículos 27 y 38 de nuestra Carta Magna, referente a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión, respectivamente.

...

En tal sentido, la norma atacada debe ser estudiada y analizada en todo su contexto y alcance, sin perder de vista que el establecimiento de períodos de campaña se inspira en la necesidad de reducir el costo de las contiendas electorales, haciéndolas más equitativas y evitando la saturación de los medios de comunicación y espacios públicos con propaganda electoral. De allí que, la prohibición para realizar caravanas y concentraciones que establece la norma demandada, va orientada únicamente a todas aquellas (caravanas o concentraciones) que se hagan con el propósito de hacer campaña electoral.

Como hemos expuesto, la libertad de tránsito no es absoluta y puede estar sujeta a regulaciones, asimismo el derecho de reunión, requiere un mínimo de organización y la presencia de directores o coordinadores que realicen la convocatoria; en tal sentido la norma es clara, al indicar que la prohibición aplica únicamente cuando el propósito de esa caravana o de esa concentración es hacer campaña electoral, lo que no afecta el derecho a libre tránsito y de reunión a la colectividad; por el contrario, busca que se cumplan las nuevas reglas establecidas para los procesos electorales, en el sentido, que la campaña electoral solo se puede realizar dentro de los períodos establecidos”.

57

El criterio de esta Corte Suprema de Justicia, es que las restricciones que impone el artículo 223 del Código Electoral, se relacionan con los límites legales razonables que deben ser establecidos a fin de materializar el derecho a ser elegidos para participar en la dirección de los asuntos públicos del país (en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto<sup>5</sup>), sin menoscabo al legítimo interés público *“que representa la vida comunitaria armoniosa de los ciudadanos en una sociedad democrática”*<sup>6</sup>.

En concordancia con lo anterior, subyace en la reforma electoral que originó el concepto reglado de período de campaña que establece el artículo 223 del Código Electoral, la justificada expectativa de contraer dicho plazo de modo ostensible, a fin de hallar un balance entre el ejercicio del derecho a ser elegido que persiguen unos y el derecho a la serenidad del resto de los miembros de la sociedad.

Y es que, antes de la reforma, el final de un período de elecciones resultaba señal inequívoca del inicio del siguiente, con las repercusiones que esa circunstancia acarrea para la tranquilidad y el sosiego de los ciudadanos del país, obligados a tolerar *“la interminable saturación de los medios de difusión con los anuncios políticos...”* y la de los espacios públicos, con propaganda electoral<sup>7</sup>.

Existe una clara interrelación entre los derechos civiles y políticos de sufragio (pasivo y activo) y las libertades de reunión pacífica y de expresión, afirmación que encuentra respaldo en la Resolución 59/201 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que declaró *“que entre los elementos esenciales de la democracia figura el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión y el derecho de todo individuo a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes libremente elegidos y a votar y*

---

<sup>5</sup> Artículo 135 de la Constitución Política

<sup>6</sup> Decisión del 10 de octubre de 1979 de la Comisión Europea de Derechos Humanos, citada en Convención Americana de Derechos Humanos Comentada, 2014, página 370.

<sup>7</sup> La cita corresponde a la exposición de motivos del Decreto 31 del 13 de octubre de 2017, expedido por el Tribunal Electoral consultable en el Boletín Oficial del Tribunal Electoral N°4152.

58

*ser elegido en elecciones periódicas, libres y auténticas por sufragio universal e igual y mediante voto secreto, garantizándose así la libre expresión de la voluntad popular, así como un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, el respeto del Estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la responsabilidad en la administración pública y la existencia de medios de comunicación libres, independientes y pluralistas<sup>8</sup>.*

No obstante, el ejercicio de los derechos políticos que determina el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (principalmente el sufragio pasivo y activo), en conjunto con los derechos de reunión pacífica y manifestación con los que se vincula, pueden, sin que ello implique su menoscabo en el contexto electoral, sujetarse a un calendario en el que *“algunos acontecimientos que se producen durante el proceso electoral tienen lugar en determinados momentos puntuales, por ejemplo, el proporcionar información a los votantes, la campaña en sí, los días o el día de la elección y el recuento de votos... [mientras que] otras actividades relacionadas con el proceso tengan lugar mucho después de la emisión del voto, por ejemplo, la realización de reformas legislativas y el fortalecimiento de las instituciones<sup>9</sup>”*.

Como todo derecho fundamental, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El análisis comparado de los instrumentos internacionales permite desprender algunos elementos comunes y determinar sus modalidades de restricción. Entre los primeros, destaca el cariz pacífico, la ausencia de armas y la existencia de un interés común como elemento causal. En cuanto a aquello que justifica su limitación, debe aludirse a la alteración del orden público o los derechos y libertades de los demás, así como el respeto a la tranquilidad ciudadana y la propiedad pública y privada. Sin embargo, tanto el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>8</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2004. Recuperado de: <https://library.un.org/es>.

<sup>9</sup> KIAI, Maina. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación presentado con arreglo a la Resolución 21/16 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. Agosto 2004, página 6. Recuperado de: [www.ohchr.org/SP/Issues/AssemblyAssociation](http://www.ohchr.org/SP/Issues/AssemblyAssociation).

Civiles y Políticos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, afirman que la restricción al derecho de reunión se puede hacer conforme a una ley y en relación con situaciones en las que su ejercicio pusiera en peligro el buen funcionamiento de la sociedad democrática<sup>10</sup>.

Por mor del reconocimiento irrestricto del derecho de reunión y de expresión en el contexto electoral, no puede sacrificarse el legítimo derecho del resto de la sociedad, al sosiego inmediatamente resultante del ejercicio democrático llevado a cabo el día de la elección popular de sus representantes, alcaldes, diputados y Presidente. El derecho de hacer descansar sus preocupaciones generales del entorno social y de desarrollo del Estado, en esas autoridades electas y dedicarse, ya ajena al "ruido" de los que fueron contendientes, a la cimentación de su bienestar individual, reservando, eso sí, un espacio para la necesaria fiscalización inherente al ser ciudadano que le permita, cuando ya se acerque el próximo período electoral, tomar decisiones activas de participación y/o volver a ser receptivo al mensaje de aquellos que pretenden acceder a la dirección de los asuntos públicos, por medio de los procesos electorales.

El artículo 223 demandado, establece un límite constitucionalmente adecuado y legalmente razonable, para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación con propósitos de campaña electoral, entendida, según el artículo 197-A del Código Electoral, como *"el conjunto de actividades organizativas y comunicativas que realizan los partidos y candidatos a puestos de elección popular y procesos internos de los partidos políticos en un período determinado, que busca informar, movilizar y persuadir al electorado, con el propósito de captar sus simpatías, poniendo en conocimiento sus antecedentes y las propuestas de gobierno o políticas públicas que desarrollarán en caso de resultar electos"*.

---

<sup>10</sup> MUJICA, Javier. A propósito de la libertad de reunión. Convención Americana de Derechos Humanos Comentada. 2014, páginas 367-368.

10

Cuanto se ha indicado sobre los límites razonables al derecho de reunión y manifestación pacíficas, puede ser aplicado a la libertad de expresión. La Constitución Política reconoce que este derecho no es absoluto, ya que señala en su artículo 37 que *“existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público”*.

En fallo de 21 de agosto de 1992, citado en uno más reciente de 28 de mayo de 2014, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, refirió que: 1) *la libertad de expresión constituye un derecho fundamental limitado, cuya regulación suele el Constituyente delegar al Legislador ordinario*; 2) *el propio artículo 37 de la Constitución establece tácitamente esta delegación al señalar las responsabilidades legales como límites a su ejercicio, cuando protege situaciones o derechos igualmente tutelables como el orden público, la seguridad social, la reputación o la honra de las personas*; 3) *los instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reglamentan las condiciones que permiten restringir el ejercicio de la libertad de expresión, en los artículos 19 y 13, respectivamente*; 4) *el Pacto Internacional dispone que las restricciones a esta libertad deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*; 5) *en el plano del derecho interno, el Legislador en ejercicio de esa reserva legal ha reglamentado los límites constitucionales de la Libertad de Expresión*<sup>11</sup>.

En el mismo fallo de 28 de mayo de 2014, el Pleno de la Corte Suprema definió la libertad de expresión como *“el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro*

---

<sup>11</sup> Registro Judicial. Diciembre 2014, páginas 133-154.

601

*medio apropiado; su modo de ejercicio es extenso, pero como todo derecho, lleva implícita también la idea de su propia regulación*". Adicionalmente, elaboró argumentos acerca de las bases conceptuales que justifican su limitación, así:

"...el hecho que mediante una disposición se haya limitado la libertad de expresión, no implica una automática vulneración de la Constitución Nacional, precisamente porque este mismo cuerpo normativo lo permite, siempre y cuando sea por razones como la utilidad pública o el interés social".

"Si toda restricción a las libertades fuera inconstitucional, viviríamos en un desorden social, no existirían reglas y se haría imposible la convivencia pacífica de los asociados".

"Las limitantes que se establezcan [a la libertad de expresión], deben dimensionarse en su justa medida, ya que por ejemplo, no puede pretenderse que en vías de preservar la libertad de movimiento, se impida aplicar a delincuentes y personas investigadas, medidas restrictivas de esa libertad. Del mismo modo existen un sin número de restricciones a libertades, como los son las reglas de tránsito y otras, que por el solo hecho de dictarse, no implican su inconstitucionalidad".

"La libertad de expresión, al igual que otras, puede verse limitada bajo parámetros justos que la misma Carta Magna reconoce".

La sentencia constitucional parcialmente citada, indica en otro de sus apartados un criterio que compartimos a propósito de la presente, y es que el bienestar colectivo justifica las limitaciones razonables que legislativamente se impongan a las libertades individuales, lo cual ya fue abordado por esta Corte Suprema en cuanto a la libertad de expresión y la veda en el contexto electoral, a través del voto razonado del Magistrado Jerónimo Mejía, en el fallo de 13 de diciembre de 2018, respecto a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 254 del Código Electoral:

"En definitiva, soy de la opinión que el establecimiento de un plazo razonable de veda no vulnera la libertad de expresión o el derecho a estar informado, pues es un hecho que en una sociedad democrática los derechos fundamentales pueden ser restringidos bajo parámetros bien definidos como se ha dicho antes. En una sociedad democrática, además, el ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto, ya que el mismo puede ser limitado en el marco de la contienda electoral para permitir plazos razonables de reflexión del votante libre de acciones que puedan influir sobre una u otra preferencia<sup>12</sup>".

Finalmente, no percibe el Pleno una conculcación del derecho a la libertad de expresión en cualquiera de sus dimensiones, individual y colectiva<sup>13</sup>, derivada de la

---

<sup>12</sup> Gaceta Oficial 28740, página 46-47

<sup>13</sup> Por un lado, este requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del

vigencia normativa del artículo 223 del Código Electoral, considerando, sobre todo, que se restringe a las actividades definidas como campaña electoral a las que ya se ha hecho referencia y debido a que el período definido para llevarlas a cabo en Panamá, es congruente con el establecido en el ámbito interamericano, tal como se desprende de la siguiente publicación:

Argentina	La campaña inicia 35 y la propaganda 25 días antes de la jornada electoral, ambas concluyen dos días antes.
Bolivia	La campaña inicia 30 y la propaganda 30 días antes de la jornada electoral y concluyen tres días antes.
Brazil	La propaganda inicia después del 5 de julio del año de la elección y concluye dos días antes (las elecciones se celebran el primer domingo de octubre).
Chile	La campaña inicia 30 días y concluye tres días antes de la jornada electoral.
Colombia	La campaña presidencial dura 120 días. Las campañas para otros cargos duran 90 días y la propaganda 60 días, pero todas deben concluir dos días antes de la jornada electoral.
Costa Rica	La campaña inicia a partir de la convocatoria (cuatro meses antes de la elección) y concluye tres días antes de la jornada (que invariablemente se realiza el primer domingo de febrero), pero comprende además un período intermedio de veía que se extiende del 16 de diciembre al 1 de enero).
Ecuador	La autoridad precisa duración de campaña en convocatoria, pero no puede exceder de 45 días y concluye dos días antes de la jornada.
El Salvador	La propaganda para elecciones presidenciales dura 120 días, para elección de diputados 60 días y para la elección de corporaciones municipales 30 días, en todo caso deben cesar tres días antes de la jornada electoral.
Guatemala	La propaganda inicia a partir de la convocatoria (2 de mayo del año electoral) y concluye 36 horas antes de la jornada (las elecciones se celebran el primer o segundo domingo de septiembre).
Honduras	La campaña inicia 90 días y concluye cinco días antes de la jornada electoral.
México	La campaña dura 90 días en caso de elecciones federales generales y 60 días en caso de elecciones legislativas intermedias, en todo caso concluyen tres días antes de la jornada electoral.
Nicaragua	La campaña para elecciones presidenciales y legislativas dura 75 días. Para otros cargos dura 45 días. En todo caso, concluyen tres días antes de la jornada electoral.
Panamá	El proceso se inicia cuatro meses antes de la jornada electoral y los actos de campaña se prohíben desde dos días antes de la jornada electoral.
Paraguay	La campaña dura un máximo de 60 días y la propaganda 30 días, ambas deben concluir dos días antes de la jornada electoral.
Perú	El proceso se inicia con la convocatoria que la autoridad debe emitir entre 150 y 120 días antes de la elección. La propaganda debe concluir un día antes de la jornada electoral.
República Dominicana	La proclama a elecciones debe ser publicada por la autoridad al menos 60 días antes de las elecciones y la propaganda debe cesar un día antes de la jornada electoral.
Uruguay	La propaganda electoral solo se puede iniciar 30 días antes de la jornada electoral y debe concluir dos días antes.
Venezuela	El Consejo Nacional Electoral establecerá para cada proceso electoral el lapso de la campaña electoral, así como sus regulaciones específicas, pero en todo caso deben cesar dos días antes de la jornada electoral.

Fuente: Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. México, 2013, página 27<sup>14</sup>.

En consecuencia, lo que corresponde es declarar que no es inconstitucionalidad el artículo 223 del Código Electoral.

PARTE RESOLUTIVA

Por los razonamientos vertidos, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 223 del Código Electoral.

pensamiento ajeno. (Cita de Eduardo Bertoní y Carlos Zelada de la Opinión Consultiva 5/85<sup>14</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentada, 2014, página 324).

<sup>14</sup> Recuperado de: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex\\_AL.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex_AL.pdf).