



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO
Panamá, quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

VISTOS:

Los abogados **BORIS BARRIOS GONZÁLEZ** y **LURIS BARRIOS CHÁVEZ**, actuando en su propio nombre y representación, han promovido Demanda de Inconstitucionalidad contra la frase "Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia" contenida en el artículo 430 del Código Electoral, adoptado mediante Ley N°11 de 10 de agosto de 1983, modificado por la Ley N°4 de 14 de febrero de 1984, Ley N°9 de 21 de septiembre de 1988, Ley N°3 de 15 de mayo de 1992, Ley N°17 de 30 de junio de 1993, Ley N°22 de 14 de julio de 1997, Ley N°60 de 17 de diciembre de 2002, Ley N°60 de 29 de diciembre de 2006, Ley N°17 de 22 de mayo de 2007, Ley N°27 de 10 de julio de 2007, Ley N°14 de 13 de abril de 2010, Ley N° 54 de 17 de septiembre de 2012, Ley N° 4 de 7 de febrero de 2013, Ley N°31 de 22 de abril de 2013, Ley N°68 de 2 de noviembre de 2015, Ley N°5 de 9 de marzo de 2016, Ley N°29 de 29 de mayo de 2017; y conforme al Acuerdo N°2 de martes 4 de septiembre de 2007 del Tribunal Electoral.

Agotados los trámites establecidos en los artículos 2563 y 2564 del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver y a ello procederemos de acuerdo con las siguientes consideraciones.

I. ARGUMENTOS DE LA DEMANDANTE:

Expresan los demandantes, que la frase "Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia", contenida en el artículo 430 del Código Electoral, es inconstitucional por cuanto viola el principio del debido proceso establecido en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, en el artículo 8

69

de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al no concedérsele a los ciudadanos en contra de los cuales se dicta sentencia administrativa electoral, el derecho a la doble instancia.

Sostienen, que con cada sentencia que dictan los señores Magistrados del Tribunal Electoral en el marco del derecho administrativo sancionador, y en materia electoral, incumplen con el estándar internacional de la garantía de la doble instancia, en perjuicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Agregan, que los Magistrados del Tribunal Electoral, con cada sentencia que dictan en contravención al estándar internacional de protección de la garantía de la doble instancia, violentan el debido proceso de cada ciudadano contra el cual dictan sentencia, pero no hacen nada para corregir el agravio a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Indican también, que con cada sentencia administrativa electoral dictada por los señores Magistrados del Tribunal Electoral en contravención de la normativa internacional, se incumple el artículo 4 de la Constitución Política, que señala que Panamá acata las normas del derecho internacional y, de tal manera, comprometen la responsabilidad internacional del Estado frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por sentencias condenatorias contra el Estado y la indemnización de perjuicios a los ciudadanos que se les impongan sentencias administrativas electorales y no se les reconozca el derecho a la doble instancia. Señalan que esta situación pone a la República de Panamá a tener que pagar cuantiosas indemnizaciones por sentencias dictadas en condena contra el Estado panameño, por violación a la Convención Americana de Derechos Humanos, en perjuicio de los ciudadanos que ejercen sus derechos políticos; y que si hasta el momento no se conocen sentencias condenatorias contra el Estado Panameño en violación al debido proceso en materia de justicia administrativa electoral, es porque las víctimas del sistema no han descubierto que al negárseles el derecho a la doble instancia, pueden recurrir a la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos vía Comisión Interamericana y luego Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que pone al Estado panameño en una condición de vulnerabilidad por la mala prestación del servicio de administración de justicia administrativa electoral.

Entre las disposiciones constitucionales y normas de derecho internacional infringidas, los demandantes consideran infringidos los artículos 4 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, el artículo 14 numeral 5 del Pacto

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y numeral 2 literal h del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De acuerdo a los letrados, la Constitución Política de la República de Panamá no contiene una norma específica de la cual se pueda extraer, objetivamente, el contenido del principio del debido proceso. Por ello, se acude al artículo 32 constitucional. Alude que, por tanto, atendiendo el denominado “Bloque de Constitucionalidad” debemos referirnos a la Constitución Política de 1972 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por la República de Panamá mediante la Ley N°14 de 29 de octubre de 1976, y también a la Convención Americana de Derechos Humanos (ratificada por la República de Panamá mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977).

Manifiestan, que tanto el Comité de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se han pronunciado sobre que la expresión “conforme a lo prescrito por la Ley”, no sirve de fundamento para que el Estado suponga que puede desmejorar la garantía establecida en el derecho internacional bajo la idea de una discreción del Estado parte; porque si bien la legislación del Estado parte pueda disponer que en ciertas ocasiones una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el que naturalmente le correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal. Señalan que, por tanto, hoy no puede ignorarse lo que establecen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, so pretexto de la soberanía del Estado para aplicar y dictar leyes, pues éstas no pueden desconocer los derechos consagrados en esos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República de Panamá.

II. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante Vista N°1384 de 16 de diciembre de 2016, la Procuraduría de la Administración, solicita a esta Superioridad declare que no es constitucional el artículo 430 del Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá, “**Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia**”. Al respecto, manifestó lo siguiente:

El Señor Procurador de la Administración realizó un detallado recuento de la Jurisdicción Electoral en la Historia Constitucional Panameña. Al respecto, señaló que

mediante Ley N°89 de 7 de julio de 1904, bajo la administración del Presidente Manuel Amador Guerrero, se creó el Consejo Electoral de la República con jurisdicción en todo el país, integrado por cinco miembros principales nombrados cada dos años por la Asamblea Nacional, siendo éste el primer precedente del Tribunal Electoral. No obstante, con las reformas a la Constitución Política de la República de Panamá de 1946, efectuadas mediante el Acto Legislativo N°2 de 24 de octubre de 1956, se creó el Tribunal Electoral como una entidad independiente de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con competencia privativa en materia electoral, e integrado por Magistrados nombrados por cada uno de los tres Órganos del Estado por un período de doce años. Se creó también, la jurisdicción penal electoral a cargo del Tribunal Electoral con la Ley N°25 de 30 de enero de 1958, que aprobó el primer Código Electoral de la República de Panamá.

En este sentido, el colaborador de la instancia cita la opinión del constitucionalista panameño Dr. César Quintero, quien en su libro denominado “Derecho Constitucional”, señaló:

“La reforma de 1956 cambió la referida estructura de dicha corporación en la esperanza de dignificarla y hacerla más apta para el cumplimiento de su vital misión democrática. Dicha reforma transformó todo el artículo 105 de la Constitución. La suprema autoridad electoral pasó a ser un tribunal permanente y especializado, compuesto por tres magistrados, elegidos para un período de doce años... El citado artículo 105 reformado, dio a la nueva institución el nombre de Tribunal Electoral. Estableció, asimismo, que este sería independiente de los Órganos Ejecutivo y Judicial. Y le atribuyó privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley Electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. Estatuyó, además que: ‘Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de la ley, serán definitivos, irrevocables y obligatorios. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.’” (QUINTERO, César, “Derecho Constitucional”, Ediciones Lehmann, San José, 1967, p. 465 y siguientes).

En cuanto a la doble instancia, el Señor Procurador de la Administración indicó, que ésta implica el derecho a recurrir una decisión jurisdiccional, siendo hoy componente del principio del debido proceso y de la tutela judicial efectiva. Advierte que esta institución procesal ha pasado a constituirse en un derecho humano fundamental, al ser considerada como una emanación del derecho natural de defensa de los seres humanos.

Agrega el representante del Ministerio Público, que de acuerdo al artículo 2566 del Código Judicial, el juzgador puede estudiar la disposición tachada de inconstitucional, además de las normas invocadas en la demanda, confrontándolas con todos los preceptos de la Constitución Política que estime pertinentes. En este sentido, analiza los artículos 142 y 143 de la Constitución Política de la República de Panamá e indica

que el constituyente panameño ha querido establecer que en la jurisdicción penal electoral exista la doble instancia, al establecer en el numeral 11 del artículo 143 de la Constitución Política, que el Tribunal Electoral ejercerá privativamente de los recursos y las acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral, mientras que en cuanto a la jurisdicción electoral, el constituyente desde 1946, ha señalado que las decisiones en material electoral que adopta el Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. La reforma constitucional de 2004, agregó la frase que señala que contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

De acuerdo al Dr. César Quintero, “Las funciones judiciales de dicho Tribunal son tanto más importantes cuanto que sus decisiones, como ya indicamos, sólo son recurribles ante él mismo. Únicamente se exceptúa de esa independencia jurisdiccional, como también lo vimos, lo referente al recurso de inconstitucionalidad” (QUINTERO, César, “Derecho Constitucional”, Ediciones Lehmann, San José, 1967, p. 467)

Señala entonces, que dentro de la estructura jurisdiccional del Estado Panameño, además del Tribunal Electoral, existen otras instancias que administran justicia, que actúan en única instancia, por mandato tanto del constituyente como del legislador patrio. En efecto, dentro del ejercicio de la jurisdicción penal ordinaria, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, así como la Sala Segunda de lo Penal, actúan como tribunal de única instancia, de acuerdo a los parámetros señalados por el Sistema Penal Acusatorio. De igual forma, el último párrafo del artículo 206 de la Constitución Política establece, que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial. El artículo 207 de la Constitución señala que no se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas.

El Señor Procurador agrega, que existen límites frente al principio de doble instancia. En primer lugar, la propia manifestación de voluntad del Constituyente, cuando expresamente señaló que en algunos tribunales, entre éstos el Tribunal Electoral, sus decisiones fuesen finales, y sólo recurribles ante ellos mismos. Aunado al hecho de que no diseño en la estructura constitucional del país, un organismo superior o distinto para poder revisar sus decisiones.

Manifiesta también que el principio de la doble instancia está diseñado principalmente para la jurisdicción penal.

Señala además, que la institución procesal de doble instancia, que hoy es considerada como una garantía de defensa natural del ser humano por parte de la normativa sobre Derechos Humanos, elevada a rango de derecho fundamental o constitucional, de acuerdo a la orientación de la doctrina señalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está concebida en razón de la jurisdicción penal, a fin de salvaguardar la libertad y dignidad humana.

Indica que la temática de la jurisdicción electoral, abarca distintos aspectos de tipo reglamentario, administrativo y jurisdiccional, incluso ésta última con diversas variantes. La norma demandada como inconstitucional, es de carácter general, referente a las diversas actuaciones que puede proferir el Tribunal Electoral y no aplica específicamente a una decisión en la jurisdicción penal electoral, de la que es competente este tribunal.

Agrega que la regla general, que establece el numeral 11 del artículo 143 de la Constitución Política vigente, es que el Tribunal Electoral, cuando actúa como tribunal jurisdiccional de instancia, conoce privativamente de los recursos en materia electoral que se presenten contra las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Expresa que el tema asume complejidad cuando es el propio Tribunal Electoral el que actúa como tribunal de única instancia, en el conocimiento de los procesos penales electorales, cuando se encuentran vinculados servidores públicos con mando y jurisdicción, tal como lo establece el artículo 553 del Código Electoral.

Concluye el Procurador de la Administración, que el artículo 430 del Código Electoral es una norma general y no específica, en cuanto al juzgamiento en el proceso penal electoral, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales salvaguardan el principio de doble instancia en materia penal exclusivamente, por lo que considera que la norma demandada no es violatoria al ordenamiento constitucional panameño. De igual manera, indica que ha sido la voluntad del Constituyente derivado, que las decisiones que emita el Tribunal Electoral pueden ser revisadas mediante el control objetivo por la vía de la guarda de la integridad de la Constitución, por medio de las acciones de inconstitucionalidad, lo que no vulnera de manera alguna, la normativa internacional de Derechos Humanos y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, porque esta instancia ha sostenido que el artículo 8.2 (h) de la Convención Americana se refiere a un recurso ordinario accesible y eficaz. Que las formalidades para que el recurso sea admitido deben ser mínimas y no deben constituir un obstáculo para que el recurso cumpla con su fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente.

74

Por tanto, el Señor Procurador de la Administración recomienda declarar que no es constitucional el artículo 430 del Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá.

III. DECISIÓN DE LA CORTE:

Le corresponde al Pleno de la Corte decidir sobre la controversia constitucional planteada, a lo cual se procede, atendiendo las siguientes consideraciones:

Los activadores constitucionales censuran la frase "Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia..." contenida en el artículo 430 del Código Electoral, por infringir los artículos 4 y 32 de la Constitución Política, así como el artículo 14 numeral 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 numeral 2 literal h de la Convención Americana de Derechos Humanos. Para una mejor ilustración, transcribiremos la norma en estudio.

"Artículo 430. Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia y los que se tramiten ante sus funcionarios subalternos admiten dos instancias." (La frase resaltada es la demanda como inconstitucional)

Según los demandantes, la frase censurada contraviene el artículo 32 de la Constitución Política, al vulnerar el derecho a la doble instancia, lo cual implica una violación al principio del debido proceso.

La garantía procesal de la doble instancia permite a las personas disconformes con una resolución de primera instancia, recurrir ante un Juez o Tribunal de jerarquía superior, con el fin que la resolución dictada sea revisada y por consiguiente, su contenido sea analizado y examinado bajo los aspectos en los que se fundamenta el accionante. Una de sus características medulares es que, generalmente, mientras se tramita y se decide en segunda instancia lo alegado por el recurrente, debe entenderse que la resolución de primera instancia no está en firme ni ejecutoriada, hasta tanto el Juez o Tribunal de Segunda instancia resuelvan el recurso presentado. En este sentido, le asiste razón al recurrente al señalar reiterativamente que el principio de la doble instancia es una garantía procesal fundamental que ataña al debido proceso y que, tales derechos, están establecidos, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (literal h, numeral 2 del artículo 8) que la República de Panamá aprobó mediante Ley N°15 de 28 de octubre de 1977 (publicada en la Gaceta Oficial N°18,468 de miércoles 30 de noviembre de 1977), así como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (numeral 4 del artículo 14) que Panamá también aprobó a

76

través de la Ley N°14 de 28 de octubre de 1976 (publicada en la Gaceta Oficial N°18,373 de viernes 8 de julio de 1977).

Sin embargo el principio de la doble instancia, no es absoluto ni definitivo y, el ordenamiento constitucional de cada Estado permite algunas puntuales excepciones, sin que se menoscabe la regla general que descansa en la existencia de la doble instancia, como garantía judicial.

La estructura jurídica de la República de Panamá, ha garantizado que las distintas jurisdicciones tengan plenamente establecido el principio de la doble instancia como regla general y como garantía procesal de un Estado de Derecho.

No obstante, la Constitución Política de la República de Panamá, ha fijado ciertas excepciones propias del sistema político y de la estructura jurídica del Estado, sin que ello signifique, de manera alguna, que se desestime o se desatienda, tan valioso derecho fundamental, a la doble instancia procesal.

De esta forma, la parte final del artículo 206 de la Constitución Política establece que “las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial” (El subrayado y resaltado es nuestro).

Como sabemos, hay determinados y muy específicos procesos que son competencia de la Corte Suprema de Justicia, que actúa por mandato constitucional y de forma excepcional, como tribunal de única instancia. Igual ocurre con lo preceptuado en el siguiente artículo de la Constitución, nos referimos al artículo 207 al establecer que “no se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de Amparo de Garantías Constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas”. Si bien este último artículo se refiere al tema inherente a procesos constitucionales, también incide sobre el aspecto de la doble instancia, haciendo o permitiendo una excepción constitucional. Como sabemos, en la estructura judicial de la República de Panamá, el Estado ha sido muy cuidadoso y respetuoso en cuanto a establecer la doble instancia como garantía fundamental del debido proceso y de todo Estado de Derecho. En la jurisdicción civil, penal, de familia, laboral y demás, se han establecido jueces y tribunales que garantizan la doble instancia procesal de manera clara y contundente. Precisamente, hace pocos meses – específicamente el 2 de septiembre de 2016 – al terminar de implementar el Sistema Penal Acusatorio en la República de Panamá, con fundamento en las normas y garantías establecidas en el Código Procesal Penal (Ley N°63 de 28 de agosto de 2008 publicada en la Gaceta Oficial N°26114 de viernes 29 de

XU

agosto de 2008), la Corte Suprema de Justicia tuvo el cuidado de organizar y establecer que en los procesos se garantizará la doble instancia procesal.

Incluso, como es conocido, en cuanto al control constitucional atinente a las acciones de Amparos de Garantías Constitucionales y Habeas Corpus, la República de Panamá tiene un control difuso, sin embargo, el ordenamiento jurídico por norma general permite la doble instancia procesal cuando alguno de estos recursos es presentado ante tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia, lo que permite revisar y examinar la decisión del tribunal de primera instancia, excepto en los casos que por razón de la jerarquía de quien dicta las medidas, el recurso tenga que ser interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en cuyo caso, de forma excepcional opera la única instancia. A la Corte Suprema de Justicia, como máximo tribunal del Órgano Judicial de la República de Panamá – establecido así por el artículo 202 de la Constitución – promueve el principio de la doble instancia procesal y procura que todos los procesos tengan la garantía de la doble instancia. No obstante, como hemos señalado, existen excepciones a la regla general en materia judicial, establecidas por la propia Constitución Política que, al fijar estos límites o excepciones, no nos permiten discutir tales disposiciones entendiendo que cuando el sentido de la Ley es claro no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu (art. 9 del Código Civil de Panamá).

Otro caso concreto en el que la Constitución Política de Panamá fijó excepciones, tiene que ver con las denominadas sesiones judiciales de la Asamblea Nacional, sea cual fuere el tiempo en el que se celebren, conforme a las disposiciones legales y de acuerdo a lo establecido en los artículos 152, 160 y 191 de la Constitución Política. Sobre el particular, el artículo 160 de la Constitución Política de Panamá, al referirse a las funciones judiciales de la Asamblea Nacional, dice lo siguiente:

Artículo 160: Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y juzgarlos, si a ello diera lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorio de esta Constitución o de las Leyes”.

En este sentido, cuando la Asamblea Nacional en ejercicio de sus atribuciones decide iniciar un proceso contra un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (cuyo procedimiento determinan los artículos 478 al 480 del Código Procesal Penal) o acuerda iniciar un proceso contra el Presidente de la República (conforme al procedimiento señalado en los artículos 467 al 477 del Código Procesal Penal), al final, la decisión que tome la Asamblea Nacional en lo concerniente a condenar o dictar sobreseimiento al Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o al Presidente de la República, constituye una decisión final y definitiva que excepcionalmente no admite la

XX

doble instancia porque no existe un tribunal jerárquicamente superior que revise o examine – y tenga la facultad de revocar – lo decidido por la Asamblea Nacional de Panamá. Otro aspecto muy distinto son las herramientas que disponen por estos procesos especiales, en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, amparo de garantías constitucionales y de advertencia de inconstitucionalidad, que bien pudieran interponerse por la vía del control constitucional, pero explícitamente la doble instancia no es posible dentro de los procesos judiciales que se deciden en el Parlamento panameño.

En materia administrativa, el Estado panameño ha mantenido el concepto de la doble instancia procesal, en casi todos los procesos administrativos, y así consta en el denominado Libro Tercero de Policía (artículos 855 al 1745 del Código Administrativo), así como en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo en general (Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000). Ambas disposiciones legales, base fundamental del derecho administrativo panameño, establecen categóricamente el principio de la doble instancia. Sin embargo, un estudio minucioso y pormenorizado nos demuestra que en el aspecto administrativo, existe de manera excepcional la única instancia. El artículo 629 del Código Administrativo establece que corresponde al Presidente de la República la atribución de ser la suprema autoridad administrativa del Estado. Bajo la dependencia del propio Presidente de la República y del Ministro de la Presidencia se ha creado por Ley, el Ministerio de la Presidencia. En dicha institución se han producido casos de determinadas acciones de personal decididas mediante decretos que llevan la firma del propio Presidente de la República, en cuyo caso, el funcionario que se siente afectado no le es dable recurrir en segunda instancia porque no existe un superior jerárquico que pueda revisar en segunda instancia las decisiones o resoluciones del señor Presidente de la República, al ser éste la suprema autoridad del Estado. Solamente le quedaría al afectado recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Ley 135 de 30 de abril de 1943 y sus respectivas reformas), respecto al acto administrativo a fin que la Corte Suprema de Justicia – con audiencia del Procurador de la Administración – pueda anular el acto acusado de ilegal y restablecer el derecho particular violado (numeral 2 del artículo 206 de la Constitución). Sin embargo, la posibilidad de recurrir por la vía Contencioso-Administrativa no significa ni debe entenderse como una segunda instancia porque en el caso concreto explicado anteriormente, no existe un superior jerárquico que pueda revisar en segunda instancia lo que ha decidido administrativamente el Presidente de la República.

Visto lo anterior, en materia electoral, consideramos importante advertir que el organismo electoral denominado Tribunal Electoral – como órgano de administración

78

electoral en la República de Panamá – fue creado en 1956, en el artículo 105 de la Constitución de 1946, que fue aprobado por una reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo N°2 de 16 de febrero de 1956 y posteriormente ratificado por el Acto Legislativo N°2 de 24 de octubre de 1956 (Gacetas Oficiales N°12982 de 14 de junio de 1956 y N°13091 de 30 de octubre de 1956, respectivamente). Desde que el referido artículo 105 se incorporó en 1956 a la Constitución Política de Panamá de 1946, se estableció el siguiente presupuesto procesal que excepcionalmente limitaba la doble instancia en la jurisdicción electoral cuando señalaba lo siguiente:

“Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurrentes ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables, y obligatorios. Se exceptúa lo dispuesto al recurso de inconstitucionalidad”. (El subrayado y resaltado es nuestro)

Posteriormente, con el advenimiento de la Constitución Política de 1972 – la cuarta Constitución de la República de Panamá – originalmente el artículo 127 de dicha Constitución, en su parte final, estableció básicamente el mismo principio que se había establecido en 1956, con una ligera variante, que se redactó de la siguiente manera:

“Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurrentes ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables, y obligatorios. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad”. (La expresión subrayada y resaltada fue la que varió, sin cambiar la esencia de su propósito, contenido y sentido)

Dicha disposición se mantuvo inalterable, hasta el año 2004 cuando mediante Acto Legislativo N°1 de 27 de julio de 2004 (cuya segunda publicación se dio en la Gaceta Oficial N°25176 de 15 de noviembre de 2004), tuvo un cambio en lo concerniente a la “admisión” del recurso de inconstitucionalidad. La parte final del artículo 143 – tal como aparece en la Constitución hasta el presente – varió su redacción de la siguiente manera:

“Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurrentes ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables, y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad”. (La expresión subrayada y resaltada fue la que varió)

El cambio que se introdujo en el año 2004 y que hemos descrito anteriormente, parecía no tener mayor trascendencia y algunos lo consideraron inicialmente, un mero cambio semántico. Sin embargo, no fue así puesto que con dicha reforma se limitó la capacidad del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de admitir, a manera de ejemplo, una advertencia de inconstitucionalidad, ya que la propia Constitución señala que contra las decisiones del Tribunal Electoral únicamente puede ser admitido el recurso de inconstitucionalidad. Ello daba la impresión para los letrados, que la Corte podía admitir

otro recurso como el de advertencia de inconstitucionalidad que suspendiera los efectos del acto atacado. En efecto, así ocurrió en el caso del Recurso de Hecho que se acogió, mediante la Resolución de fecha 20 de junio de 2002, interpuesto por los licenciados Félix Antinori y Roberto García Flores, en representación del señor Carlos Afú Decerega, dentro de la Advertencia de Inconstitucionalidad de la Resolución N°245 de 16 de agosto de 1995, dictada por el Tribunal Electoral, dentro del proceso que el Tribunal Electoral había iniciado contra el entonces Legislador por el Partido Revolucionario Democrático, Carlos Afú.

Esta concepción también nos advierte que, en todo caso, y luego de la decisión final y definitiva. Si aún el interesado considera que un principio o concepto constitucional ha sido vulnerado, puede interponer una demanda de inconstitucionalidad contra la actuación, con las consecuencias legales que esta demanda observa.

Hechas estas consideraciones constitucionales, analicemos el concepto expresado por el recurrente en cuanto a que, el artículo 430 del Código Electoral, es inconstitucional porque viola directamente los artículos 4 y 32 de la Constitución Política de Panamá. El artículo 430 del Código Electoral reza lo siguiente:

Artículo 430: Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia y los que se tramiten ante sus funcionarios subalternos admiten dos instancias.

Al analizar el contenido del artículo 430 del Código Electoral, tenemos necesariamente que examinarlo ligado o conectado con lo establecido en la parte final del artículo 143 de la Constitución Política que hemos transcrita en párrafos anteriores. Y es que la parte final del artículo 143 crea una limitante o una excepción constitucional, al señalar de manera precisa que las decisiones del Tribunal Electoral en materia Electoral “únicamente” son recurribles ante la misma institución, vale decir, son procesos de única instancia. La propia Constitución define en la parte central del artículo 142 de la Constitución “que el Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia...” Al definir quiénes componen e integran el Tribunal Electoral, la Constitución determina la máxima autoridad jerárquica de dicha institución que la integran sus tres Magistrados. Por tanto, al estudiar y analizar el artículo 430 del Código Electoral observamos que el sentido de la norma es establecer que únicamente los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son los de única instancia, pero el citado artículo define y establece – en congruencia con el artículo 143 de la Constitución – que los otros procesos que se tramitan en dicha jurisdicción electoral y que no son competencia de los tres Magistrados del Tribunal Electoral, sí admiten doble instancia.

80

En efecto, el Código Electoral de la República de Panamá, interpretando adecuadamente lo señalado en el precitado artículo 143 de la Constitución Política, en cuanto a que las decisiones **en materia electoral** del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables, y obligatorias, ha establecido un sistema de doble instancia para los tribunales inferiores, al definir que, en la jurisdicción penal electoral la República de Panamá, tendrá tres (3) distritos judiciales, tal como lo señalan los artículos 548 y 549 del Código Electoral de la siguiente manera:

Artículo 548. En la República de Panamá habrá tres Distritos Judiciales:

1. El Primer Distrito Judicial integrado por las provincias de Panamá, Darién, Colón y las Comarcas de Kuna Yala, Kuna de Wargandí, Kuna de Madungandi, y Emberá Wounaan.
2. El Segundo Distrito Judicial integrado por las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.
3. El Tercer Distrito Judicial integrado por las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la Comarca Ngobe Buglé.

En cada Distrito Judicial habrá los Juzgados Penales Electorales, permanentes o temporales, que determine la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral, justificados con base en la necesidad del servicio. En ejercicio de esta facultad, esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados Penales Electorales. Para que el Tribunal Electoral proceda a la creación de un Juzgado Penal Electoral se requiere contar previamente con las partidas correspondientes en el presupuesto de funcionamiento del Tribunal Electoral.

Los Juzgados Penales Electorales que se establezcan en cada Distrito Judicial conocerán de los asuntos penales electorales que se presenten en las regiones que los integran. Las sedes de los Juzgados del Primer, Segundo y Tercer Distrito Judicial estarán en las ciudades de Panamá, Santiago y David, respectivamente.

El Fiscal General Electoral también podrá designar a los Fiscales Electorales, con base en las necesidades del servicio, para que actúen ante los Juzgados Penales Electorales correspondientes.

Artículo 549. A cargo de cada juzgado habrá un Juez Penal Electoral y cada juez tendrá un suplente. Todos serán designados por la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral sin período fijo, gozarán de estabilidad en el cargo y sólo podrán ser removidos por causas expresamente previstas en la Ley de Carrera Electoral.

Los suplentes llenarán las faltas temporales y absolutas de los principales mientras se llenen las vacantes.

Parágrafo: Mientras no exista una carrera electoral que garantice a los Jueces Penales Electorales su estabilidad, para su remoción, será necesario el voto unánime de los tres Magistrados

Lo anteriormente expresado nos lleva a la indubitable conclusión, que el artículo 430 del Código Electoral fue creado por el legislador, como consecuencia directa de lo establecido en el artículo 143 de la Constitución Política que señala puntualmente que las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral “únicamente” son recurribles ante la misma institución, lo cual nos indica que los asuntos que conozcan los tres Magistrados que componen el Tribunal Electoral – integración que a su vez determina y define el artículo 142 de la Constitución – son procesos excepcionales de única instancia, por congruencia y realidad constitucional. Por consiguiente, al definirlo de esta manera el ordenamiento constitucional, no encontramos violación al artículo 32 de la Constitución Política de Panamá en lo concerniente al debido proceso. Por otra parte, no existe en la jurisdicción especial electoral, una autoridad o tribunal jerárquicamente superior a los tres Magistrados del Tribunal Electoral porque la propia Constitución así lo ha determinado en el artículo 142 que señala lo siguiente:

ARTICULO 142. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece **un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo.** **Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral,** dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente.

Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Como podemos apreciar, el Tribunal Electoral como máximo órgano de aplicación de la jurisdicción electoral, no solo tiene garantizada una autonomía funcional y administrativa por mandato constitucional, sino que los tres Magistrados que lo componen, integran y representan, tienen la exclusiva potestad constitucional **de aplicar e interpretar privativamente la ley electoral**, facultad que no le es dable emplear a ningún otro tribunal, juez o corporación de justicia en la República de Panamá, ni siquiera a la Corte Suprema de Justicia en lo que concierne a la ley electoral.

El accionante considera que el artículo 430 del Código Electoral vulnera – por la vía del bloque de la constitucionalidad – lo establecido por el artículo 4 de la Constitución Política de Panamá. Para ello cita dos convenios internacionales que la República de Panamá, ha ratificado mediante sendas leyes. Se ha referido concretamente al principio de la doble instancia procesal para lo cual sostiene puntualmente que éstos están señalados, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (literal h, numeral 2 del artículo 8) que la República de Panamá aprobó mediante Ley N°15 de 28 de octubre de 1977 (publicada en la Gaceta Oficial N°18,468 de miércoles 30 de noviembre de 1977), como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (numeral 4 del artículo 14) que Panamá también aprobó mediante Ley N°14 de 28 de octubre de 1976 (publicada en la Gaceta Oficial N°18,373 de viernes 8 de julio de 1977).

En tal sentido, el artículo 4 de la Constitución de Panamá que se estima vulnerado es del siguiente tenor:

ARTICULO 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

Si bien es cierto que el citado artículo 4 de la Constitución Política de Panamá, establece que la República de Panamá “acata” las normas de Derecho Internacional, es menester aclarar que ningún convenio, acuerdo, convención o tratado internacional puede regir en Panamá si no cumple con el requisito constitucional de ser aprobados, antes de su ratificación, por la Asamblea Nacional, tal como lo establece el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política de Panamá, que dice expresamente:

ARTICULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Panamá, los convenios o tratados internacionales entran a regir en el derecho interno luego de cumplir con el requisito obligatorio de su aprobación por parte de la Asamblea Nacional. Sin embargo, éstos no son absolutos ni pueden entrar a contrariar aspectos medulares del ordenamiento jurídico que contempla algunas excepciones a sus presupuestos, debido a razones de factibilidad y/o de estructura jurídica, tal como excepcionalmente ocurre con el principio de la doble instancia que es una regla generalmente establecida en

(3)

todos los procesos que existen en la República de Panamá, con las puntuales excepciones que la propia Constitución Política señala como límites y que son demarcaciones constitucionales propias que se aplican en Panamá pero que no violentan el principio de derecho; tal cual es el caso del Tribunal Electoral y el artículo 430 del Código Electoral.

Al respecto, el constitucionalista panameño, Dr. Italo Isaac Antinori Bolaños, manifestó:

“...Ninguna norma o disposición internacional aunque haya sido aprobada por la Asamblea Nacional, debe regir en Panamá si es contraria a la Constitución. Si bien en principio, como hemos explicado antes, los Convenios o Tratados Internacionales una vez el derecho interno los ha aprobado conforme a la Constitución, deben regir y obligar al Estado Panameño, pero puede ocurrir que, aunque hayan sido aprobados por la Asamblea Nacional, – como exige el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política – no puedan regir ni mucho menos imponer criterios y conceptos que contraríen aspectos medulares de la Constitución Política. Por tanto, no puede existir un Convenio Internacional contrario a la Constitución, porque en caso de colisión entre uno y otra, debe prevalecer la Constitución sobre el Convenio o Tratado y así debe considerarlo y declararlo la Corte Suprema de Justicia en su misión de salvaguardar la Constitución.

El Derecho Constitucional Comparado, nos nutre de precedentes que confirman tal concepto y nos reafirma el criterio de que los instrumentos internacionales no son dominantes ni rigen de manera absoluta ni autocrática sobre los Estados, cuando son contrarios al ordenamiento constitucional.

Al referirse al tema, la Constitución Española de 1978, en el numeral 1 del artículo 95, dice lo siguiente:

Artículo 95:

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción. (El subrayado y resaltado es nuestro)

La Constitución Española de 1978 establece el principio de que un tratado internacional no puede regir sobre el Reino de España, en violación a la Constitución española, simplemente por ser un convenio internacional. Por ello – y para reafirmar que su vigencia no puede ser absoluta ni arbitraria – han establecido en el numeral 1 del artículo 95 de la Constitución, que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional, hecho que es saludable y adecuado. De igual manera, conforme al numeral 2, el Tribunal Constitucional queda facultado para determinar si existe o no una contradicción con la Constitución, pues en el caso de que los acuerdos o convenios internacionales contradigan la Constitución, prevalece el derecho interno porque el Estado español se reserva el derecho de **no permitir que rija** un tratado que vulnere principios constitucionales.

84

Al regular este mismo tema, la Constitución de Colombia de 1991 también coincide con la española, al establecer en el artículo 9, lo siguiente:

Artículo 9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional **aceptados por Colombia.**

La República de Colombia ha puesto la condición constitucional, de que los principios de derecho internacional regirán en Colombia, cuando así lo acepten, lo cual significa que las normas internacionales no rigen de manera absoluta sobre el Estado Colombiano, sino a partir de que Colombia las acepte por ser córporas con su Constitución y al ser aprobadas serían normas complementarias de los derechos fundamentales y de las garantías por ella reconocidos.

Por consiguiente, la República de Panamá, no puede ceder su soberanía jurídica a los organismos internacionales, ni el Estado está obligado a seguir obedientemente interpretaciones y particulares recomendaciones que éstos realicen [] cuando tales consideraciones violan los principios que establece la Constitución panameña. Dicho de otro modo, la República de Panamá, no puede ser un objeto pasivo y obedecer ciegamente las interpretaciones y directrices que emitan las Instituciones internacionales [] cuando sus recomendaciones y/o interpretaciones contraríen los preceptos medulares de la Constitución. Solo en la medida en que sus directrices y/o recomendaciones sean córporas con los principios constitucionales del Estado, la República de Panamá debería acatarlas." (ANTINORI B., Italo Isaac, Opinión publicada en "La Verdad Hispanoamérica. Donde se difunde el pensamiento ilustrado de Europa e Hispanoamérica", en la siguiente dirección: <http://laverdadhispanoamerica.blogspot.com/2017/05/el-derecho-internacional-el-matrimonio.html>. 26 de mayo de 2017.

En términos generales, y no sólo en la esfera penal, el principio del debido proceso contempla el derecho a una doble instancia. Sin embargo, por la propia conformación y estructuración del sistema jurídico, debe existir un alto tribunal que revise las decisiones de otros tribunales de menor jerarquía y en única instancia, ciertos aspectos de índole especial o sensitivo, cuyas decisiones no admitan otra instancia por cuanto de otra manera, los procesos nunca tendrían final, ni existiría jurisprudencia como fuente del derecho. Este es el caso específico y excepcional de las decisiones de los Magistrados del Tribunal Electoral, que si bien de acuerdo al artículo 143 de la Constitución Política, son definitivas, irrevocables y obligatorias, si aún el recurrente considera que se ha vulnerado un principio constitucional, puede interponer un recurso de inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Esta estructuración del sistema legal en materia penal electoral no riñe con la Ley Fundamental de la República de Panamá ni con el principio de doble instancia, por lo que, a contraluz de lo que establecen normas internacionales aprobadas por la República de Panamá mediante Ley, éstas no pueden contrariar aspectos propios de

85

nuestro sistema jurídico pues no afectan derechos fundamentales. En virtud de las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declara que no es inconstitucional el artículo 430 del Código Electoral de la República de Panamá, pues no se vulnera el principio de la doble instancia.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia" CONTENIDA EN EL ARTICULO 430 del Código Electoral.**

Notifíquese y publíquese,


HARRY A. DÍAZ
Magistrado


LUIS R. FÁBREGA S.
Magistrado


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado
VOTO RAZONADO


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
Magistrada
CON VOTO RAZONADO

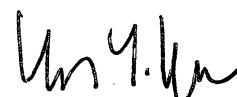

CECILIO CEDALISE RIQUELME
Magistrado


JERÓNIMO MEJÍA E.
Magistrado
CON VOTO RAZONADO


OYDEN ORTEGA DURÁN
Magistrado


JOSE E. AYÚ PRADO CANALS
Magistrado


HERNÁN DE LEÓN BATISTA
Magistrado


YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 29 días del mes de mayo
de 20 18 a las 0:05 de la mañana.

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, interpuesta por la firma Barrios, Barrios y Asociados, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional la expresión: "...los procesos ante los magistrados del tribunal electoral son de única instancia...", contenida en el artículo 430 del texto único del Código Electoral.

VOTO RAZONADO
DEL MAGISTRADO JERÓNIMO MEJÍA E.

Respetuosamente, estimo que es necesario externar las principales razones por las cuales considero que el artículo 430 del texto único del Código Electoral publicado en la Gaceta Oficial No.24748, en principio, no es inconstitucional.

El referido artículo se encuentra dentro del título relacionado con las normas de procedimiento que regulan la tramitación y resolución de los procesos y otros asuntos que son de conocimiento del Tribunal Electoral.

La forma como está redactado el mencionado artículo 430 demuestra que el mismo está pensado para disciplinar una diversidad de asuntos. Esto es importante tenerlo presente para poder entender la argumentación que de seguido se brindará.

El recurrente considera que el artículo 430 del Código Electoral es inconstitucional porque básicamente no garantiza que exista doble instancia en los asuntos que se traman por los Magistrados del Tribunal Electoral como procesos de única instancia.

Lo primero que debo señalar es que nuestra Constitución no garantiza ni impone como parte de la configuración de los procesos que puedan ser implementados por las leyes procesales, la existencia de una segunda instancia. Ello es así, porque en esta materia el legislador tiene una amplia libertad de configuración dado que, como he expresado, ningún texto Constitucional regula expresamente la materia.

Lo segundo que quisiera dejar claramente establecido es las Convenciones y Tratados que fueron citados por el recurrente, solamente exigen que en los procesos penales se le garantice a la persona acusada que exista un medio impugnativo para recurrir la sentencia condenatoria, por lo cual no ofrecen tal garantía para otras clases de procesos.

En este orden de idea, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al abordar el tema de los procesos penales de única instancia contra funcionarios con fuero o prerrogativas para hacer juzgados por Cortes Supremas, ha señalado que no es necesario que exista un Tribunal fuera de la Corte Suprema de Justicia ante el cual pueda recurrirse como superior de ésta para que se garantice una doble instancia, pues lo que tales Convenciones y Tratados aseguran es que la decisión de la Corte o de sus Salas pueda ser revisada tanto en los aspectos de hecho como de derecho por otros funcionarios que pueden formar parte de la Sala respectiva o de otra.

Ahora, la ausencia de esa estructura no hace que las disposiciones como las del artículo 430, cuando es aplicada a los procesos penales, sean inconstitucionales ya que lo que habría que garantizar es el ejercicio de ese recurso mediante el establecimiento del procedimiento y de las personas que han de conocerlo y resolverlo.

Por las razones que anteceden hago este voto razonado.



MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.

LCDA. YANIXSA Y. YUEN C.

Secretaria

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA BARRIOS, BARRIOS & ASOCIADOS, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA EXPRESIÓN: "...LOS PROCESOS ANTE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL SON DE ÚNICA INSTANCIA...", CONTENIDA EN EL ARTICULO 430 DEL TEXTO ÚNICO DEL CÓDIGO ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: HARRY A. DÍAZ

**VOTO RAZONADO
MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el respeto que me caracteriza, tengo a bien manifestar, que estoy de acuerdo con la decisión suscrita por la mayoría de los Magistrados que conforman el Pleno de esta Corporación de Justicia, que declara NO inconstitucional la expresión "...los procesos ante los magistrados del tribunal electoral son de única instancia..." contenida en el artículo 430 del Código Electoral.

Sin embargo, estimo que es importante expresar lo que considero fueron las principales razones que debieron externarse en la sentencia en su parte motiva para arribar a esta decisión, sobre todo porque el activador Constitucional en su petición, hace uso de una argumentación exhaustiva para sustentar su pretensión, haciendo uso de la **Convención Interamericana de Derechos Humanos**, y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**; instrumentos internacionales que establecen algunas normas que hacen enriquecedor el tradicional concepto del Derecho Procesal, como lo conocemos hoy. Por ello, estimo importante efectuar las consideraciones siguientes:

Inicio señalando, que la manera como está redactado el artículo 430 del Código Electoral, se refiere a los procesos de los que conocen los Magistrados del Tribunal Electoral. Como podemos percibir, se trata de una jurisdicción especial contemplada en la Constitución Política de la República de Panamá, en los artículos 142 y 143, y en el Código Electoral, en donde se estipulan las reglas del juego en los torneos electorales, o lo que es lo mismo, reglamenta, lo concerniente al sufragio y su defensa.

El activador constitucional en su libelo manifiesta como infringido la frase señalada en el artículo 430 del Código Electoral, e indica que ese párrafo viola el contenido del artículo 4 de la Constitución Política, el cual establece lo siguiente:

89

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.

De igual manera, el activador constitucional nos indica en el escrito que la mencionada frase, también infringe la disposición del artículo 32 de la Constitución Política de la República, en conjunto con el artículo 14.5 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**; el artículo 8, numeral 2 acápite h de la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**; y que ahora son leyes de la República, tal como manifiesta el petente en su escrito, atendiendo a la Teoría del Bloque de la Constitucionalidad, apoyándose de igual manera en su escrito de demanda en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo son los procesos **Pretuzzi y otros vs Perú, Herrera Ulloa vs Costa Rica**, y en conclusión, el peticionario manifiesta, que la frase del artículo 430 del Código Electoral **“...los procesos ante los magistrados del tribunal electoral son de única instancia...”** es violatorio de los artículos 4 y 32 de la Constitución Política, porque no se garantiza la doble instancia, en los asuntos que se litigan o tramitan por los Magistrados del Tribunal Electoral, como procesos de única instancia.

Ante estos planteamientos lo primero que tenemos que señalar, es que la República de Panamá, acata las normas del Derecho Internacional, como lo indica el artículo 4 de la Constitución Política y de allí deriva el concepto del Bloque de la Constitucionalidad, que fue introducido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 30 de julio de 1990; donde se pretende superar la concepción simplemente formalista, literal o documental de la Constitución, y en razón de ello, los Convenios Internacionales ratificados por la República de

Panamá, en materia de derechos humanos, forman parte del Bloque de la Constitucionalidad y los mismos están citados por el activador Constitucional.

Sabemos que dichos convenios hacen referencia, en efecto, al derecho a la doble instancia, en todo proceso penal y así está contemplado en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en el artículo 14.5; pero reitero, solo en materia penal, y también la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos** en el artículo 8 numeral 2 acápite h se refiere a la garantía de la doble instancia; ambos convenios fueron ratificados por la República de Panamá, lo que le garantiza, a toda persona esa posibilidad de impugnar, ante un tribunal superior jerárquico un fallo que resulte desfavorable.

Es por eso que nuestro interés es dejar claro, que estos instrumentos internacionales, mediante los cuales se consagran la doble instancia como un derecho fundamental, **lo es para la persona inculpada de un delito, es decir para el imputado**; es por esa razón, que este derecho, tiene rango de carácter constitucional de acuerdo a la Teoría del Bloque, pues, la doble instancia, como garantía procesal es en beneficio del imputado y **ello es en el proceso penal**.

Por otra parte, el sentido que le ha dado la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** a la garantía procesal de la doble instancia, se puede examinar en el “*Caso Barreto Leiva vs Venezuela, párrafo 129, 2009*”.

Cabe destacar, que en este caso, la demanda se presentó denunciándose, lo establecido en el artículo 8 numeral 2 h de la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José Costa Rica)**, puesto que Barreto no pudo acudir a un tribunal superior para que revise su condena, y por eso se estimó violado el debido proceso, por no permitir el derecho al recurso.

Lo que se examina por la Corte Interamericana en ese caso es que el artículo 8 numeral 2 acápite h de la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José Costa Rica)** es absolutamente claro, en cuanto reconoce como derecho fundamental de todo ser humano, **imputado en una**

causa penal por delito, que una vez tiene una sentencia o resolución, **de recurrir el fallo, ante un superior, y ese derecho es una garantía de nuestros tiempos, en cuanto que la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), así lo ha reiterado.**

Sin embargo, **cuando esta figura no se encuentra dentro de la legislación interna, respecto al ordenamiento jurídico penal y procesal, debe ser introducido y respetado, utilizando los mecanismos complementarios o adicionales necesarios para el ejercicio de ese derecho a recurrir, cumpliendo con el compromiso adquirido con la adopción de la Convención Americana de Derecho Humanos**, instrumento jurídico internacional que introduce la aplicación de este derecho, independientemente, el ordenamiento jurídico interno carezca de los medios constitucionales y procesales necesarios para que el derecho se ejerza.

Es decir, **hay la obligación internacional del Estado, de respetar el derecho que resulta del artículo 1.1 de Convención, a través de esta garantía y por eso, es en el caso Herrera Ulloa VS Costa Rica en el cual la Corte Interamericana señaló en el párrafo 158,2004 que el Derecho de recurrir el fallo, es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, y la Corte lo hizo exteriorizar señalando lo siguiente:**

“Para que existan verdaderamente las garantías judiciales contenida en el Art. 8 de la CADH, es necesario que” “[...] se observen todos los requisitos que “sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”, es decir, las “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”

El respeto del derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, que se contempla en el Art. 8 numeral 2 acápite h de la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)** y del derecho a la protección judicial que se establece en el artículo 25 de esta Convención no es aplicable en

este proceso de inconstitucionalidad; pues la normal legal impugnada está dirigida a la jurisdicción electoral y la materia concerniente al carácter electoral, no tiene esta estructura, que hace referencia al proceso penal.

Ahora bien, debo señalar, que cuando los Magistrados del Tribunal Electoral aplicarían la disposición legal impugnada **dentro de un proceso penal, debería de garantizarse el cumplimiento de este derecho** contemplado en la Convención como lo hemos manifestado.

Por otra parte, en cuanto al principio del debido proceso que se dice violentado y la manera en que el activador constitucional lo interpreta, y en donde enfatiza que el concepto que en nuestro país se le da al Debido Proceso en la actualidad no alcanza a responder a los postulados modernos sobre la garantía del debido proceso que debe ser ajustada a la convenciones ratificadas por Panamá en materia de Derechos Humanos en especial Convención Interamericana de Derechos Humanos, debo manifestar lo siguiente:

Primeramente, comparto la inquietud e interés del demandante, y creo, que para solidificar ese criterio es importante señalar lo que nos enseña **Pablo Darío Villalba Bernié**, en su ensayo titulado **Debido Proceso y Derechos Humanos: Ajuste de Convencionalidad**, en donde el jurista Paraguayo manifiesta, que hay un vínculo de unión, entre el orden internacional y el orden interno, que no puede ser soslayado, al punto que las normas supranacionales, son parte del derecho vigente en la mayoría de los Estados Latinoamericanos, desde el momento en que ratifican la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (ACUÑA, ZEPEDA, Manuel Salvador, RODRIGUEZ LOZANO, Luis Gerardo y Otros. **El Debido Proceso, Tomo I-Una Visión Filosófica**. Editada por Tirant lo Blanch. Ciudad de México, 2016. Debido Proceso y Derechos Humanos: ajuste de convencionalidad Página 347 y siguientes).

De igual manera, es bueno conocer, lo que nos indica el maestro, **Hector Fix Zamudio**, para quien es muy difícil encerrar o definir el concepto del debido proceso legal, aunque, para efectos didácticos el profesor mexicano indica: "Se

a)

refiere como una *Institución de Derecho Procesal Constitucional que identifica los principios y presupuestos legales mínimos, que siempre debe reunir todo proceso judicial jurisdiccional para asegurar al justiciable la certeza, de justicia razonabilidad y legitimidad de resultados socialmente aceptables*".

Con el señalamiento del Profesor Bernié y el Profesor Zamudio, podemos concluir que el debido Proceso, como no los enmarca el peticionario de esta Acción de Inconstitucionalidad está impulsado, desde los aspectos supranacionales como una garantía que debe estar presente en todos los procesos incluyendo los tramitados ante el Tribunal Electoral.

Sin embargo, estimo necesario **advertir también de la obligación de los Estados, de adecuarse al Sistema o Jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos**, en consonancia con la entrada en vigencia de las garantías fundamentales de los Derechos Humanos. Además, reviste de gran importancia los **efectos del bloque de la Constitucionalidad**, en donde los Estados al hacer suyos el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, **deben respetar la hiperactividad** de esos derechos consagrados en la Convención, y justamente, uno de los elementos que nos manifiesta el peticionario, y en esto descansa su Demanda de Inconstitucionalidad, es de hacer efectivo la doble instancia haciendo de riguroso cumplimiento del artículo 25 de la Convención de Derechos Humanos que en su letra dice lo siguiente:

"Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Como se desprende del contenido del artículo citado, **la normativa está dirigida a obligar al Estado a garantizar la doble instancia, pero como se indica en la propia convención, solo en lo que concierne al tema penal, por su importancia en el aspecto de los Derechos Procesales o Derechos Humanos, en donde no puede existir una única instancia, sobre todo para quienes gozan de ciertas prerrogativas por ser juzgados por Cortes Supremas o Salas o Tribunales Superiores, siendo una posible alternativa que el recurso sea conocido por otras personas integrantes de esas mismas Cortes Supremas , Salas o Tribunales Supranacionales. De esta manera se aseguraría que la decisión de esos altos tribunales sea revisable tanto por aspectos fácticos como jurídicos,_pero principalmente, así se le garantizaría el derecho a la doble instancia.**

No obstante, como ferviente defensor de los derechos fundamentales, no solo como **profesional del derecho**, sino como **catedrático** así como **operador de justicia**, estimo necesario manifestar, que cuando el Tribunal Electoral conociera de procesos penales, se debe ajustar ese procedimiento de manera tal que sea consecuente con lo consagrado por la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 25. Sin embargo, el hecho que este ajuste al procedimiento no se ha implementado en nuestro sistema jurídico, no conlleva o implica la inconstitucionalidad de la frase demandada.

Sin embargo reiteramos, en este proceso de inconstitucionalidad se ataca una frase de una norma del **Código Electoral** “**...los procesos ante los magistrados del tribunal electoral son de única instancia...**” para la cual, no es aplicable lo señalado por la Corte Interamericana y la Convención.

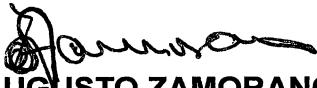
Como esta no es la pretensión solicitada para este proceso, por esa razón, comparto la decisión de la mayoría que declara que la frase “**...los procesos**

ante los magistrados del tribunal electoral son de única instancia..." no es inconstitucional contenida en el Artículo 430 del Código Electoral.

Como colofón, estimo necesario aclarar conforme el Principio *Iura novit curia*, es decir, que el juez debe conocer el Derecho, que el artículo *in comento* al que se refiere el presente proceso constitucional, con las reformas aprobadas mediante la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28289-A, corresponde en la actualidad al artículo 507 del nuevo Texto Único del Código Electoral.

Las razones que anteceden y que me parecen importantes externalizarlas me llevan a presentar mi **Voto Razonado**.

Fecha ut supra,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Exp. 1083-16

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA BARRIOS, BARROS & ASOCIADOS, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL: "...LOS PROCESO ANTE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL SON DE ÚNICA INSTANCIA...", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 430 DEL TEXTO ÚNICO DEL CÓDIGO ELECTORAL.

VOTO RAZONADO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Respetuosamente debo manifestar que comparto la decisión adoptada en el sentido que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia" CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 430 del Código Electoral".

No obstante no comparto la cita transcrita en las página 16 y 17 de la resolución que indica en sus inicios: "... ninguna norma o disposición internacional aunque haya sido aprobada por la Asamblea Nacional, debe regir en Panamá si es contraria a la Constitución...", por cuanto desconoce los principios del control de convencionalidad.

Al respecto la Corte Interamericana de los Derechos Humanos define el principio del control de convencionalidad de la siguiente manera:

"(...) cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas (sic) por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana". (Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, citada en Galvis María Clara y Salazar, Katia)

La Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, es importante destacar que la defensa u observancia de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales en cuanto a la labor de los operadores de justicia, debe realizarse a través de lo que se denomina "control de convencionalidad", según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, de manera que no quede mermado o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos." CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 180).

El criterio anterior es aplicado en Panamá por vía jurisprudencial, bajo el influjo de la doctrina del bloque de constitucionalidad, a partir de 1990, pero sólo en relación con los Convenios internacionales sobre derechos humanos, a los cuales ha adherido la República de Panamá. El bloque de constitucionalidad, según el Doctor Arturo Hoyos, en su obra "La interpretación constitucional", "es el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución". (HOYOS, Arturo, "La interpretación constitucional", Editorial Temis, Santa Fe de Bogota-Colombia, 1998, pág. 98).

En la Sentencia de 25 de octubre de 1996, bajo la ponencia del Magistrado Rogelio A. Fábrega Z., el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la Convención Americana de Derechos

Humanos y su observancia a la luz de la doctrina del bloque de Constitucionalidad señaló que: ... "el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) ha sido incorporado por este Pleno al bloque de constitucionalidad, sirviendo, por tanto, como parámetro para enjuiciar el cumplimiento, por las autoridades judiciales, de la garantía del debido proceso, como lo hizo en la sentencia de constitucionalidad de 19 de marzo de 1993".

La constitucionalización de los derechos humanos se hizo efectiva, al incorporarse el segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, el cual señala que los derechos y garantías que consagra la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que guarden relación con derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Esta adición al artículo 17 citado, debe entenderse como una alusión directa a la tutela de los derechos humanos. Se consolidó de esta manera, lo que se conoce como la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos, cuya génesis en Panamá se encuentra en la doctrina del bloque de constitucionalidad.

Mediante sostenida jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia ha incorporado los Convenios sobre derechos humanos al bloque de constitucionalidad. Esta prédica jurisprudencial se reafirma con la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de agosto de 2008, bajo la ponencia del Magistrado Jerónimo Mejía. En la parte pertinente de esta Sentencia se dice lo siguiente:

"En efecto, la Constitución reconoce (no otorga) una serie de derechos fundamentales que, incluso, se encuentran ampliados y complementados en Convenciones Internacionales sobre derechos humanos. La vigencia de tales derechos, que solo tiene lugar cuando existe un sistema de protección judicial que los tutelle efectivamente, es lo que permite que la normatividad de la constitución tenga vigencia, con lo cual se asegura el mantenimiento de la supremacía constitucional y se preserva el Estado de Derecho.

El sistema de protección no consiste exclusivamente en la incorporación al ordenamiento jurídico de normas dirigidas a garantizar el reconocimiento y la vigencia de los derechos fundamentales.

La tutela judicial efectiva se consigue cuando se logra el reconocimiento de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, en los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá y en las leyes, de manera que los mismos puedan ser restaurados cuando han sido lesionado.

Por ello, un sistema de protección judicial de derechos fundamentales que no sea capaz de tutelarlos efectivamente, hace ilusorios tales derechos y está lejos de contribuir a la consolidación y preservación de un verdadero Estado de Derecho".

Finalmente, es importante señalar que los derechos fundamentales tutelables a través de un amparo pueden estar reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá o en la ley, tal y como sabiamente lo establece el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

Sobre el tema esta Corporación de Justicia señaló mediante fallo del 27 de noviembre de 2014, al Acción de inconstitucionalidad contra el último párrafo del artículo 257 del Código Electoral, lo siguiente:

"No cabe la menor duda, que la Sentencia citada reitera la equiparación constitucional que se otorga por esta Corporación de Justicia a los Convenios Internacionales sobre derechos humanos, en atención al bloque de constitucionalidad. Se demuestra también, que el Derecho Internacional deja espacio y margen de apreciación a los Tribunales Nacionales. Así se desprende de nuevas teorías en el ámbito del Derecho Constitucional, tales como la de la concepción de la existencia de una Constitución viviente y cambiante, aspecto que planteó en su momento el constitucionalista panameño, doctor José Dolores Moscote y en la actualidad, el argentino doctor Néstor Pedro Sagües, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires y Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, quien sostiene que debe exigirse que el cambio social tenga consenso y que responda a un fuerte ingrediente de justicia. Esto lo explica el doctor Sagües en base a la teoría de la progresividad, la que al decir del mismo, debe ser vista de manera objetiva, pero atendiendo el cumplimiento de directrices del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Ponencia presentada en el XVII Encuentro de Presidentes y Magistrados de Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina, celebrado en Panamá, del 3 al 8 de octubre de 2010, organizado por la Fundación Konrad Adenauer y la Corte Suprema de Justicia de Panamá).

Estas nuevas teorías han dado surgimiento al concepto de cultura constitucional, la que es definida por Peter Haberle como: "una suma de actitudes, ideas, experiencias subjetivas, valores y expectativas, y de las correspondientes acciones objetivas, tanto en la esfera personal del ciudadano como en la de sus asociaciones, los órganos estatales y cualesquiera otros relacionados con la constitución" (HABERLE, Peter, "Teoría de la constitución como ciencia de la cultura, Madrid: Tecnos, 2000, pp. 36 ss). A partir del concepto de cultura constitucional, el doctor Néstor Pedro Sagües estima que es posible distinguir tres escenarios: "a) la cultura constitucional del constituyente, b) la cultura constitucional de los operadores de la constitución, y c) la cultura constitucional de la sociedad". (SAGÜES, Néstor Pedro, "Cultura constitucional y desconstitucionalización", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer, año XVI, Montevideo, 2010, pág. 99)". af

Lo anterior nos permite señalar y así lo ha entendido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que el control de convencionalidad busca que todos los jueces realicen una comparación entre la Convención Americana de los Derechos Humanos y el resto del ordenamiento jurídico, incluyendo la constitución, lo cual lleva a que cuando una disposición de la Constitución sea contraria a la Convención Americana de los Derechos Humanos, debe ser excluida del ordenamiento jurídico y aplicar la norma convencional.

Con base a lo antes expuesto, presento mi voto razonado.

Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL