

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1384

Panamá, 16 de diciembre de 2016

**Proceso de Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El Doctor **Boris Barrios González** y la Licenciada **Luris Barrios Chávez**, actuando en sus propios nombres y representación, interponen acción de inconstitucionalidad para que se declare la inconstitucionalidad de la frase "**Los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia...**" contenida en el **artículo 430 del Código Electoral**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,  
Pleno.**

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración dentro de proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Norma acusada de inconstitucional.**

La norma jurídica cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad lo es el artículo 430 del Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá, ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; Ley 4 de 14 de febrero de 1984, la Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, Ley 3 de 15 de marzo de 1992, Ley 17 de 30 de junio de 1993, la Ley 22 de 14 de julio de 1997, por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral, las reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 17 de

diciembre de 2002, las reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, las reformas establecidas por la Ley 17 de 22 de mayo de 2007 y las reformas introducidas por las Leyes 27 de 10 de julio de 2007, 14 de 13 de abril de 2010, 54 de 17 de septiembre de 2012, 4 de 7 de febrero de 2013 y 31 de 22 de abril de 2013:

**“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.”

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

El demandante aduce que el artículo 430 del Texto Único del Código Electoral, antes citado, infringe el **artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá**, a cual señala:

**“Artículo 4.** La República de Panamá acata las normas de derecho internacional.”

Se indica de igual forma, la infracción del **artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá**, la cual señala:

**“Artículo 32.** Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

En cuanto a las normas de Derecho Internacional que se estiman violadas, los activadores constitucionales invocan el numeral 5 del artículo 14 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, el cual señala:

### **“Artículo 14.**

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u

obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.”

Por último, los activadores constitucionales señalan la infracción del literal “h” del numeral 2 del artículo 8 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) en San José, República de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, y ratificada por la República de Panamá, mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual señala:

#### **“Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

### III. Cargos de inconstitucionalidad y concepto de la Procuraduría de la Administración.

#### Alcance de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y el control de la Convencionalidad.

De acuerdo a Miguel Carbonell, en su obra Teoría de los Derechos Humanos y del Control de la Convencionalidad, ***“El control de convencionalidad es consecuencia directa del deber de los Estados de tomar las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que han firmado se apliquen cabalmente. Recordemos que el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos que ella establece, pero también a “garantizar” su pleno y libre ejercicio; esto significa, que el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, pero también la de garantizar (por mandato que se contiene igualmente en nuestro artículo 1 párrafo tercero constitucional) los derechos previstos en los ordenamientos internacionales. El deber de garantía es el que da fundamento al punto 4 que se acaba de enunciar, según el cual***

***toda la organización del Estado debe estar al servicio de los derechos humanos, en la medida que éstos derechos suponen la base de la legitimidad del quehacer estatal.***” (Miguel Carbonell, Teoría de los Derechos Humanos y del Control de Convencionalidad, Centros de Estudios Carbonell, México, 2015, p.139.) (Lo resaltado es nuestro).

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, realizada en San José, República de Costa Rica del 7 al 11 de noviembre de 1969, fue ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1976, dictada por la entonces Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, organismo vigente de 1972 hasta 1984, cuando a raíz de las reformas constitucionales de 1983, el Estado panameño retornó a su tradicional sistema legislativo unicameral (Asamblea Legislativa, hoy Asamblea Nacional).

Al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado panameño se comprometió, entre otras cosas:

1. Obligación adoptar disposiciones de derecho interno, en el sentido de que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 de la misma, no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (Artículo 2).

2. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención (artículo 62). En este último aspecto,

el 9 de mayo de 1990 la República de Panamá reconoció como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana.

3. Por la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, corresponde a las autoridades (judiciales y/o administrativos) de cada país signatario de la Convención, ejercer en virtud del cargo (*ex officio*), el Control de la Convencionalidad, dentro del marco de sus competencias y regulaciones procesales correspondientes, incluso sobre otros tratados de derechos humanos. Este control es un mecanismo o herramienta que permite al servidor público, dentro de sus funciones, constatar las normas generales internas frente a las normas del sistema convencional internacional (no solo los tratados internacionales, sino incluso, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al punto que el servidor deberá inaplicar una norma del derecho interno, si la misma está en contradicción con la norma internacional).

4. De acuerdo a lo señalado en la Sentencia de 2 de julio de 2004, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa al **“Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica”**, se señaló el principio de responsabilidad internacional del Estado con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos judiciales internos, cuando señala:

“144. Es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados. El artículo 8 de la Convención establece, con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos judiciales internos, los alcances del mencionado principio de generación de responsabilidad por los actos de todos los órganos del Estado.

...

146. En casos similares, el Tribunal ha establecido que "[e]l esclarecimiento de si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales por virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que la Corte deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos", para establecer su compatibilidad con la Convención Americana."

### **La Jurisdicción Electoral en la Historia Constitucional panameña.**

Las instituciones jurídicas no son etéreas, surgen a la vida jurídica de acuerdo a la necesidad y a la idiosincrasia de la sociedad en la cual han de regir. Por ello, para lograr una comprensión cabal, es necesario escrutar en su historia, el ser y quehacer de las mismas.

Una vez producida la separación del Istmo en 1903 y constituida la República de Panamá, la Junta Provisional de Gobierno Provisional, expidió el Decreto 25 de 12 de diciembre de 1903, mediante la cual se convocaron a los ciudadanos a elecciones para elegir la Convención Nacional Constituyente, encargada de redactar la primera Carta Constitucional. Estas elecciones fueron fijadas para el 27 de diciembre de 1903. Así mismo se crearon Juntas Electorales en cada provincia, compuestas por cuatro miembros, cada uno con su respectivo suplente, nombrados todos por la Junta de Gobierno Provisional, a efectos de organizar dicho torneo.

La Constitución de 1904 no reguló el tema electoral ni estableció ninguna autoridad sobre el tema, por lo que la organización de las mismas estaba supeditada a la ley. No obstante, mediante la Ley 89 de 7 de julio de 1904, bajo la administración de 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. De igual forma, se crearon Ayuntamientos Electorales con jurisdicción en cada provincia, y Jurado Municipales de Elecciones con jurisdicción en cada distrito. Cada una de estas corporaciones hacía el escrutinio correspondiente y proclamaba los resultados correspondientes a su circunscripción.

Mediante la presidencia de Belisario Porras, se promulgó la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, mediante el cual se adoptó el Código Administrativo, el cual contenía un título dedicado al tema de las elecciones y en el cual se reglamentaba toda la materia electoral. Se le cambió el nombre al Consejo Electoral de la República por el de Jurado Nacional de Elecciones y los Ayuntamientos Electorales se llamarán Jurados Provinciales.

A través de la Ley 60 de 31 de marzo de 1925, promulgada por el Presidente Rodolfo Chiari, las autoridades electorales, se reducen a tres niveles (nacional, distrital y mesa de votación, eliminando el nivel provincial). Así mismo, se cambió la nomenclatura de las corporaciones por la de Jurado Nacional de Elecciones, al cual le corresponde el escrutinio y proclamación de los Diputados, además de la del Presidente de la República; los Jurados Distritales y Jurados de Votación.

Mediante la Ley 28 de 5 de Noviembre de 1930, sancionada y promulgada por el Presidente Florencio Harmodio Arosemena, se actualiza la legislación electoral, y se amplía el período de nombramiento de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones de dos (2) a cuatro (4) años y el número de sus integrantes de cinco (5) a siete (7). Los dos adicionales vienen a ser el último Presidente de la Asamblea y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien presidirá el Jurado ex-oficio.

Con la Ley 29 de 4 de diciembre de 1934, sancionada por el Presidente Harmodio Arias Madrid, se cambia el mecanismo a través del cual la Asamblea Nacional debía hacer la elección de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones. A este efecto, se decide que la elección será por bancadas de los partidos representados en la Asamblea y de acuerdo al número de legisladores de cada bancada, para que todas las bancadas estén representadas en el Jurado pero de acuerdo al tamaño de cada bancada. Se establece para ello un mecanismo de cociente electoral.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1941, se creó la primera autoridad electoral a nivel constitucional, convirtiendo al Jurado Nacional de Elecciones en un tribunal electoral, no obstante, retiene su nombre de Jurado para quedar integrado por cinco miembros así: el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidiría, un Ministro de Estado escogido libremente por el Presidente, un Diputado y dos ciudadanos que no tengan función oficial alguna, escogidos estos dos últimos por la Asamblea Nacional en una sola sesión, debiendo votar cada diputado por un solo candidato, y declarando elegido al diputado y dos ciudadanos que hubieren obtenido la mayoría de votos.

Con la finalidad de actualizar el sistema electoral, la Asamblea Nacional expidió la Ley 98 de 5 de julio de 1941, sancionada por el Presidente Arnulfo Arias Madrid, en la cual se dispuso que el Jurado Nacional era un organismo permanente sin tener período fijo.

La Constitución de 1946, tercera que rigió la vida republicana, creó un organismo electoral que mantiene el nombre de Jurado Nacional de Elecciones, cuya elección, composición y atribuciones determinará la ley sobre el principio de la representación proporcional y garantizando la fiscalización de sus funciones por los partidos y agrupaciones políticas no representados en ésta.

En desarrollo de la norma constitucional, la Ley 39 de 19 de septiembre de 1946, sancionada por el Presidente Enrique Adolfo Jiménez, aprobó la reglamentación aplicable a las elecciones populares, y se establece que la integración del Jurado Nacional de Elecciones, se hará en base a siete miembros, elegidos por la Asamblea Nacional conforme a un sistema de cociente electoral obtenido al dividir el número de diputados entre siete. Cada diputado votaba por un principal y dos suplentes, declarándose elegido a quien alcanzare el cociente. Si quedasen puestos por llenar, serían asignados a los candidatos que hubiesen alcanzado más votos. Esta normativa permitió a cada partido político el derecho de tener representante ante el Jurado Nacional.

A raíz de las reformas a la Constitución Política de la República de Panamá de 1946, efectuadas mediante el Acto Legislativo número 2 de 16 de febrero de 1956, durante la administración del Presidente Ricardo Arias Espinosa, la cual posteriormente es ratificada por la Asamblea Nacional entrante que expide el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, durante la gestión del Presidente Ernesto de la Guardia, se crea 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 así mismo, la jurisdicción penal electoral a cargo del Tribunal Electoral.

De acuerdo al criterio del Doctor César Quintero, en su célebre obra Derecho Constitucional, *“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.”* (César Quintero, Derecho Constitucional, Ediciones Lehemann, San José, 1967, p.465 y siguientes).

Posteriormente, mediante Ley 25 de 30 de enero de 1958, se aprueba el primer Código Electoral y se reglamenta la jurisdicción penal electoral recién

adscrita al Tribunal en la reforma constitucional de 1956, estableciendo que en representación de la sociedad, actuará el Ministerio Público por conducto del Procurador General o del Procurador Auxiliar.

En 1972, mediante Decreto de Gabinete 2 de la Junta Provisional de Gobierno, se adopta el Estatuto de las elecciones populares de 1972, para elegir a los primeros representantes de corregimiento, y, entre otras disposiciones, se creó en el Tribunal Electoral una Fiscalía Electoral a cargo de un Fiscal nombrado por el Órgano Ejecutivo para representar los intereses de la sociedad en todos los asuntos del conocimiento del Tribunal, así como para perseguir los delitos electorales.

Con la Constitución Política de 1972, vigente a la fecha, se creó la Fiscalía Electoral con rango constitucional, como una agencia independiente y coadyuvante del Tribunal, cuyas funciones serán determinadas por la Ley.

El 24 de abril de 1983, bajo la administración del Presidente Ricardo de la Espriella, se aprueban reformas a la Constitución Política de 1972, las que en materia electoral, se instituye que el Tribunal Electoral tiene la función de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Se le reconoce patrimonio propio, derecho de administrarlo y se le da constitucionalmente la responsabilidad del registro civil de las personas. Los tres magistrados deben ser abogados al tener que cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. En las normas aplicables a la Fiscalía Electoral, se aclara que el Fiscal Electoral será nombrado por el Ejecutivo, pero sujeto dicho nombramiento a la aprobación del Legislativo. Igualmente, en ese mismo año, mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, se adoptó el Código Electoral, vigente a la fecha con las respectivas modificaciones efectuadas.

#### **Consideraciones jurídicas sobre la doble instancia.**

Tradicionalmente se ha considerado el tema de la doble instancia como un problema eminentemente procesal. Para el procesalista uruguayo Eduardo

Couture, el recurso (que da la posibilidad de la doble instancia), es un *"re-correr, correr de nuevo el camino ya hecho"*, agrega el catedrático que, jurídicamente, la palabra apunta tanto al recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como al medio de impugnación en virtud del cual se re-corre el proceso (Eduardo Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, 1972, Edit. Depalma, p. 340).

La doble instancia o doble grado de la jurisdicción implica el derecho de recurrir una decisión jurisdiccional, siendo hoy componente del principio del debido proceso y de la tutela judicial efectiva.

De acuerdo al procesalista colombiano Hernando Devis Echandía, el doble grado de jurisdicción se deduce de los principios de impugnación y contradicción, en el cual, para que el derecho a impugnar las decisiones sea efectivo, la doctrina o la legislación han establecido la organización jerárquica de la administración de justicia, con el fin de que todo proceso sea conocido por jueces de distintas categorías, bien mediante apelación o mediante la consulta de ley.

Esta institución procesal en su origen, ha pasado a constituirse en un derecho humano fundamental, primero por las convenciones de derechos humanos, y posteriormente su incorporación al propio Derecho Constitucional en muchos países, al ser considerada como una emanación del derecho natural de defensa de los seres humanos.

Para este punto, consideramos prudente citar a guisa de ejemplo la Sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia de 18 de septiembre de 2012, a propósito del tema objeto de análisis por parte en la presente acción.

### **"3.1. Libertad de configuración normativa del legislador en materia de doble instancia.**

**3.1.1.** El principio de la doble instancia, garantizado constitucionalmente (Art. 31 C.P.), se constituye en una piedra angular dentro del Estado de derecho, pues *a través de él se garantiza en forma plena y eficaz el ejercicio del derecho fundamental de*

*defensa y de contradicción, ambos integrantes del denominado debido proceso.*

Ha dicho la Corte que la doble instancia surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública.

En este orden de ideas, para la jurisprudencia constitucional es claro que en la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto, la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta.

La Corte, ha señalado: *'tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo...'*

Además, este principio permite hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, ya que éste por su esencia, implica la posibilidad del afectado con una decisión errónea o arbitraria, de solicitarle al juez o autoridad competente la protección y restablecimiento de los derechos consagrados en la Constitución y la ley. Lo anterior, en cuanto la Corte ha entendido como elemento esencial del derecho de acceso a la administración de justicia, *el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales - acciones y recursos - para la efectiva resolución de los conflictos.*

Así mismo, la doble instancia tiene una relación estrecha con el derecho de defensa, ya que a través del establecimiento de un mecanismo idóneo y efectivo para asegurar la recta administración de justicia,

garantiza la protección de los derechos e intereses de quienes acceden al aparato estatal.

*Por consiguiente, mediante la ponderación y aplicación armónica de estos derechos, se logra comprometer a las autoridades públicas en el logro de los fines propios del Estado Social de Derecho, entre los cuales, se destacan la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la vigencia de un orden justo y el respeto de la dignidad humana (artículo 2° C.P).*

En esa misma línea, la Corte Constitucional ha resaltado que la doble instancia constituye un instrumento de *'irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial).'*

De esta manera, la doble instancia tiene múltiples finalidades, tales como permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía, ampliar la deliberación del tema y evitar errores judiciales:

*'Su finalidad es permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía –lo que en principio es indicativo de mayor especialidad en la materia- con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección. La doble instancia también está íntimamente relacionada con el principio de la "doble conformidad", el cual surge del interés superior del Estado de evitar errores judiciales que sacrifiquen no sólo la libertad del ser humano, sino también importantes recursos públicos debido a fallos de la jurisdicción contenciosa que condenan al Estado bajo la doctrina del error jurisdiccional.'*

#### **Confrontación con otras normas constitucionales.**

Dentro del proceso de guarda de la integridad de la Constitución, regulado en el Libro IV del Código Judicial, el artículo 2566 del mismo, permite al Juzgador el estudio de la disposición tachada de inconstitucional, además de las normas

invocadas en la demanda, sino también confrontándola con todos los preceptos de la Carta Fundamental que estime pertinentes.

Así las cosas, la Carta Constitucional vigente, consagra en el Título IV sobre los Derechos Políticos, el Capítulo 3, referente al Tribunal Electoral. Vale destacar en este aspecto lo señalado en el artículo 142 de la misma:

**“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.” (Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, el artículo 143 del citado texto constitucional establece, además de las atribuciones del Tribunal Electoral, el de conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral; así de las acciones que caben en esta materia.

**“ARTICULO 143.** El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.

2. Expedir la cédula de identidad personal.

3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.

4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia.

5. Levantar el Padrón Electoral.

6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.

9. Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto. El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del periodo electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.

10. Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.

**11. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.**

**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. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.” (Lo resaltado es nuestro).**

El Constituyente panameño ha querido establecer **que en la jurisdicción penal electoral exista la doble instancia**, toda vez que el numeral 11 del artículo 143 de la Carta Constitucional, expresamente dispone 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 materia de la jurisdicción electoral, el constituyente, desde 1946, ha señalado que las decisiones en materia electoral adopte 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 que contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

De acuerdo al eminente constitucionalista panameño, Doctor 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.”* (César Quintero, Op. Cit, p.467).

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.

El Código Procesal Penal, establece la competencia de la Corte Suprema, en Pleno, como tribunal de única instancia, en el juzgamiento de las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los Diputados, Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Contralor

General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal.

Así la Sala Segunda de lo Penal, es tribunal de única instancia en el juzgamiento por las causas por delitos o faltas cometidas por los Magistrados y los Fiscales de Distrito Judicial, los viceministros, los agentes diplomáticos de la República (Embajadores y Cónsules), el Defensor del Pueblo, el Director y Subdirector de la Policía Nacional, los directores y gerentes de instituciones autónomas y semiautónomas, y los que desempeñen cualquier otro cargo con mando y jurisdicción en todo el territorio de la República que tengan mando y jurisdicción en dos o más provincias que no formen parte de un mismo Distrito Judicial; así como de las causas por delitos o faltas cometidas en cualquier tiempo por personas que al momento de su juzgamiento desempeñen alguno de los cargos enumerados.

De igual forma, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, es un tribunal de única instancia en las materias propias de su competencia.

De acuerdo al último párrafo del artículo 206 de la Constitución Política vigente, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en el ejercicio de las atribuciones señaladas, finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial. De igual forma, el artículo 207 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.

Al organizar el Estado, el constituyente panameño, no señaló ninguna instancia superior, que pueda surtir los trámites de alzada o la doble instancia para los tribunales establecidos por mandato constitucional.

Si bien es cierto, que el constituyente panameño no entró en su momento a consagrar expresamente el principio de la doble instancia, como si lo hizo el

constituyente colombiano de 1991, en nuestro país se enmarca dentro del principio del debido proceso, consagrado en el artículo 32 del texto constitucional.

Por otra parte, consideramos que existen límites frente al principio de doble instancia que es necesario tomar en consideración.

En primer término, la propia manifestación de la voluntad del constituyente, cuando expresamente señaló que en algunos tribunales, entre ellos el Tribunal Electoral, sus decisiones fuesen finales y solo recurribles ante él mismo, siendo posteriormente, definitivas, irrevocables y obligatorias, como expresamente lo estableció, aunado al hecho, que no diseñó en la estructura constitucional del país, un organismo superior o distinto para poder revisar sus decisiones.

Por otra parte, la doctrina constitucional del fallo de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, antes citado, agrega a propósito de lo anterior:

“En relación con los límites que la Constitución impone a la libertad de configuración del legislador frente al alcance de la doble instancia y a la adición o supresión de los recursos judiciales o administrativos, la Corte ha afirmado:

*“Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corso que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos”.*

Por esta razón, la ausencia de consagración explícita en el texto constitucional de una garantía procesal en relación con un determinado tipo de procedimiento, no faculta al legislador para regular indiscriminadamente dicha garantía, ya que los *principios de razonabilidad y proporcionalidad* conducen a la obligación de velar por la vigencia del contenido material de los distintos bienes jurídicos previstos en la Carta Fundamental. Por ello, las exclusiones de las garantías idóneas y suficientes para la defensa de los derechos de los asociados en un determinado proceso, deben estar plenamente justificadas a partir de un principio de razón suficiente, vinculado al logro de un fin constitucional válido.

Tal y como lo ha expuesto esta Corporación, es

necesario que al momento de establecer alguna excepción al principio de la doble instancia exista algún elemento que justifique dicha limitación. Ello, porque *'otra interpretación conduciría a convertir la regla (doble instancia) en excepción (única instancia)'*.

La Sentencia C-046 de 2006 es enfática en reiterar que **la regulación de los diversos procedimientos judiciales, corresponde al legislador en ejercicio de su amplia potestad de configuración.** En ese sentido, la Corte ha señalado que con fundamento en sus atribuciones constitucionales, es el legislador el llamado a establecer en las diversas actuaciones judiciales los procedimientos que han de surtirse, las acciones, los términos, los recursos y en general todos los aspectos propios de cada proceso atendiendo su naturaleza, a fin de establecer las reglas que han de observarse.

En virtud de esta atribución puede preceptuar diferentes medios de impugnación de las decisiones judiciales, como, por ejemplo, recursos ordinarios y extraordinarios, las circunstancias y condiciones en las que proceden y la oportunidad procesal para interponerlos y decidirlos, e incluso definir cuándo no procede ningún recurso. En ese sentido es preciso recordar la sentencia C-005 de 1994, en la que la Corte expresó lo siguiente:

*'Así, pues, si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.'*

Ahora bien, se ha precisado por esta Corporación que si bien el legislador en ejercicio de su facultad constitucional de hacer las leyes y expedir códigos en las distintas ramas del Derecho a que alude el artículo 150 superior, cuenta con una amplia potestad de configuración, dicha potestad no es absoluta pues ella encuentra sus límites en los principios y valores consagrados en el ordenamiento constitucional, que en materia de procedimientos particularmente imponen el respeto de los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso e igualdad.

En relación con el principio de la doble instancia, como ya se señalaba, éste tiene un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que

busca la protección de los derechos de quienes acuden al Estado en busca de justicia. Sin embargo, como lo ha puesto de presente reiteradamente la Corte, dicho principio no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos, pues la propia Constitución, en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable.

Así las cosas, la Carta de manera expresa sólo establece el derecho a impugnar la sentencia adversa en materia penal y en las acciones de tutela (CP arts 28 y 86). Igualmente, los pactos de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), prevén el derecho a impugnar la sentencia en materia penal, pero no establecen esa posibilidad en los otros campos del derecho, para los cuales exigen únicamente que la persona sea oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.”

Es importante destacar del fallo antes transcrito, que el principio de doble instancia, está diseñado, principalmente para la jurisdicción penal, es decir, impugnar la sentencia penal proferida por un tribunal, más no establecerla en las otras ramas del derecho positivo vigente. En tal sentido, en la Sentencia el 2 de noviembre de 2011 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, citando las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), señaló:

**“III.- Sobre el principio de la doble instancia.** La inconformidad planteada por el accionante lo es respecto de la imposibilidad de interponer el recurso de apelación contra las resoluciones que denieguen la solicitud del sujeto demandado para que se declare la deserción de un proceso, bajo el entendido que dicha resolución no pone fin al litigio y, por tanto, se origina una desigualdad procesal porque al sujeto activo sí se le permite impugnar la declaratoria de deserción. En definitiva, el planteamiento del accionante versa sobre lo que estima una indebida e inconstitucional limitación al ejercicio de la doble instancia. Al respecto, la jurisprudencia de la Sala es clara y reiterada en reconocer que el derecho a la doble instancia, consiste en el derecho fundamental que tiene toda persona

imputada de un delito dentro de una causa penal, a recurrir la sentencia condenatoria dictada en su contra, para que un órgano superior revise lo resuelto en primera instancia. Este derecho se desprende claramente del artículo 8, punto 2, inciso h, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que integra las garantías del debido proceso tutelado en el artículo 39 de la Constitución Política. Sin embargo, cabe resaltar que en reiteradas ocasiones, esta Sala ha señalado que tal como lo establece la citada Convención, el principio de doble instancia está referido únicamente a la materia penal, por lo que puede ser exigido su estricto cumplimiento únicamente dentro de un proceso de esa naturaleza y bajo determinadas circunstancias, y no así en otros procesos judiciales de distinta índole. Así las cosas, tratándose del ámbito civil o laboral, el legislador se encuentra facultado para diseñar los procedimientos aplicables a cada materia según su naturaleza y particularidades, con el fin de garantizar el principio de justicia pronta y cumplida reconocido en el artículo 41 constitucional, siempre que estos diseños procesales cumplan con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por otra parte, resulta importante mencionar que el principio de la doble instancia dista de significar un derecho irrestricto o ilimitado para que todas las resoluciones que se dicten en un determinado proceso -incluso penal- puedan ser recurridas ante un superior, sino, más bien, se reconoce la posibilidad de acceder a una doble instancia respecto de aquellas resoluciones que dan por terminado el proceso, o bien, las que por su naturaleza tengan efecto propio, ya que el resto de los autos o resoluciones pueden ser revisadas a través de otras instancias, incluso mediante la impugnación que procedería contra la resolución final. Permitir la posibilidad de impugnar todas las resoluciones que se dicten en un proceso, sí implicaría un entramamiento del sistema judicial en perjuicio del principio de justicia pronta y cumplida -ver, entre otras, sentencias de esta Sala números 282-90, 300-90, 1058-94, 486-94, 1129-90, 6369-93, 2365-94, 852-95, 5927-96, 5871-96, 6271-96, 3333-98, 2004-8927, 2004-11071, 2005-2005, 2005-8927, 2005-7988; y, especialmente, sentencias 2008-11015 y 2009-10549-."

#### **Precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

El activador constitucional, cita como parte del fundamento de su demanda, el precedente sentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia de 30 de mayo de 1999, dentro del "**Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú**", en la cual se señaló:

“161. La Corte advierte que, según declaró anteriormente (*supra* 134), los procesos seguidos ante el fuero militar contra civiles por el delito de traición a la patria violan la garantía del juez natural establecida por el artículo 8.1 de la Convención. **El derecho de recurrir del fallo, consagrado por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto.** Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, tanto la correspondiente a la primera instancia como las relativas a instancias ulteriores. En consecuencia, el concepto del juez natural y el principio del debido proceso legal rigen a lo largo de esas etapas y se proyectan sobre las diversas instancias procesales. Si el juzgador de segunda instancia no satisface los requerimientos del juez natural, no podrá establecerse como legítima y válida la etapa procesal que se desarrolle ante él. En el caso que nos ocupa, el tribunal de segunda instancia forma parte de la estructura militar. Por ello no tiene la independencia necesaria para actuar ni constituye un juez natural para el enjuiciamiento de civiles. En tal virtud, pese a la existencia, bajo condiciones sumamente restrictivas, de recursos que pueden ser utilizados por los procesados, aquéllos no constituyen una verdadera garantía de reconsideración del caso por un órgano jurisdiccional superior que atienda las exigencias de competencia, imparcialidad e independencia que la Convención establece.

162. Por todo lo expuesto, la Corte declara que el Estado violó el artículo 8.2.h de la Convención.” (Lo resaltado es nuestro).

De igual forma, cita como precedente la Sentencia de 2 de julio de 2004, relativa al **“Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica”**, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“148. La Corte analizará las alegadas violaciones del artículo 8 de la Convención, para lo cual, en primer término se referirá al derecho de recurrir del fallo ante un juez o tribunal superior contemplado en el artículo 8.2.h) de la Convención Americana, y luego analizará el derecho a un juez imparcial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención. Por último, este Tribunal se referirá a la presunción de inocencia establecida en el artículo 8.2 de la Convención.

...

157. El artículo 8.2.h. de la Convención Americana dispone que durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, "de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior".

158. **La Corte considera que el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica.** El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. **Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.**

159. La Corte ha indicado que el derecho de recurrir del fallo, consagrado por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia.

160. El artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 indica que [... u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

161. De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de los derechos humanos, se debe entender que el recurso que contempla el artículo 8.2.h. de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual **un juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho.** Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, **no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo.** Al respecto, la Corte ha establecido que 'no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces', es decir, deben dar

resultados o respuestas al fin para el cual fueron concebidos.

...

163. El juez o tribunal superior encargado de resolver el recurso interpuesto contra la sentencia penal tiene el deber especial de protección de las garantías judiciales y el debido proceso a todas las partes que intervienen en el proceso penal de conformidad con los principios que lo rigen.

164. La posibilidad de 'recurrir del fallo' debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.

165. Independientemente de la denominación que se le dé al recurso existente para recurrir un fallo, lo importante es que dicho recurso garantice una examen integral de la decisión recurrida." (Lo resaltado es nuestro)

Además de los dos precedentes citados por el activador constitucional, encontramos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de 17 de noviembre de 2009, dentro del proceso contencioso denominado "**Caso Barreto Leiva vs. Venezuela**", se externó el siguiente criterio:

"88. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que **el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable.** (Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158).

89. **La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado.**

90. **Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención**

**Americana (supra párr. 74). Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir del fallo condenatorio.** Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso. (Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, supra nota 48, párr. 161). (Lo resaltado es nuestro)

De igual forma, en la Sentencia de 30 de enero de 2014, conocida como **“Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

**“B.1 Alcance del artículo 8.2(h) de la Convención**

84. La Corte se ha referido en su jurisprudencia constante sobre el alcance y contenido del artículo 8.2(h) de la Convención, así como a los estándares que deben ser observados para asegurar **la garantía del derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. En este sentido, el Tribunal ha entendido que dicho derecho consiste en una garantía mínima y primordial que ‘se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía [...]’.** Teniendo en cuenta que las garantías judiciales buscan que quien esté incurso en un proceso no sea sometido a decisiones arbitrarias, **la Corte interpreta que el derecho a recurrir el fallo no podría ser efectivo si no se garantiza respecto de todo aquél que es condenado, ya que la condena es la manifestación del ejercicio del poder punitivo del Estado.**

85. La Corte ha considerado el derecho a recurrir el fallo como una de las garantías mínimas que tiene toda persona que es sometida a una investigación y proceso penal. En razón de lo anterior, **la Corte ha sido enfática al señalar que el derecho a impugnar el fallo tiene como objetivo principal proteger el derecho de defensa, puesto que otorga la oportunidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión judicial en el evento que haya sido adoptada en un procedimiento viciado y que contenga errores o malas interpretaciones que ocasionarían un perjuicio indebido a los intereses del justiciable, lo que supone que el recurso deba ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. Este derecho permite corregir errores o**

**injusticias que puedan haberse cometido en las decisiones de primera instancia, por lo que genera una doble conformidad judicial, otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado y brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. En concordancia con lo anterior, a efectos que exista una doble conformidad judicial, la Corte ha indicado que lo importante es que el recurso garantice la posibilidad de un examen integral de la sentencia recurrida.**

86. Además, el Tribunal ha sostenido que el artículo 8.2(h) de la Convención se refiere a un recurso ordinario accesible y eficaz, es decir que no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho. En ese sentido, las formalidades requeridas 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, es decir que debe procurar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido. 'Debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que éste sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea [...]. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria'.

87. Además **'en la regulación que los Estados desarrollen en sus respectivos regímenes recursivos, deben asegurar que dicho recurso contra la sentencia condenatoria respete las garantías procesales mínimas que, bajo el artículo 8 de la Convención, resulten relevantes y necesarias para resolver los agravios planteados por el recurrente [...]'.**

...  
105. Ahora bien, el artículo 8.2(h) de la Convención Americana establece el 'derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior'. El señor Liakat Alibux fue juzgado por el máximo órgano de justicia de Suriname, **por lo que no existía un tribunal o juez superior quien pudiera hacer una revisión íntegra del fallo condenatorio. Al respecto, en supuestos como estos, la Corte interpreta que al no existir un tribunal de mayor jerarquía, la superioridad del tribunal que revisa el fallo condenatorio se entiende cumplida cuando el pleno, una sala o cámara, dentro del mismo órgano colegiado superior, pero de distinta composición al que conoció la causa originalmente, resuelve el recurso interpuesto con facultades de revocar o**

modificar la sentencia condenatoria dictada, si así lo considera pertinente. En este sentido, la Corte ha señalado que puede establecerse, '[...], por ejemplo, [...] que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso'. Asimismo, la Corte verifica que ésta ha sido la práctica de algunos Estados de la región (*supra* párr. 98). Sin perjuicio de ello, el Tribunal estima que el Estado puede organizarse de la manera que considere pertinente a efectos de garantizar el derecho a recurrir el fallo de los altos funcionarios públicos que corresponda.

106. En virtud de lo expuesto, la Corte constata que en el presente caso, el señor Alibux no contó con la posibilidad de recurrir su condena, con el fin de otorgarle seguridad y tutela a sus derechos, con independencia del rango o cargo ejercido y de la jurisdicción competente establecida para su juzgamiento. Asimismo, la Corte estima que el Estado no pudo demostrar de qué manera, al ser juzgado por un grupo de tres jueces del máximo órgano de justicia, el señor Alibux contó con plenas garantías, en particular la de recurrir el fallo condenatorio, en contravención del artículo 8.2(h) de la Convención."

#### **Opinión Jurídica de la Procuraduría de la Administración.**

Luego de efectuar un análisis de las normas jurídicas de derecho interno, así como aquellas de derecho internacional ratificadas expresamente por la República de Panamá, así como los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las cortes constitucionales de otros países, esta Procuraduría de la Administración considera que efectivamente, 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, no obstante, de acuerdo a la orientación de la doctrina señalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la misma está concebida en razón de la jurisdicción penal, en razón de salvaguardar la libertad y dignidad humana.

En el proceso bajo examen, se analiza si el artículo 430 del Texto Único del Código Electoral, que establece que los procesos ante los Magistrados del

Tribunal Electoral son de única instancia y los que se tramiten ante sus funcionarios subalternos admiten dos instancias, vulnera la normativa constitucional del Estado panameño, en la cual está inmersa como eje transversal, el respeto a los Derechos Humanos.

La temática de la jurisdicción electoral, abarca distintos aspectos, de tipo reglamentario, administrativo y jurisdiccional, incluso en esta última, ante diversas variantes, tanto de nulidad de elecciones, procesos y reclamaciones electorales, y el penal electoral, así como el de imposición de sanciones por faltas electorales.

La norma demandada en sede constitucional, 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.

La regla general, reconocida en el numeral 11 del artículo 143 de la Constitución Política vigente, es que al Tribunal Electoral, cuando actúa como tribunal jurisdiccional de instancia, conocer privativamente de los recursos en material electoral que se presenten contra las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral, aunado al hecho, que la propia Carta Constitucional señala que las decisiones del Tribunal Electoral, en materia electoral, son definitivas, irrevocables y obligatorias, contra las cuales solo cabe interponer acción de inconstitucionalidad.

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 prevé el artículo 553 del Código Electoral, el cual señala:

**“Artículo 553.** Los Jueces penales Electorales conocerán en primera instancia de todos los procesos por delitos penales electorales y sus fallos serán apelables ante el Pleno del Tribunal Electoral.

**Los procesos penales electorales en los cuales se encuentren vinculados funcionarios públicos con mando y jurisdicción a nivel nacional serán de competencia privativa del Tribunal Electoral.”** (Lo resaltado es nuestro)

Como quiera que la norma demanda en sede constitucional lo es el artículo 430 del Código Electoral, el cual 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, consideramos que la misma no es violatoria al ordenamiento constitucional panameño.

Ha sido la voluntad del Constituyente Derivado, que las decisiones que emita el Tribunal Electoral, puedan ser revisados, mediante el control objetivo por la vía de la guarda de la integridad de la Constitución, a través de las acciones de inconstitucionalidad, situación que no vulnera de manera alguna la normativa internacional de Derechos Humanos y jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, porque como hemos visto anteriormente, la misma ha sostenido que el artículo 8.2(h) de la Convención se refiere a un recurso ordinario accesible y eficaz, es decir que no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho. En ese sentido, las formalidades requeridas 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, es decir que debe procurar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido; por tanto, debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que éste sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea, por tanto, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los

aspectos impugnados de la sentencia condenatoria, lo que permitiría a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, controlar y corregir cualquier violación de los derechos fundamentales que una persona estime que ha sido afectada, a través de la revisión por vía de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que en definitiva, la Carta Magna panameña ha constitucionalizado los Derechos Humanos como Derechos Fundamentales propios e inherentes a la dignidad de los seres humanos.

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia se sirva declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 430 del Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá, toda vez que el mismo no infringe la Carta Fundamental, ni las normas de Derechos Humanos contenidas en los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**