

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número** 376

**Panamá,** 14 de agosto de 2014

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

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

El Licenciado **Alejandro Pérez**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de los **artículos 339, numeral 14, y 346 del Código Electoral.**

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

**Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración con respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Normas acusadas de inconstitucionales.**

El Licenciado Alejandro Pérez, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 339, numeral 14, y 346 del Código Electoral (Cfr. fojas 1 a 2 del expediente judicial).

**II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de infracción.**

El demandante considera que los artículos 339, numeral 4, y 346 del Código Electoral vulneran infringen las siguientes disposiciones:

**A. De la Constitución Política de la República:**

**A.1.** El artículo 17, el cual establece que las autoridades de la República están instituidas para: a) proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales

dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; b) asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; y c) cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial);

**A.2.** El artículo 18, norma que señala que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la ley, y que los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial); y

**A.3.** El artículo 32, según el cual 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 (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial).

**B. De la Convención Americana de Derechos Humanos**, aprobada por Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977:

**B.1.** El artículo 8, relativo a las garantías judiciales, entre éstas los derechos que tiene toda persona a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca su culpabilidad; y 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 (Cfr. fojas 11 a 12 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Una vez examinado el contenido de la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, este Despacho estima que la misma resulta **no viable** por las siguientes razones:

**1. No cumple con el requisito especial contenido en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, específicamente, el relativo al concepto de la infracción.**

Para una mejor comprensión, veamos lo que establece esta norma:

**“Artículo 2560.** Además de los requisitos comunes a toda demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:

1. Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales; y
2. Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y **el concepto de la infracción.**” (La negrilla es nuestra).

Según reiterada jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia, el proceso de inconstitucionalidad tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si las normas legales acusadas son contrarias o no al sentido y al alcance de las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas, razón por la cual **el actor, además de enunciar cuáles son estas últimas, debe sustentar de manera clara, suficiente y razonada el concepto de su infracción; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta la norma acusada con el precepto constitucional que se dice vulnerado.**

El Doctor Edgardo Molino Mola en su obra **La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado**, al referirse al cumplimiento de este requisito indicó que, cito: *“...Este aspecto del concepto de la infracción es de lo más importante y en este sentido **el abogado debe esforzarse en explicar jurídicamente cómo es que se produce el choque entre la ley o el acto de autoridad demandado con la norma constitucional que se estima violada.**”* (MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 360) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Ese **choque o confrontación** al que se refieren la doctrina y la jurisprudencia es lo que **no se advierte en la situación en estudio**, ya que luego de transcribir el tenor de las disposiciones constitucionales que estima infringidas, **el demandante realiza una serie de apreciaciones de las cuales no es posible inferir de manera clara, suficiente y razonada por qué, a su juicio, las normas legales acusadas producen la violación de tales preceptos constitucionales** (Cfr. fojas 6 a 11 del expediente judicial).

También, se observa que entre las apreciaciones que hace en relación con cada disposición constitucional que estima infringida, **el recurrente no menciona las dos normas legales acusadas**, a saber, los artículos 339 (numeral 4) y 346 del Código Electoral **ni, mucho menos, intenta explicar de manera individualizada las razones por las cuales considera que cada una de éstas contravienen aquéllas; ejercicio que, en todo caso, implicaba exponer por separado, respecto a cada disposición constitucional, cómo es que cada norma legal produce su infracción** (Cfr. fojas 6 a 11 del expediente judicial).

Las consideraciones expuestas demuestran que el accionante no cumplió con el requisito especial contenido en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial, relativo al concepto de la infracción, lo que de acuerdo con el último párrafo del artículo 2561 del mismo cuerpo normativo produce la **inadmisibilidad de la demanda**, tal como fue expuesto por ese Tribunal en el Auto de 10 de octubre de 2002, en el que al decidir una situación similar a la que se analiza señaló lo siguiente:

“ ...

En primer lugar, en cuanto a los requisitos jurisprudenciales establecidos por esta Corporación de Justicia y con los cuales se persigue que las acciones de este tipo mantengan una forma estructurada y lógica que permita un análisis que garantice la salvaguarda de la Constitución Política, se encuentra la exigencia de que cada disposición normativa o acto acusado de inconstitucional sea demandado por separado cuando no pertenece a una misma actuación o cuerpo

normativo y **aún en los casos en que sí pertenece, debe plantearse cada violación con la debida separación y en correlación a cada norma constitucional que se considera vulnerada.** O sea, no pueden ser demandados simultáneamente en un sólo escrito, normas o actos contenidos en diferentes cuerpos legales, como lo son dos artículos del Código Electoral, expedido por la Asamblea Legislativa y un decreto reglamentario, expedido por el Tribunal Electoral **ni señalar que dos o más artículos de un mismo acto o norma violan conjuntamente un precepto constitucional sin explicar por separado en qué consiste la violación.**

...

Por otro lado, se observa que el recurrente manifiesta que tanto las normas legales como el decreto electoral violan los artículos 2, 19, 32, 39, 129, 132, 140, 141, 144 y 145 de la Constitución Política, **pero al explicar los conceptos en que fueron violados dichas normas constitucionales no se establece claramente en qué consisten y de qué forma se producen las alegadas infracciones, más bien se observa una verdadera confusión en cuanto a la exposición de este importante apartado de la demanda, exigido por el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial...**

La omisión de lo exigido por el Código Judicial para este tipo de acción se agrava aún más, cuando el demandante, en vez de explicar cómo y en qué concepto se produce la infracción constitucional, se dedica a reseñar y explicar los derechos y prohibiciones contenidos en los artículos constitucionales que cita como vulnerados conjunta e indistintamente por los dos artículos del Código Electoral y por el acto reglamentario demandados y agrega una serie de consideraciones fácticas y de derecho comparado que son ajenas a este tipo de encuesta constitucional.

Las anteriores anotaciones hacen evidente que **el apoderado judicial de la demandante se aparta de la técnica de redacción de las demandas de inconstitucionalidad, provocando que el escrito sea ininteligible para su admisión y posterior resolución.** En este sentido es conveniente citar variada jurisprudencia de esta Corporación, donde se ha dejado establecido que aquellas acciones que se apartan de la técnica y de los requisitos legales, no deben ser admitidas...

...

En mérito de lo expuesto, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ADMITE**

la demanda de inconstitucionalidad...”. (Lo resaltado es de este Despacho).

**2. La demanda presentada tampoco cumple con el requisito especial contemplado en el artículo 2561 del Código Judicial,** cuyo texto íntegro es el siguiente:

**“Artículo 2561.** La demanda se acompañará de copia debidamente autenticada de la ley, decreto de gabinete, decreto ley, orden, acuerdo, resolución o acto que se considere inconstitucional; **si se trata de una ley u otro documento publicado en la Gaceta Oficial no habrá necesidad de acompañar la copia, bastando citar el número y fecha de la respectiva Gaceta Oficial.**

Quando el recurrente no haya podido obtener dicha copia lo expondrá ante la Corte, señalando las causas de la omisión y el tribunal ordenará de oficio a la corporación o funcionario respectivo que compulse y envíe las copias correspondientes.

**La inobservancia de los requisitos a los que se refieren los artículos anteriores producirá la inadmisibilidad de la demanda.”** (La negrilla es nuestra).

Como puede observarse, esta norma establece claramente que **cuando se trate de una ley u otro documento publicado en la Gaceta Oficial,** no es necesario que el actor acompañe con su demanda de inconstitucionalidad la copia autenticada de dicho acto, **pero sí debe citar el número y la fecha de la Gaceta Oficial respectiva.**

Sin embargo, de la lectura del escrito contentivo de la acción ensayada puede percibirse que **el recurrente no citó el número ni la fecha de la Gaceta Oficial en la cual fue publicada la ley que aprobó el Código Electoral, en la que aparecen insertas las normas que acusa de inconstitucionales;** omisión que, a nuestro juicio, resulta contraria a lo que dispone el referido artículo 2561 del Código Judicial y trae como consecuencia **la inadmisibilidad de la demanda en estudio,** tal como lo señala el último párrafo del mismo artículo (Cfr. fojas 1 a 12 del expediente judicial).

Así lo ha reconocido el Pleno de esa alta Corporación de Justicia en las resoluciones que citamos a continuación, cuyas partes pertinentes son del tenor siguiente:

#### **Sentencia de 8 de marzo de 2002**

“ ...

Por otro lado, el recurrente omitió otro de los requisitos que exige el Código Judicial para este tipo de demandas, y es la inobservancia de lo consagrado en el artículo 2561 que señala lo siguiente:

...

Al examinar la demanda, el Pleno advierte que el **recurrente tal como lo exige el artículo señalado, omitió indicar la fecha y número de la Gaceta Oficial en la que apareció el artículo atacado de inconstitucional.**

Conforme lo ha reiterado nuestra jurisprudencia, **en casos como el que nos ocupa, la demanda de inconstitucionalidad no puede ser admitida por no haberse presentado en debida forma**, es decir, en consonancia con los requisitos formales que la ley prevé (Cfr. Demandas de Inconstitucionalidad de 19 de octubre de 2001; 24 de junio de 1999 y 24 de febrero de 1999).

...”. (La negrilla es nuestra).

#### **Sentencia de 11 de julio de 2012**

“ ...

Por otra parte, el artículo 2561 del Código Judicial establece que:

...

El Pleno constata que no ha sido cumplida esta disposición procesal por el promotor de la advertencia, toda vez que **se omitió indicar la fecha y número de Gaceta Oficial en que fue publicado el Código Judicial, texto contentivo de la norma advertida de inconstitucional.**

...

Concluido el análisis de admisibilidad, el Pleno observa que la advertencia propuesta no reúne los requisitos mínimos para su admisión, por lo que se procederá en consecuencia a negarle su tramitación.

...”. (Lo resaltado es de este Despacho).

#### **Sentencia de 11 de octubre de 2013**

“ ...

También **se omitió precisar el número y fecha de la Gaceta Oficial en la cual fue publicado el**

**Código de de Ética y Responsabilidad Profesional  
del Abogado.**

Resulta de importancia dejar de manifiesto, que **este Tribunal Constitucional no puede suplir las actuaciones que debe atender el activador constitucional, es por ello que ante las deficiencias advertidas, lo procedente es no admitir este negocio constitucional**, de conformidad con lo estatuido en el artículo 2561 del Código Judicial.

...”. (Lo destacado es de esta Procuraduría).

En virtud del incumplimiento de los requisitos a que nos hemos referido previamente, solicitamos a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar **NO VIABLE** la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Alejandro Pérez, actuando en su propio nombre y representación, en contra de los artículos 339, numeral 14, y 346 del Código Electoral.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Magíster Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 519-14-I