

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 538

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de octubre de 2014

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

El Licenciado Rodrigo Del Cid Núñez, actuando en representación de **Rafael Guardia Jaén**, demanda la inconstitucionalidad de la Resolución de 13 de mayo de 2014, emitida por el **Tribunal Electoral**.

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

**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 respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. El acto acusado de inconstitucionalidad.**

El Licenciado Rodrigo Del Cid Núñez, actuando en representación de Rafael Guardia Jaén, demanda la inconstitucionalidad de la **Resolución de 13 de mayo de 2014, emitida por el Tribunal Electoral** en el marco del proceso penal electoral seguido en contra del actor y otros, por la presunta comisión del delito Contra la Libertad del Sufragio; en virtud de la denuncia interpuesta por el Licenciado Eduardo Luis Lamphrey Jiménez (Cfr. fojas 19 a 23 del expediente judicial).

A través de la referida resolución, el Magistrado Substanciador **ordenó la ampliación del sumario** que había presentado la Fiscalía General Electoral en relación con la investigación del delito antes mencionado. Igualmente, precisó que tal ampliación se debería hacer **en los términos que detalló y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 560 del Código Electoral** (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

## **II. Disposición constitucional que se aduce infringida.**

El accionante señala que la resolución impugnada infringe el artículo 32 de la Constitución Política de la República, sobre el debido proceso legal (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial);

En efecto, el actor, Rafael Guardia Jaén, aduce en términos generales que al emitirse la Resolución de 13 de mayo de 2013, los Magistrados del Tribunal Electoral desconocieron la existencia y vigencia del artículo 5 del Código Procesal Penal, relativo a la separación de las funciones de jurisdicción e instrucción, lo que, en su opinión, conlleva una grave limitación o disminución de sus garantías fundamentales, al ordenarse, de manera indebida, que se llevaran a cabo actos de investigación a pesar de que ésta es una facultad que no le corresponde al Tribunal Electoral, con lo que se vulnera la garantía del debido proceso legal reconocida en el artículo 32 de la Constitución Política (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

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

Una vez examinado el contenido de la acción en estudio, esta Procuraduría considera que la misma resulta no viable, por las razones que a continuación se exponen.

#### **1. Se ha presentado contra una actuación del Tribunal Electoral que no es definitiva.**

Según consta en autos, el 16 de abril de 2013 Eduardo Luis Lamphrey Jiménez interpuso ante el Tribunal Electoral una denuncia en contra de Rafael Gustavo Guardia Jaén, quien fuera Director del Programa de Ayuda Nacional; Heriberto "Yunito Vega", ex candidato a Diputado por el partido político Cambio Democrático; y Jonathan Aguilar, candidato a Representante del mismo partido en la provincia de Chiriquí, por la presunta comisión del delito electoral Contra la Libertad del Sufragio (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

A raíz de dicha denuncia, la Fiscalía General Electoral realizó la investigación correspondiente y, al finalizar la misma, presentó la **Vista Penal Electoral 7 de 7 de agosto de 2013**, en la cual recomendó al Tribunal Electoral que se emitiera una sobreseimiento objetivo e impersonal, ya que durante la investigación llevada a cabo no se logró comprobar que la institución a cargo de Rafael Guardia Jaén hubiese puesto a disposición o facilitado recursos y bienes en beneficio de algún candidato o precandidato para algún puesto o cargo de elección popular (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

No obstante, el Magistrado Sustanciador al emitir la Resolución de 13 de mayo de 2013, por medio de la cual se

califica el sumario presentado, decidió exhortar a la Fiscalía General Electoral para que realizara la investigación, de forma tal que se descubriera la verdad de los hechos y las personas involucradas; razón por la cual, **ordenó la ampliación del sumario** en los términos que expresamente se indican en la misma resolución y atendiendo a lo que señala el artículo 560 del Código Electoral. En la parte pertinente de la referida actuación se estableció lo siguiente:

“...

En mérito de lo antes expuesto, el suscrito Magistrado del Tribunal Electoral administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **decreta la ampliación del presente sumario, en los términos señalados con antelación y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 560 del Código Electoral.**”(Cfr. foja 23 del expediente judicial). (La negrita es nuestra).

Para efectos de este concepto, resulta pertinente hacer referencia al contenido del artículo 560 del Código Electoral que sirvió de fundamento para la emisión de la decisión jurisdiccional impugnada, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 560. El sumario deberá estar perfeccionado dentro de los dos meses siguientes a su iniciación;** pero este término podrá prorrogarse hasta por dos meses más, cuando sean varios los imputados o los hechos punibles.

**Concluido el sumario en base a estos términos, la Fiscalía General Electoral lo remitirá con su concepto al Tribunal Electoral.**

Al calificar el sumario, el Magistrado Sustanciador podrá, por una sola vez, decretar su ampliación, determinando concreta y claramente los puntos sobre los que debe versar. Esta

**ampliación no podrá demorar más de dos meses, contados a partir del día en que la Fiscalía reciba el expediente.**

Luego de que el Tribunal Electoral haya recibido las diligencias, para comprobar el hecho punible y descubrir los autores o partícipes, el Magistrado Sustanciador examinará si el sumario está completo, pudiendo si no lo estuviere, disponer lo conducente al perfeccionamiento del mismo." (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

De lo anterior, se tiene que la medida ordenada, consistente en la ampliación del sumario, es **una decisión procedimental que no tiene carácter de definitiva**, puesto que la misma **puede ser dictada por el Magistrado Sustanciador al momento de la calificación del sumario; es decir, se trata de una actividad propia de la tramitación de un proceso penal electoral**; proceso de naturaleza especial que tiene como finalidad acreditar la existencia y los autores o partícipes de un posible delito en esta jurisdicción.

Para una mejor comprensión de lo indicado, debemos precisar que el referido **proceso penal electoral** se encuentra regulado en los artículos 556 a 565 del Código Electoral, de cuya lectura se puede hacer el siguiente resumen: **1)** la investigación se inicia, de oficio o por denuncia, por la presunta comisión de un delito penal electoral (Art.556); **2)** la Fiscalía General Electoral hace la investigación correspondiente, para lo cual tiene un plazo de dos meses siguientes a la iniciación (Artículo 560); **3)** la Fiscalía General Electoral presenta el sumario (Artículo 560); **4)** el Magistrado Sustanciador califica el referido sumario y puede ordenar, por una vez, la ampliación del mismo (Artículo 560);

5) se recibe nuevamente el sumario y se hace la calificación correspondiente (Artículo 560); 6) de ordenarse el llamamiento a juicio, se realizará audiencia pública para la práctica de pruebas y para oír alegatos, sin perjuicio de que éstos se presenten por escrito (Artículo 562 y 563); y 7) el Tribunal Electoral emite el fallo que decide la causa, decisión que sólo admite recurso de reconsideración (Artículos 564 y 565).

En atención a lo expuesto, podemos inferir que la actuación impugnada, es decir, **la Resolución de 13 de mayo de 2013 no tiene un carácter definitivo**, pues, la misma sólo constituye uno de los elementos que integran la sustanciación del proceso penal electoral, el cual, como hemos visto, finaliza con la emisión de una sentencia que decide el fondo del asunto, siendo esta última la que en realidad tendrá el carácter de definitiva.

Al respecto, resulta de importancia indicar que de conformidad a la jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia, la acción de inconstitucionalidad sólo puede interponerse contra actos **definitivos y ejecutoriados, dado el carácter extraordinario y autónomo de las acciones de inconstitucionalidad**. Ejemplo de esa jurisprudencia lo constituye el Auto de 5 de febrero de 2004, en el cual el Pleno expresó lo siguiente:

“Por otro lado, resulta palmario que en el caso bajo estudio, se incumplió el **principio de definitividad...**

En esa misma línea de pensamiento, vía jurisprudencial, el Pleno de forma reiterada ha dicho que la acción de

inconstitucionalidad sólo puede interponerse contra **actos definitivos, ejecutoriados...** Esto se debe a que la acción de inconstitucionalidad es autónoma y da vida a un proceso independiente y nuevo, de modo que no puede considerarse como un medio de impugnación más dentro del proceso (Cfr. sentencias de 14 de enero de 1999 y 6 de noviembre de 1996).

..." (El resaltado es nuestro).

En tal sentido, debemos advertir, para los efectos de nuestro análisis, que si bien es cierto el artículo 143 de la Carta Fundamental establece que en contra de las decisiones del Tribunal Electoral, en materia electoral, sólo procede la acción de inconstitucionalidad, no lo es menos, que de la lectura de dicho artículo se **infiere que las resoluciones impugnables en dicha materia son aquéllas que tienen el carácter de definitivas**, puesto que, entenderlo en forma contraria, nos llevaría a considerar que cada decisión que emita el Tribunal Electoral, para la substanciación del proceso, cuando actúe como tribunal de única instancia, es susceptible de una acción de inconstitucionalidad, lo que **resultaría en un completo equívoco.**

El anterior criterio es confirmado por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en Fallo de 3 de mayo de 2006, al expresar lo siguiente:

"Además, sobre la impugnación del Auto dictado por el Juzgado Penal Electoral, por vía de la acción de inconstitucionalidad, debe recordarse además, **que por disposición constitucional, la interpretación y aplicación de la ley electoral corresponde privativamente al Tribunal Electoral, procediendo el recurso de inconstitucionalidad únicamente contra las decisiones definitivas que dicte esa**

**Corporación..."** (El destacado es de esta Procuraduría).

**2. No se agotaron los recursos ordinarios antes de recurrir mediante la acción de inconstitucionalidad.**

Sin perjuicio de lo indicado en el apartado anterior, estimamos necesario precisar que en contra la decisión impugnada, es decir, la **Resolución de 13 de mayo de 2014, emitida por el Tribunal Electoral, cabía la interposición de un recurso de reconsideración**, de conformidad con lo establecido en el artículo 493 del Código Electoral; sin embargo, **no consta que el accionante hubiese ejercido dicho medio de impugnación antes de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a través de la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención**; requisito que resultaba imprescindible para efectos de su admisibilidad de conformidad con lo expresado por esa Alta Corporación de Justicia en su Auto de 3 de mayo de 2006, en el cual expresó lo siguiente:

"En etapa de admisibilidad, conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad incoada por el licenciado SILVIO QUIÑONEZ CÓRDOBA, en nombre y representación de OLDEMAR JUÁREZ PEDROL, en contra del Auto N°.179 de 15 de diciembre de 2006, dictado por el **Juzgado Tercero Penal Electoral del Circuito de Chiriquí, Bocas del Toro y la Comarca Ngöbe Buglé; y contra el artículo 511 del Código Electoral, por considerarlos violatorios de los artículos 22, 32, 33, 56, 64, 65 y 74 de la Constitución Nacional.**

...

Por otra parte, la demanda impetrada adolece de otro defecto, debido a que el actor no comprobó que agotó los medios impugnativos ordinarios y extraordinarios, antes de recurrir el Auto impugnado ante la jurisdicción constitucional, circunstancia

que ha exigido la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional. Sobre este particular, en sentencia de 22 de junio de 2004, se indicó que:

'El otro presupuesto de admisibilidad inobservado en este negocio, lo constituye **el principio de subsidiariedad o definitividad**, que debe verificarse **respecto de toda actuación que pretenda ser objeto de estudio en esta sede; según el cual, la viabilidad de toda demanda de inconstitucionalidad está condicionada, entre otras circunstancias, a que el demandante acredite que ha hecho uso de todos los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios previstos en la ley** para enervar actos jurisdiccionales, reservando el proceso constitucional a aquellos actos ejecutoriados, definitivos y que no puedan impugnarse por otros medios'.

..." (La negrita es nuestra).

Por las razones antes expuestas, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES VIABLE** la acción de inconstitucionalidad ejercida por el Licenciado Rodrigo Del Cid Núñez, actuando en representación de Rafael Guardia Jaén en contra de la Resolución de 13 de mayo de 2014 emitida por el Tribunal Electoral.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**