

ENTRADA: 183-15

PONENTE: MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LCDO. SAMUEL QUINTERO CONTRA EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY N° 6 DE 8 DE MARZO DE 2010, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY N° 40 DE 26 DE AGOSTO DE 1999, DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LA ADOLESCENCIA (ACTUALMENTE ARTÍCULO 119 DEL TEXTO ÚNICO DE 1° DE SEPTIEMBRE DE 2010).



REPUBLICA DE PANAMA

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

I

VISTOS

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Lcdo. **SAMUEL QUINTERO**, en su propio nombre y representación, contra el artículo 29 de la Ley N° 6 de 8 de marzo de 2010, que reforma el artículo 118 de la Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia (actualmente artículo 119 del Texto Único de 1° de septiembre de 2010), cuyo texto es el siguiente:

Artículo 29. "El artículo 118 de la Ley 40 de 1999 queda así:

Artículo 118 (119). Resoluciones susceptibles del recurso de casación. El recurso de casación solo procede contra las resoluciones que imponen sanciones privativas de libertad que exceden una duración de tres años."

II

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN
INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCION**

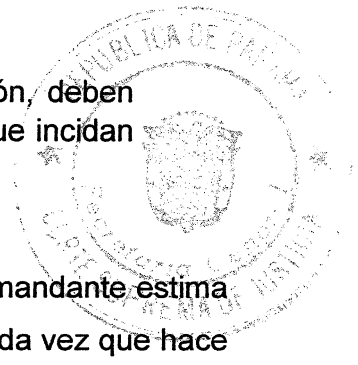
El recurrente considera que la disposición impugnada viola los artículos 19 y 17 de la Constitución que disponen:

Artículo 19 de la C.N. "No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Artículo 17 de la C.N. "Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

41

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana”.



En cuanto al artículo 19 de la Norma Fundamental, el demandante estima que se infringe en concepto de violación directa por comisión, toda vez que hace una modificación que establece una desigualdad jurídica injustificada que “...limita el derecho de los adolescentes, como sujetos pasivos del proceso, a poder acceder al recurso de casación penal cuando su pena privativa de libertad sea mayor a los tres (3) años, cuando la Ley ordinaria le permite a los adultos acceder al mismo recurso si su pena privativa de libertad parte solo de los 2 años” (f. 2).

Con relación al artículo 17, sostiene que se vulnera de manera directa, por omisión, ya que la Asamblea de Diputados debió verificar que la redacción original del artículo 118 de la Ley 40 de 1999 le daba igual trato jurídico-procesal tanto a los adolescentes como a los adultos que pudieran estar involucrados o no en un mismo hecho punible “... con la posibilidad de que ambos logran interponer, a su favor, el recurso de casación penal con la idéntica limitación de que la pena impuesta, privativa de libertad, fuera superior a dos (2) años de prisión”, mientras que la norma atacada limita el derecho de impugnar mediante casación penal, las sentencias privativas de libertad que no sean superior a los tres (3) años (f. 8).

Sostiene el promotor de la demanda que la obligación del Estado de proteger los derechos y garantías de los menores de edad contenida en el artículo 56 del Texto Constitucional no deja margen para que “...se le desmejore o limite en un derecho procesal como el de impugnar una decisión judicial a través del recurso de casación penal”.

Asimismo señala al dictar la norma atacada en sede constitucional la Asamblea Nacional desconoció los artículos 3.1 y 4 de la Ley No. 15 de 6 de noviembre de 1990 que aprueba la Convención Sobre los Derechos del Niño, que establece el deber de atender al interés superior del niño o adolescente y adoptar las medidas legislativas para dar efectividad a los derechos contenidos en la Constitución y en dicha Convención.

III

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

42

Por admitida la demanda, se le corrió traslado a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** quien emitió concepto a través de la **VISTA N°14 DE 6 ABRIL DE 2015**, indicando que en su opinión la norma impugnada no es inconstitucional. Los argumentos principales que ofrece para sostener esa posición son los siguientes:

- (1) El proceso penal de adolescentes "...cuenta con una estructura de recursos e instancias, integrado entre otros, por el recurso de casación, el cual encaja en un diseño determinado de vías recursivas, que sabemos está revestido de una importancia cardinal. Resulta relevante resaltar además, que el proceso de adolescentes establece en el artículo 117 de la Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999, que tanto las sentencias absolutorias como las condenatorias son apelables, a través de un medio de impugnación, que permite al Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia la revisión de la sentencia de manera integral" (f.17).
- (2) Si bien la Ley N°40 de 26 de agosto de 1999, dispone que el recurso de casación procede cuando el Tribunal *Ad-quem* imponga pena de prisión superior a los tres (3) años, lo cierto es que "...el demandante ha incurrido en ciertas imprecisiones, al afirmar que el artículo 2430 del Código Judicial dispone que habrá lugar al recurso de casación en beneficio de los adultos en las causas en que se imponga una pena de prisión de más de dos (2) años, así como que el texto original de la Ley N° 40 del 26 de agosto de 1999, otorgara a los adolescentes el mismo trato jurídico de los adultos que se constituyen en sujetos pasivos de las acciones penales ejercidas ante los tribunales ordinarios" (f.21).
- (3) No resulta posible efectuar la comparación del modo en que lo sugiere quien formula la acción, en virtud de que "...se tratan de recursos de casación en distintas jurisdicciones, y como tales tienen sus propios presupuestos, los cuales responden, al modo en que se plantearon los respectivos sistemas de recursos en cada ordenamiento, lo que a su vez guarda relación con las circunstancias materiales que difieren entre adultos y menores de edad, como lo son, por ejemplo, los montos de las penas de prisión contempladas en cada una de las Leyes penales, las cuales distan considerablemente"(Idem).
- (4) Respecto a la fijación de las penas en la justicia juvenil es necesario observar que las penas máximas de prisión establecidas en la Ley N° 40 del 26 de agosto de 1999, se han aumentado hasta llegar de 5 a 12 años de prisión. La última de estas reformas, introducida por la Ley N° 6 de 8 de marzo de 2010, entre otros aspectos "...establece mínimos de penas,

43

mantiene las sanciones máximas de prisión en una escala que responde a la gravedad de las conductas de 3, 4, 6, 9, 10 y 12 años y modifica el artículo 118, (ahora 119) en el sentido de indicar que el recurso de casación solo procede contra las resoluciones que impongan sanciones privativas de libertad que excedan una duración de tres (3) años, cuando hasta aquel momento se preservaba el texto original de la Ley, que disponía que este medio de impugnación extraordinario procedía cuando la pena impuesta excedía de dos (2) años”.

- (5) La modificación del artículo 118 (ahora 119) “...se debió a que con el aumento progresivo de las penas de prisión, se ampliaba el número de causas que podían llegar a conocimiento de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, desequilibrando el sistema de recursos. Por ejemplo, si se mantenía la regla de que las sentencias que podían ir a casación debían tener penas superiores a los dos (2) años, incluso en los casos de imposición de la pena de prisión más baja del catálogo, que es de 1 a 3 años, para los delitos de asociación ilícita, posesión simple de armas de fuego, lesiones personales gravísimas y venta y posesión agravada de drogas; existía la franca posibilidad de acceder al recurso de casación en esa jurisdicción” (f. 22).
- (6) Para la resolución de la presente demanda no resulta relevante tomar en consideración los casos específicos de un menor de edad respecto a un adulto, que ya hemos dicho “...responden a criterios legales distintos y por tanto, son incompatibles; sino efectuar un estudio de la configuración de la estructura del proceso penal de adolescentes y llegar a comprender que solo en caso de atender a los argumentos del solicitante y generar perturbación en el Sistema de Administración de Justicia, es posible llegar a conculcar en perjuicio de la colectividad, los principios constitucionales citados”(f.23).

V

CONSIDERACIONES Y DECISION DEL CASO

A. COMPETENCIA DEL PLENO.

La competencia para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, se encuentra establecida en el artículo 206 de la Constitución, que en su numeral 1 dispone que “La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno

44

conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona". (El subrayado es del Pleno).

B. DECISIÓN DE FONDO.

La controversia planteada por el demandante se sustenta en dos argumentos centrales:

(1) La norma atacada introduce una distinción injustificada que viola el artículo 19 de la Constitución, al aumentar de 2 a 3 años la pena mínima para que proceda un recurso de casación contra una Sentencia dictada en un proceso penal de adolescentes, en detrimento de los derechos del adolescente al que se le ha impuesto una pena privativa de libertad de entre dos (2) y tres (3) años frente a los derechos de los adultos a los que se le impone una pena de la misma duración, por el mismo delito.

(2) La creación de esta norma responde al incumplimiento del deber de los Diputados, que se desprende del artículo 17 de la Constitución, de expedir leyes en beneficio del interés superior del menor.

Para efectos de decidir el presente caso, debe considerarse *una* de las implicaciones del artículo 19 de la Constitución, que se refiere al derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y que crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias. En la doctrina de la Corte se ha explicado que, lo que el artículo 19 de la constitución coloca en interdicción "...son los tratos diferenciados por razones personales y atribuidos a razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de manera exclusiva..." (Cfr. Sentencia del Pleno de 8 de enero de 2004). Por ello, de conformidad con el artículo 19 constitucional "...las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal..." (Cfr. Sentencia del Pleno de 5 de julio de 2012).

49

También es preciso atender a que, en su parte pertinente, el artículo 17 de la Constitución "...no sólo establece la obligación que tienen las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a quienes se encuentren bajo su jurisdicción, sino el deber que tienen las autoridades de sujetarse al orden jurídico (constitucional y legal) y de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales (Cfr. Sentencia del Pleno de 19 de enero de 2009).

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que en el Estado de Derecho "...las actividades propias de investigación y de juzgamiento deben ser diseñadas racionalmente por el legislador, con el propósito de que se guarde siempre la debida proporción entre el derecho de penar del Estado y los derechos y garantías fundamentales de las personas que participan en un proceso penal.[...] De manera que las competencias que se le asignan a los sujetos procesales y a aquellos sujetos o entidades que coadyuvan con la realización de los fines del proceso, deben ser adjudicadas racionalmente, sin restricciones innecesarias de los derechos fundamentales de los sujetos procesales, preservando la igualdad y la prohibición de discriminación, garantizando el derecho de defensa de las partes y asegurando el cumplimiento de los valores, principios y reglas constitucionales que irradian y configuran todo el ordenamiento jurídico y, por ende, la estructura del proceso. Estas consideraciones deben ser tomadas en cuenta por las autoridades en el ejercicio de sus funciones y **particularmente por el legislador al momento de diseñar, modificar o de alguna forma impactar la estructura del proceso y la capacidad que tiene el Estado para penar**" (Cfr. Sentencia del Pleno de 29 diciembre de 2011. Las negritas han sido añadidas en este fallo).

Estas mismas previsiones, resultan aplicables al proceso penal de adolescentes, el cual será justo en la medida en que respete los derechos del adolescente que la Constitución, los Tratados y la ley le reconocen, con miras a que la pretensión punitiva del Estado se concrete sin arbitrariedades. De no hacerlo, el Estado estaría desconociendo el deber constitucional de protección de los derechos individuales y sociales de los nacionales y extranjeros que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional, que pretende asegurar no sólo la vigencia de los derechos de las personas, sino, en un evidente signo de equilibrio de convivencia, el cumplimiento de los deberes individuales y sociales de quienes se encuentren sometidos a su jurisdicción.

46

En este orden de ideas, encontramos que la Ley 40 de 1999 que crea el Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia (RERPA), establece un "...conjunto de instituciones especializadas y procedimientos especiales dentro del marco de la jurisdicción de menores" (art. 1), y tiene entre sus objetivos "...Organizar el sistema de instituciones que intervienen en la investigación del delito, en el juzgamiento de adolescentes y en la resolución no litigiosa de conflictos" (art. 6, núm. 1); "Establecer las reglas que gobiernan el proceso de responsabilidad penal de la adolescencia..." (art. 6, núm 3) y regir "...la actuación de las autoridades que intervienen tanto en la investigación del delito y juzgamiento de adolescentes, como en el cumplimiento de sanciones, a partir de su entrada en vigencia" (art. 11). Para ello el sistema de responsabilidad penal del adolescente dispone una serie de instituciones y principios tendientes a garantizar la implementación de un procedimiento justo, pero tomando en cuenta la especialidad de la materia que rige.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Texto Único de la Ley 40 de 1999(vigente), la supletoriedad de las disposiciones del Código Penal, el Código Judicial y el Código Procesal Penal que se aplican a las personas mayores de edad que se ven sometidas a un proceso penal sólo tiene aplicación en el proceso penal de adolescentes en aquellas materias afines "...que no se encuentren expresamente reguladas por este Régimen...". Esto significa que no siempre será posible aplicar las figuras e instituciones del proceso penal ordinario en el proceso penal de adolescentes. El artículo 14 lex cit. establece:

Artículo 14. *Supletoriedad.* "Todas las materia afines que no se encuentren expresamente reguladas por este Régimen serán tratadas conforme o establecen el Código Penal, el Código Judicial y el Código Procesal Penal cuando entre en vigencia, siempre que sus disposiciones no sean contrarias a los derechos y garantías de la adolescencia ni lo menoscaben".

Como puede verse, la intención del legislador no fue que las regulaciones dispuestas para el proceso penal de adolescentes fuesen dejadas de lado para aplicar las normas del Código Penal, del Código Judicial o del CPP ni que se adoptaran estructuras ni procedimientos distintos a los que ella establece, salvo en aquellos casos *en los que existan verdaderos vacíos normativos en la Ley especial.*

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si la disposición atacada crea o no una diferenciación de trato que genere alguna violación al principio de igualdad ante la ley, al disponer que, en el proceso penal de adolescentes, el recurso de

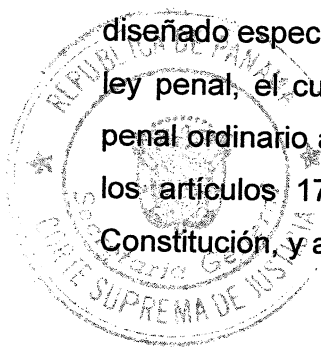
casación "...sólo procede contra las resoluciones que imponen sanciones privativas de libertad que exceden una duración de tres años".

En este sentido, la Corte coincide con lo indicado por la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION** en su **VISTA N° 14 DE 6 DE ABRIL DE 2015**, cuando señala que el diseño de vías recursivas del proceso penal de adolescentes toma en cuenta una serie de circunstancias materiales que difieren entre adultos y menores de edad. Entre estas circunstancias, se encuentran los montos de las sanciones aplicables en cada una de las leyes penales y el incremento progresivo de las sanciones de privación de libertad aplicables a los adolescentes, que han implicado que desde la creación de la Ley 40 de 1999 hasta su última reforma la privación de libertad haya variado de un máximo de 5 a 12 años, con lo cual de no haberse ajustado el mínimo de la pena que da lugar a la procedencia del recurso de casación, se causaría lo que un desequilibrio del sistema de recursos pues la gran mayoría de los procesos penales seguidos contra adolescentes podrían llegar a conocimiento de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en casación, afectando tanto la dinámica del proceso penal de adolescentes como a la colectividad, en circunstancias en las que el diseño propio del proceso garantiza a los adolescentes la revisión integral de la sentencia dictada en su contra por un tribunal superior.

Lo expuesto justifica que el legislador haya ajustado la regla de que las sentencias que podían ir a casación debían tener penas superiores a los dos (2) años, disponiendo que el recurso de casación sólo procede contra las resoluciones que imponen sanciones privativas de libertad que excedan tres (3) años de duración, al tiempo que se deja intacto el *derecho de impugnación* que, se consagra en el numeral 10 del Texto Único de la Ley 40 de 1999, consistente en la posibilidad de "*Impugnar las resoluciones judiciales que se dicten durante el proceso, según lo establece la presente Ley, a solicitar la revisión de las sanciones y medida cautelares que se le impongan*".

No debe perderse de vista que en el Régimen de Responsabilidad Penal de Adolescentes la sentencia condenatoria puede ser apelada en el efecto suspensivo, ante el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia (art. de La Ley 40 de 1999) y las sentencias que imponen sanción de prisión de tres años o más son revisadas, por mandato de Ley, en grado de consulta, por dicho Tribunal quien puede examinarlas de manera integral (art. 24. numeral 4, *lex cit.*), garantizando así la doble instancia.

Ante este escenario, la Corte estima que la norma impugnada no crea una discriminación en perjuicio de los adolescentes, sino que responde a un proceso



diseñado específicamente para el juzgamiento de los menores en conflicto con la ley penal, el cual por su propia naturaleza entraña diferencias con el sistema penal ordinario aplicable a los adultos, por lo que no tiene la entidad de vulnerar los artículos 17 y 19 de la Constitución ni ninguna otra disposición de la Constitución, y así pasa a declararlo.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 29 de la Ley N° 6 de 8 de marzo de 2010, que reforma el artículo 118 de la Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia (actualmente artículo 119 del Texto Único de 1° de septiembre de 2010).

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.


MGDO. LUIS MARIO CARRASCO


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO


MGDA. GISELA AGURTO AYALA


MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS


MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME


MGDO. SECUNDINO MENDIETA


MGDO. HARRY A. DÍAZ


MGDO. EFREN C. TELLO C.


LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 9 días del mes de Abil del año 2018
a las 2:33 de la tarde Notifico a la
Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.
Firma de la Notificada

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 26 de Abril de 2018

SECRETARIA Y YUEN C.
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA