

6100  
24



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.**

Panamá, dos (2) de agosto de dos mil siete (2007).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el **licenciado Ricardo Vial**, actuando en nombre y representación de la **licenciada Geneva Aguilar de Ladrón De Guevara**, contra la frase: "Estas medidas serán remitidas en grado de consulta al Superior", contenida en el **artículo 23 del Texto Único de la Ley N°23 de 30 de diciembre de 1986**, "Por la cual se reforman algunos artículos del Código Penal y del Código Judicial y se adoptan otras disposiciones especiales sobre delitos relacionados con drogas, para su prevención y rehabilitación", en adelante, **Ley de Drogas**.

La iniciativa constitucional fue **admitida** por el despacho sustanciador, mediante resolución judicial de 29 de mayo de 2006 (f.11); **remitida en traslado** a la Procuraduría General de la Administración para que expresara el concepto de rigor y sometida a la **etapa de alegatos escritos**, para las personas interesadas (f.17).

En este momento procesal, la demanda se encuentra pendiente de una solución de fondo, a lo que se procede, previo las siguientes consideraciones.

## NORMA LEGAL ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La frase cuya constitucionalidad se cuestiona está contenida en el **artículo 23 del Texto Único de la Ley de Drogas**.

Esta norma responde al siguiente tenor literal:

**“Artículo 23.** Cuando se proceda por delitos relacionados con drogas, las medidas cautelares serán aplicadas por el tribunal competente a excepción de la contenida en el literal e) del artículo 2147 B del Código Judicial. **Estas medidas serán remitidas en grado de consulta al superior**”. (Resalta la Corte).



### LA PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL

Según el activador judicial, “Los delitos relacionados con drogas, por su naturaleza y por la pena son competencia de los Jueces de Circuito Penal”, y que “El artículo 32 de la Constitución Nacional consagra el principio del Juez Natural, con exclusión de cualesquiera otra autoridad; para el conocimiento de las causas; por lo que el párrafo del artículo (sic) 23 de la Ley de drogas que obliga a someter a consulta las medidas cautelares concedidas por el juez competente, viola el debido proceso” (f.3).

Agrega el demandante que “conforme al artículo (sic) 210 de la Constitución Nacional, y al artículo 2424 del Código Judicial, la competencia solo se transfiere al Superior, por vía de los recursos legales, salvo la excepción del artículo 1225 del texto único del Código Judicial que tutela intereses del Estado o intereses de incapaces, a través de la consulta al Superior, pero restringido a estas dos circunstancias” (f.3) y que la consulta no está constituida como un recurso legal (f.5).

El censor finaliza señalando que “se trata de una consulta en torno a medidas cautelares impuesta de manera exclusiva sobre una sola clase de delitos,

los relacionados con drogas; como si estos delitos tuvieran un alcance tan excepcional, que ameritan la consulta al superior de la decisión de primera instancia, para asegurar la ausencia de corrupción por parte del funcionario en los procesos de drogas” y que “De permitirse la vigencia del párrafo acusado de inconstitucional, se estaría permitiendo que un Tribunal distinto al Juez natural asuma conocimiento de un asunto como lo es la materia de medidas cautelares, que no es de su competencia privativa, estableciendo de esta manera un límite a la potestad jurisdiccional del Juez de primera instancia, en una materia que ni siquiera hace transito (sic) a cosas juzgada y puede ser variado, según cambien las circunstancias en cada caso concreto” (f.6).

### CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista N°426 de 14 de junio de 2006, indica que la frase del artículo 23 de la Ley de Drogas censurada por el demandante, **no es inconstitucional**. En ese sentido, explica que el censor no ha demostrado de qué forma se produce la infracción al derecho fundamental del debido proceso contenido en el artículo 32 de la Constitución Nacional, es decir “sin poner en evidencia la supuesta violación de las tres principales garantías individuales consagradas en esta disposición constitucional, a saber: a) el derecho a que el proceso se desarrolle conforme a los trámites legales; b) que dicho juzgamiento se ventile ante la autoridad competente o Juez natural; y c) la prohibición de que ese juzgamiento se produzca más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria” (f.14).

El representante del Ministerio Público sostiene que “la consulta que por mandato de dicha norma legal se debe efectuar al Tribunal Superior de Justicia, únicamente tiene como propósito que éste verifique si el inferior siguió el procedimiento y si se cumplieron las formalidades de ley para imponer una medida

cautelar, de manera tal que con su aplicación no se pretermiten o desconocen trámites esenciales del proceso que conlleven a la indefensión de una de las partes” (f.15).

### DECISIÓN DE LA CORTE



La frase: “Estas medidas serán remitidas en grado de consulta al Superior”, contenida en el **artículo 23 de la Ley de Drogas**, es censurada por contravenir los **artículos 32 y 210 de la Constitución Nacional**.

El **artículo 32 de la Carta Fundamental**, consagra la garantía del **debido proceso**. El alcance y contenido de este principio constitucional, se encuentra ampliamente definido por la doctrina nacional y copiosos precedentes judiciales de esta Superioridad.

Así, se tiene sentado que el **principio del debido proceso** está constituido por una serie de situaciones, dirigidas a asegurar la efectiva y adecuada defensa de las partes en el desarrollo de determinada actuación legal, siendo éstas, según palabras del autor Arturo Hoyos, las de “asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oído por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos” (HOYOS, Arturo. El Debido Proceso; Editorial Temis, Bogotá, 1996, pág.54).

Según la jurisprudencia nacional, puede decirse que el principio fundamental del debido proceso consagra **tres elementos o garantías básicas**: 1. el derecho

a ser juzgado por la autoridad competente o juez natural; 2. el derecho a que ese juzgamiento se lleva a cabo de acuerdo con los trámites legales; y 3. el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria (Cfr. Resoluciones Judiciales del Pleno de la Corte de 18 de abril de 1997, 21 de febrero de 2003 y 9 de abril de 2004).

En el presente negocio constitucional, se infiere que los planteamientos fácticos y jurídicos del censor guardan relación con el **“derecho a ser juzgado por la autoridad competente o juez natural”**. El reclamo medular se centra en que la frase censurada, **traslada la competencia a un tribunal penal distinto al juez de la causa**, por vía de la consulta, para que conozca y determine la legitimidad de las medidas cautelares personales aplicadas en los procesos por delito contra la salud pública, relacionado con drogas, lo que, según el censor, no tiene asidero jurídico, en consideración que la competencia sólo se transfiere al superior, por medio de la interposición de recursos legales y la consulta no está concebida como tal.

El derecho a ser juzgado por autoridad competente o juez natural, comprende la **predeterminación de la autoridad judicial** a la que le corresponde conocer y decidir determinada causa y la **prohibición de procesamiento o juzgamiento por tribunales o jueces especiales o por aquel que no posee competencia para dirimir el conflicto**.

A propósito del **principio del juez natural**, la jurisprudencia nacional ha indicado que “La facultad de conocer y decidir una determinada causa (competencia) debe estar predeterminada en la ley. Por tanto, ningún funcionario o juzgador puede **asumir el conocimiento de un asunto no inscrito en el ámbito de su competencia**, de acuerdo con las normas procesales vigentes. De allí que, **se prohíba la formación de tribunales ex post facto o de excepción**, es decir conformados luego de acaecidos los hechos” (Resalta el Pleno) (Resolución

Judicial del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 16 de diciembre de 1994). Así, “esta garantía presenta dos alcances: por un lado, la imposibilidad de ser sometido a un proceso ante una **autoridad que no es juez o que carece de competencia** para resolver una controversia en particular; y por otro lado, que la **competencia de los jueces y tribunales se encuentre previamente establecida por la ley**” (Resalta el Pleno) (Resolución Judicial del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 5 de mayo de 2006).

A nivel doctrinal, se consulta la posición que “El juez natural o legal es el **predeterminado por la ley como objetiva, funcional y territorialmente competente** para juzgar a ciertas personas, por delitos cometidos en precisos lugares y momentos. Como tal concreta los principios de seguridad jurídica y legalidad, porque el ciudadano sabe previamente, no sólo la consecuencia de su actuación u omisión y el procedimiento que habrá de seguirse en la investigación y el juzgamiento de la conducta que se considere penalmente reproachable, sino también **quién es el funcionario judicial que habrá de llevar a cabo el proceso y dictar la respectiva sentencia**” (Resalta el Pleno) (SUÁREZ SÁNCHEZ, Alberto. El Debido Proceso Penal; Primera Edición, D’vinni Editorial Ltda., Bogotá, 1998, pág.262).

Con ese conocimiento teórico, el Pleno colige que la frase censurada no contraviene el **artículo 32 de la Carta Fundamental**, toda vez que, <sup>la</sup> referencia de remitir, en grado de consulta, las medidas cautelares personales aplicadas en procesos por delitos relacionados con drogas, **no implica que se esté trasladando la competencia de investigación y juzgamiento** de esta especial clase de delitos, a **un tribunal especial conformado luego de acaecidos los hechos, ni a una autoridad judicial distinta a la predeterminada por ley**.

La competencia del juzgador que objetiva, funcional y territorialmente, le corresponde conocer y decidir los procesos de drogas, no se trastoca, difiere ni se

traspasa, con la frase tachada de inconstitucional, fundamentalmente, porque la **materia sometida a discusión jurídica, por razón de la consulta, no se relaciona con la investigación de los hechos, calificación del mérito de las sumarias, ni definición de la responsabilidad penal del sujeto investigado,** sino con el tema procesal de la **correcta aplicación de medidas cautelares de carácter personal**, que no es una situación que afecte el normal desarrollo legal de las fases de investigación y juzgamiento.

Aunado a lo anterior, se advierte que esa remisión en materia de medidas cautelares personales en procesos por delitos relacionados con drogas, que se establece en la frase censurada, se encuentra **legitimada por la figura de la consulta**, que si bien no constituye o no se establece formalmente en nuestro ordenamiento jurídico como un recurso legal, lo cierto es que **aparece o se encuentra definido entre los mecanismos procesales ordinarios que otorgan competencia a los superiores jerárquicos.**

Así, se desprende diáfananamente del **artículo 2 del Código Judicial**, que en su texto final indica que “Los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que en los procesos dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de **recursos legales o de consultas**, las resoluciones emitidas por aquéllos” (Resalta el Pleno). De igual manera, los **artículos 128, 160 y 165 del Código Judicial**, preceptúan, en materia de atribuciones y competencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Jueces de Circuito, que conocerán en segunda instancia de los procesos sustanciados en primera instancia, en los cuales haya lugar o se admitan, entre otros mecanismos, **la consulta**. También el **artículo 1122 del Código Judicial**, que enumera los recursos legales en nuestro medio, establece que “Algunas resoluciones tienen un grado de competencia denominado de **consulta**” (Resalta el Pleno) y el **artículo 1225 de la misma excerta legal**, descriptivo de las resoluciones que deben ser consultadas con el

superior, si bien no menciona expresamente el tema de la aplicación de medidas cautelares personales en procesos de delitos relacionados con drogas, lo cierto es que abre el marco jurídico para considerar los **otros casos que expresamente se establecen en la ley**, siendo precisamente el tema ahora examinado.

Respecto a la naturaleza jurídica de la **consulta**, la doctrina explica que “no constituye un recurso, al menos en términos usuales, pero sí abre la segunda instancia, en una medida total, que no está limitada por la extensión de agravio alguno, como sucede habitualmente” (BÁCRE, Aldo. Recurso Ordinarios y Extraordinarios; Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 1999, pág.379). A nivel local, nuestra jurisprudencia la define como “un grado más en la competencia”, “a través del cual el juzgador de primera instancia remite el expediente en trámite al superior jerárquico, a fin de que revise la decisión tomada y se pronuncie sobre la juridicidad de la resolución emitida” (Cfr. Resoluciones Judiciales de la Sala Penal de 27 de julio de 2000 y 13 de noviembre de 1992).

En síntesis, la consulta constituye un mecanismo procesal, expresamente concebido en la ley, para transferir o trasladar la competencia de un negocio o de determinada materia, a un Tribunal jerárquicamente superior.

El Pleno alude a la conceptualización de la consulta a nivel legal, para dejar establecida su **legitimidad como medio idóneo para transferir la competencia**, en virtud que nuestra Carta Fundamental no incursiona, expresamente, en las particularidades y pormenores de este especial tema procesal. Contrario a lo que plantea el demandante en el sentido que el **artículo 210 de la Constitución Nacional** establece que la competencia sólo se traslada en razón de recursos legales, esta Superioridad advierte que dicha disposición constitucional no se ocupa de este extremo procesal, en cambio, lo que estatuye es el “**principio de independencia judicial**”. Así se encuentra reconocido en innumerables precedentes judiciales (Cfr. Resoluciones Judiciales del Pleno de la Corte de 11 de octubre de 1991, 13 de febrero de 1995, 2 de febrero de 1998, 7 de octubre de



colectivo. El individual se refiere a la libertad, dentro del orden constitucional y legal, con que debe actuar todo magistrado o juez al ejercer sus funciones; y el colectivo alude a la dependencia del Órgano Judicial con respecto a los otros órganos del Estado. De modo que de los tres órganos superiores del Estado, sólo el judicial, que es de carácter técnico, podría ser independiente" (Resolución Judicial del Pleno de la Corte de 23 de mayo de 1991).

El **principio de independencia judicial** implica, en su aspecto externo, que el Órgano Judicial no está supeditado a los otros Órganos del Estado, en lo que se refiere al ejercicio de las funciones que la Constitución y las Leyes le confieren; y en el aspecto interno, que los Jueces y Magistrados actúen autónomamente y que sus decisiones sean respetadas, siendo sometidas a análisis por los superiores jerárquicos, únicamente, cuando se ejerzan algunos de los mecanismos procesales de revisión o impugnación de resoluciones judiciales, estatuidos en nuestro orden jurídico.

En ese contexto, resulta claro que la frase impugnada, tampoco vulnera el **artículo 210 de la Constitución Nacional**, ya que la función jurisdiccional que despliega la autoridad judicial jerárquicamente superior, en el tema de la aplicación de medidas cautelares personales en procesos por delitos relacionados con drogas, **no obedece a criterios inmotivados o arbitrarios, sino al ejercicio de la consulta**, iniciativa procesal que, como se expresó en párrafos precedentes, se encuentra entre los mecanismos establecidos en la Ley para acceder a la segunda instancia.

Esta Corporación de Justicia concluye que la frase: "Estas medidas serán remitidas en grado de consulta al Superior", contenida en el **artículo 23 de la Ley de Drogas**, no contravienen los **artículos 32 y 210 de la Constitución Nacional**, ni ninguna otra disposición de la Carta Fundamental.

Por las consideraciones que se dejan expuestas, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase: "Estas medidas serán remitidas en grado de consulta al Superior", contenida en el **artículo 23 del Texto Único de la Ley N°23 de 30 de diciembre de 1986**, "Por la cual se reforman algunos artículos del Código Penal y del Código Judicial y se adoptan otras disposiciones especiales sobre delitos relacionados con drogas, para su prevención y rehabilitación", por cuanto no viola los artículos 32 y 210, ni ninguna otra disposición de la Constitución Nacional.

Notifíquese y publíquese.

**ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO**

**VICTOR L. BENAVIDES P.**

**ALBERTO CIGARRUISTA C.**

**GRACIELA J. DIXON C.**

**HARLEY J. MITCHELL D.**

**JUAN FRANCISCO CASTILLO**

**WINSTON SPADAFORA F.**

**JOSÉ A. TROYANO P.**


**ADÁN ARNULFO ARJONA L.**

**YANIXSA YUEN**

**Secretaria General**

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 28 de dic de 07

  
Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA