

ENTRADA NO.226-08

PONENTE MGDO. JERÓNIMO E. MEJIA E.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICDO. HERNAN A. BONILLA GUERRA CONTRA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 15 DE 7 DE FEBRERO DE 2008.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009)

VISTOS:

El licenciado Hernán Bonilla Guerra ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008.

Previa admisión de la demanda de inconstitucionalidad y por considerar cumplidas las formalidades exigidas por el artículo 2560 del Código Judicial, se corrió traslado de la demanda a la Procuradora General de la Nación, por el término de diez días.

I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.

La Norma denunciada como inconstitucional, es el artículo °1 de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008” Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales”, que es del tenor siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley permite el uso de los medios electrónicos existentes o que se desarrollen en el futuro, en el trámite y la sustanciación de los procesos judiciales, y regula el Sistema de Gestión Judicial y el Expediente Electrónico Judicial, como componentes operativos de la plataforma informática adoptada por el Órgano Judicial, para la tramitación electrónica de los procesos”.

II. CONTENIDO DE LA DEMANDA.

El recurrente solicita que el artículo 1° de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008 sea declarado inconstitucional por vulnerar, en concepto de violación directa, el artículo 201 de la Constitución.

Indica que "...la oración inicial del segundo inciso del artículo 201 de la Constitución es de tal sencillez que no permite otra interpretación constitucional distinta de la que resulta de su fácil comprensión literal: La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple". (vid. f. 3 del expediente).

En tal sentido añade que "...la disposición atacada lo que hace es implantar, en contra del mandato constitucional antes señalado, que la gestión y actuación de todo proceso se surta **sin papel**" (Idem).

Sostiene además que "...las gestiones y las actuaciones que se hagan sin papel, estarán irremediablemente ejecutadas al margen de la Constitución, y la disposición legal, como la acusada, que permita este tipo de administración de 'justicia electrónica', **sin papel simple, es a su vez, inconstitucional**". (vid. f. 4).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN.

La Procuradora General de la Nación, mediante Vista No. 13 de 15 de abril de 2008, solicita que se declare que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1° de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008.

Su criterio se sustenta en que la norma impugnada forma parte de la novedosa legislación que tiene como finalidad la utilización de los métodos electrónicos para el trámite y sustanciación de los procesos judiciales, lo cual hace que la gestión judicial y el expediente electrónico judicial conformen la plataforma informática del Órgano Judicial. (vid. f. 10).

Indica además que en esta Ley se adoptan previsiones para evitar la indefensión de las partes por la carencia de los medios electrónicos, ya que se contempla la instalación de centros de impresión de aquellos documentos que forman parte del expediente electrónico judicial (Cfr. f. 11).

Concluye indicando que la alegada inconstitucionalidad carece de sustento jurídico puesto que esta legislación representa una alternativa para economizar tiempo y dinero, no sólo para las partes litigantes sino también para el Órgano Judicial (vid. f. 12).

IV. FASE DE ALEGATOS.

Una vez devuelto el expediente se fijó en lista el negocio y se publicó el edicto correspondiente por el término de tres días a fin de que el demandante y todos los interesados presentaran sus argumentos por escrito (fs. 15-18).

El demandante fue el único que hizo uso de tal derecho y mediante un breve escrito reitera los argumentos expuestos en la demanda y su solicitud de que se declare la inconstitucionalidad de la disposición recurrida por esta vía constitucional objetiva. (f. 21).

V. FUNDAMENTACION Y DECISIÓN DEL PLENO.

En el presente proceso constitucional se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008 **“Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales”**.

El demandante aduce vulnerado en concepto de violación directa por omisión la segunda oración del artículo 201 de la Constitución, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 201. La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida. La gestión y actuación de

todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno.

Las vacaciones de los Magistrados, Jueces y empleados judiciales no interrumpirán el funcionamiento continuo de los respectivos tribunales. (Subraya el Pleno)."

Previo a la decisión de este negocio constitucional, se hace necesario externar algunos planteamientos acerca del origen de la oración "La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estará sujeta a impuesto alguno", que hace parte del artículo 201 citado *ut supra* y la situación de la justicia frente a los nuevos sistemas de información, a lo que se procede:

A. Consideraciones en cuanto al origen de la frase "La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple", contenida en el artículo 201 de la Constitución (antes artículo 198).

Como es de recordar, hasta 1983 las gestiones que se realizaban en los procesos judiciales requerían ser presentadas en papel sellado, que no era más que un impuesto de timbre, tal como lo tiene previsto el Código Fiscal.

A raíz de las Reformas Constitucionales de 1983, se incorporó al artículo 198 del Texto Constitucional la frase "La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estará sujeta a impuesto alguno", **con la finalidad primordial de eliminar todo impuesto existente** en las actuaciones y **aliviar la onerosidad** que representaba acceder a la administración de justicia. Ello motivó que todas las normas que exigían que los escritos fueran realizados en papel sellado, devinieran en inconstitucionales.

Así, mediante Sentencia de 6 de julio de 1983, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al resolver demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 495 del Código Judicial (que exigía el uso de papel sellado en los procesos judiciales), manifestó lo siguiente:

"...Para hacer efectiva, en la práctica, esa garantía de justicia, las reformas constitucionales de 1983 han procurado reducir al mínimo los obstáculos de orden económico que limita la intervención de las personas que pueden o deben ser oídas en el proceso...

Para reafirmar, entonces, la gratuidad de la justicia constitucionalmente declarada, garantizar la intervención de todas las personas en el proceso y procurar la igualdad procesal de las partes, la Reforma Constitucional de 1983, **eliminó el uso de papel sellado y todo impuesto**, en las actuaciones judiciales..." (Sentencia del Pleno del 6 de julio de 1983. Cfr. además la Sentencia de 18 de mayo de 2001. Mgda. Ponente: Mirtza de Aguilera).

La sentencia transcrita expone con claridad **la intención y el espíritu de la reforma constitucional de 1983**, consistente en reconocer la tutela judicial como un derecho fundamental del hombre que, para ser efectivo, **requería eliminar o disminuir en lo posible los obstáculos que impidan su ejercicio**, entre los que se encontraba la **onerosidad de los procesos ocasionada por la exigencia del uso del papel sellado en todas las gestiones y actuaciones judiciales**.

B. La situación actual de la administración de justicia frente a los nuevos sistemas de información.

Han transcurrido 25 años desde que el constituyente incluyó la referencia al "papel simple" en el texto constitucional. Desde entonces, el aumento de la población, aunado al creciente número de expedientes judiciales en los distintos despachos, ha llevado a la administración de justicia a recurrir a los adelantos tecnológicos en cuanto a sistemas informáticos y medios de almacenamiento de información, para afrontar con prontitud la creciente demanda de los usuarios y poder cumplir de esta forma con la obligación de justicia expedita.

En efecto, encontramos que muchos países de Latinoamérica han implementado estos mecanismos tecnológicos, con la finalidad de resolver los

mismos problemas que acontecen en Panamá, ya que el Proceso Electrónico Judicial se ha convertido en la forma más moderna y expedita para acceder a la administración de justicia y el mecanismo más viable para resolver el alto número de expedientes que en papel y de forma clásica se tramitan en los diferentes despachos judiciales. (Cfr. DIAZ GARCIA, ALEXANDER, "Acceso a la Administración de Justicia a Través de Nuevas Tecnologías", www.alfa-redi.org/, Revista de Derecho Informático N° 074-Septiembre de 2004, fecha de citación 27/8/08, ISBN 1681-5726).

C. Parámetros metodológicos y principios constitucionales aplicables a la decisión del presente negocio constitucional.

Observa el Pleno que la **interpretación literal** que hace el recurrente de la segunda oración del párrafo primero del artículo 201 de la Constitución, parte de la idea de que las normas constitucionales surgen exclusivamente del texto constitucional y que todas las respuestas están enunciadas en él, de manera taxativa, sin atender a ninguna otra circunstancia.

No obstante, esta Superioridad como intérprete máximo de la Constitución estima que la decisión de esta causa constitucional conlleva, más que el apego a la literalidad normativa a la elaboración de una respuesta interpretativa que pueda "...poner al día el significado de las palabras de la Constitución, averiguar los requerimientos sociales existentes, ensamblar y compensar los valores en juego, inquirir sobre las consecuencias de la decisión a adoptar y, finalmente, diseñar su producto interpretativo en función del problema a decidir."(SAGUÉS, NESTOR PEDRO, "La Interpretación Judicial de la Constitución", Editorial Lexis Nexus, Santiago, 2006, f. 24). Ello puede lograrse mediante una **interpretación evolutiva** del texto del artículo 201 de la Constitución dirigida o encausada por los principios de **razonabilidad y unidad de la Constitución**.

La **interpretación evolutiva** como método de interpretación de la Norma Fundamental permite al intérprete aplicar al caso concreto una "...Constitución viviente construida, en cada momento, en base al texto normativo integrado por sus contextos sociales.", respetando los fines y valores establecidos por la propia Ley fundamental que debe orientar cualquier labor hermenéutica. (Cfr. PÉREZ LUÑO, ENRIQUE," Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución", Séptima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2001, p.275).

Por su parte, el **principio de razonabilidad** orienta la labor del intérprete constitucional de modo que este actúe con "...sensatez y flexibilidad **frente a nuevas situaciones, tratando de superar el problema sin afectar el entramado normativo**". (Cfr. GARCIA BELAUNDE, DOMINGO, "La interpretación constitucional como problema," en "Derecho del Estado" Tomo II, Bogotá, p. 671, Subraya el Pleno), mientras que el principio de **Unidad de la Constitución** lo lleva a considerar el conjunto de las normas constitucionales como una **totalidad, coherente y sin contradicciones** entre las distintas partes o normas que integran el todo o sistema constitucional. (Cfr. PÉREZ LUÑO, ENRIQUE, Ob.cit. p. 276).

D. Decisión de la causa.

La norma legal objeto de la presente acción de inconstitucionalidad hace parte de lo que se ha denominado "Medidas para la Informatización de los Procesos Judiciales" y se encuentra dentro del Capítulo referido al "Ámbito de Aplicación" de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008.

Como se ha expuesto, para el recurrente la norma impugnada al suplantar el papel simple por el expediente electrónico como soporte para consignar las actuaciones y gestiones judiciales "...desconoce la voluntad del constituyente de

que toda la gestión y actuación se surtirá en papel simple” y, por ende, vulnera el artículo 201 de la Constitución (f. 3 del expediente).

No obstante, la aplicación del principio de **razonabilidad** lleva al Pleno a realizar su labor de control constitucional de la ley, tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. El párrafo primero de la norma constitucional que se dice infringida (artículo 201 de la Constitución Nacional).

De la norma en comento se desprende que:

a. La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida.

Sobre el **principio de gratuidad**, contenido en el artículo 201 de la Constitución, este Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse en la Sentencia de 15 de marzo de 2006 al indicar que:

“La gratuidad de la justicia tiene como principal norte la posibilidad de todo ciudadano de acceder a los órganos dedicados a la administración de justicia, es decir, que las puertas de los mismos estén abiertas y a disponibilidad de todo el conglomerado social, sin excepción alguna y sin ningún tipo de discriminación, toda vez que la administración de justicia constituye un servicio que brinda el Estado y que es de carácter público. En otras palabras, la prestación del servicio por parte del Estado es sufragado por éste, ya que entre otros elementos, brinda las instalaciones, se encarga del pago de los servidores judiciales que integran todo el engranaje judicial, lleva a cabo una serie de trámites, etc; pero por otro lado **es impensable que dicho principio carezca de límites lógicos que se plasmen en la ley...es decir que no debe pensarse al hablar del principio de gratuidad de la justicia que el Estado deba sufragar todos y cada uno de los gastos que implique un proceso.** (Sentencia de Inconstitucionalidad de 15 de Marzo de 2006 Ponente: Mgdo. Alberto Cigarruista C.)

Por otro lado, el carácter **expedito e ininterrumpido** pretende salvaguardar el derecho de los ciudadanos a una justicia transparente, eficiente y sin dilaciones.

b. La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estará sujeta a impuesto alguno.

Como ya se ha explicado en el aparte relativo al origen de la frase “La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple” contenida en el artículo 201 de la Constitución (antes artículo 198), la preocupación del constituyente de 1983 al incluir el término “**papel simple**” en la excerta constitucional, tuvo el propósito de **diferenciarlo del “papel sellado”**, en virtud del **gasto excesivo que su uso ocasionaba a los usuarios** del sistema de administración de justicia, lo que conculcaba el derecho de toda persona a una justicia **gratuita, expedita e ininterrumpida** e impedía que todos los ciudadanos tuvieran la posibilidad de acceder a la administración de justicia “...sin excepción alguna y sin ningún tipo de discriminación” (Cfr. Sentencia del Pleno de 15 de marzo de 2006. Mgdo. Ponente: Alberto Cigarruista C.). Esta oración persigue igualmente **la eliminación del cobro de impuestos.**

2. El artículo 1º de la Ley 15 de 2008 que se demanda como inconstitucional. Dicho artículo se encuentra dirigido a:

- a. **Permitir el uso de los medios electrónicos existentes o que se desarrollen en el futuro,** en el trámite y la sustanciación de los procesos judiciales,
- b. **Regular el Sistema de Gestión Judicial y el Expediente Electrónico Judicial,** y
- c. **Establecer la tramitación electrónica** de los procesos.

3. El cargo de infracción constitucional que formula el recurrente al artículo 1º de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008.

Los planteamientos del denunciante se encuentran dirigidos a:

- a. **Desligar la mención del “papel simple” que realiza el artículo 201 de la Constitución de todos los otros elementos** que, como se ha constatado, aparecen contemplados en dicha disposición como lo son la **gratuidad de la justicia y su carácter expedito e ininterrumpido**.
- b. Sostener que la implementación del sistema electrónico de Gestión Judicial y actuación y el Expediente Electrónico **es incompatible con la norma que se dice infringida** (artículo 201 de la Constitución).

Ahora bien, al confrontar la norma impugnada con el párrafo primero del artículo 201 de la Constitución Nacional y con los cargos que le endilga el recurrente, esta Superioridad estima que la eliminación del uso del papel simple en las gestiones y actuaciones judiciales, como bien señala la Procuraduría General de la Nación “...representa una alternativa para economizar tiempo y dinero no sólo para las partes litigantes; sino también para el Órgano Judicial”. (Cfr. f. 12 del expediente), lo que se adecúa al carácter expedito y al principio de gratuidad de la justicia que consagra la primera oración del artículo 201 de la Constitución. Aunado a ello, el artículo cuya inconstitucionalidad se demanda se encuentra precedido por un párrafo introductorio que resalta “...el ahorro económico que para el Órgano Judicial supondrá la implementación del nuevo sistema de tramitación”, objetivo este que además resulta cónsono con los principios de austeridad y **eficiencia** que deben regir el desarrollo de toda la actividad estatal. (Cfr. DALLA VIA, ALBERTO RICARDO, “Los Principios Económicos y el Crédito Público” en la obra Colectiva “Derecho Constitucional”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, p. 294).

Por otro lado, observa el Pleno que la disposición impugnada por esta vía constitucional objetiva se conforma incluso, al contenido del numeral 1° del artículo 215 de la Constitución que obliga a que las normas procesales se sujeten a los principios de **simplificación de trámites y economía procesal**, lo que no puede ser soslayado en virtud del **principio de unidad** del ordenamiento constitucional.

Debe considerarse también que la **interpretación evolutiva de la Constitución impide sustraerse de la realidad jurídica y de los cambios sociales** y dejar de lado el avance tecnológico que experimenta la humanidad. En ese sentido, no puede esta Corte desconocer que **el uso de papel simple se ha convertido en un obstáculo a la administración de justicia**, que se agrava aún más por las limitaciones de espacio físico que existen para almacenar el creciente número de expedientes que ingresan de ordinario a los diferentes tribunales.

También debe tenerse presente que, si bien el uso de papel simple teóricamente constituye una forma de gratuidad (que en la práctica se ha convertido en un obstáculo para una administración de justicia expedita y eficiente, que son fines constitucionales igualmente legítimos), no es la única y **el carácter gratuito de la administración de justicia no implica que los usuarios del sistema se encuentren exentos de soportar algunas cargas del sistema judicial en su condición de auxiliares y beneficiarios de éste**.

En el presente caso, **recae sobre los profesionales del derecho el deber de ajustar sus mecanismos de gestión a las exigencias del nuevo sistema de tramitación judicial**. En tanto esto ocurre, el cuerpo normativo al que pertenece la disposición atacada por esta vía constitucional objetiva, contempla los medios para que la puesta en marcha de este sistema no deje en indefensión a quienes, por razones económicas, no tengan acceso a estos medios tecnológicos (v.g. instalación de centros de impresión, terminales que permitan la consulta del Expediente Electrónico Judicial o su impresión, etc.) y prevé además que se pueda continuar los procesos iniciados en papel a través de ese soporte de información hasta su culminación (Cfr. artículo 45 de la Ley 15 de 2008).

Por las razones antes expuestas, en virtud de una interpretación evolutiva, razonable y respetuosa de la unidad del ordenamiento constitucional se concluye que el artículo 1° de la Ley 15 de 2008 al eliminar el uso del papel simple en las gestiones y actuaciones judiciales e introducir el sistema de gestión electrónica y el expediente electrónico no viola el artículo 201 ni ningún otro artículo de la Constitución y así pasa a declararse.

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 1° de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008 "Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales".

Notifíquese, Publíquese y Archívese.

MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.

MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

MGDO. GABRIEL E. FERNÁNDEZ M.

MGDO. WINSTON SPADAFORA F.

MGDO. ADÁN ARNULFO ARJONA L.

MGDA. ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO

MGDO. VICTOR L. BENAVIDES

MGDO. ALBERTO CIGARRUISTA C.

**LICDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**