

28

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015).

VISTOS

Se somete a la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de Inconstitucionalidad, interpuesta por la Firma Forense FONSECA BARRIOS & ASOCIADOS. La acción pretende se declaren inconstitucionales los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 del nuevo Código Procesal Penal, aprobado mediante Ley 63 de 28 de agosto de 2008 y publicado en Gaceta Oficial No. 26,114 del 29 de agosto del mismo año.

NORMAS DEMANDADAS DE INCONSTITUCIONAL

Quien propone la acción constitucional, es del criterio que los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, con la cual se adoptó el nuevo Código Procesal Penal, son violatorios de la Constitución Política de nuestra República.

Las normas citadas (antes de las reformas) en el párrafo que antecede, en sentido literal plasman lo siguiente:

“Artículo 553. Aplicación temporal de la ley procesal. Las disposiciones de este Código solo se aplicarán a los hechos cometidos desde su entrada en vigencia.

Artículo 554. Procesos iniciados. Los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código continuarán su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de su investigación.

Artículo 555. Implementación progresiva. Para la aplicación de las disposiciones de este Código, se implementará un programa progresivo, en la forma indicada en el siguiente artículo, que se iniciará en el Segundo Distrito Judicial, con un plazo máximo de cuatro años para su implementación a todo el territorio nacional, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria del Estado y la capacitación constante del recurso humano.

Artículo 556. Vigencia espacial. Las disposiciones de este Código tendrán aplicación espacial, según las siguientes reglas:

1. Desde el 2 de septiembre de 2009, se aplicará únicamente a los hechos que ocurran dentro del Segundo Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales.
2. Desde el 2 de septiembre de 2010, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Cuarto Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales.
3. Desde el 2 de septiembre de 2011, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Tercer Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales.
4. Desde el 2 de septiembre de 2012, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Primer Distrito Judicial y sus respectivos circuitos judiciales.
5. Desde el 2 de septiembre de 2009, se aplicará a los procesos que sean de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y en Sala Penal, como Tribunal de única instancia, y de la Asamblea Nacional.

Artículo 557. Aplicación temporal. Desde el 2 de septiembre de 2009, tendrán aplicación, en todos los procesos penales, las disposiciones del Título I, Libro Primero; de los Títulos IV y V, Libro Segundo, y del Capítulo V, Título I, Libro Tercero, de este Código, siempre que no impliquen la intervención del Juez de Garantías ni de los Tribunales de Juicio, hasta tanto estos no se hayan establecido.

ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL CONSIDERADO TRANSGREDIDO Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El gestor de la demanda, establece como normas constitucionales transgredidas los artículos 32, 19 y 46 de la Carta Magna, la cuales pasamos a transcribir:

“Artículo 32. 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.”

Artículo 19. No habrá fueros ni privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas política.

Artículo 46. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada”

En cuanto al concepto de la infracción, el petente alega que los citados artículos fueron transgredidos por violación directa por omisión. Es preciso acotar además, que la sustentación de cada infracción se basó en un mismo fundamento de hecho y de derecho, el cual pasamos de inmediato a detallar.

Como introducción, advierte el demandante que los artículos impugnados, por formar parte de una herramienta que regula el debido proceso criminal, se constituyen en las normas adjetivas que complementan la Ley Substancial Penal. Dicho instrumento jurídico, resalta, debe entrar en vigencia al instante en que se promulga en la Gaceta Oficial o dentro del plazo que indique la publicación de la Ley.

En el primer aspecto abordado, señaló que cada uno de los artículos que censura de inconstitucional pretenden que la Ley 63 de 2008 (de ahora en adelante Código Procesal Penal), sólo se aplique a los hechos punibles que se materialicen a partir de la fecha que entra en vigencia el Código Procesal Penal. Dicha circunstancia, comenta, hace pensar que los procesos penales iniciados antes de la vigencia del Código Procesal Penal se registrarán bajo las directrices de una ley adjetiva que quedará derogada una vez entre en vigencia la nueva Ley, lo cual a su entender, provocará la aplicación de dos leyes simultáneamente.

Explica el letrado, que el escenario jurídico arriba expuesto, lesiona el debido proceso, máxime si se le añade que unos sujetos procesales serán beneficiados con el nuevo Código Procesal Penal y otros no.

Por otro lado, es de la convicción que el mecanismo de implementación del Código Procesal Penal, genera fueros y privilegios entre los procesados que cometan el injusto el día que inicia la vigencia de la Ley y los que están siendo procesados por comisión de tipos penales antes a la vigencia del nuevo procedimiento.

Sugiere el accionante como fórmula correcta, la aplicabilidad del Código Procesal Penal en todo el Territorio Nacional, una vez entre en vigencia, ya que, se trata de una Ley adjetiva que no encaja en el radio de acción del artículo 46 de la Carta Magna, mandato constitucional éste, que sólo permite la retroactividad de la ley sustantiva favorable al reo, mas no de la adjetiva, como se pretende hacer en el nuevo código de procedimiento.

Igual situación ocurrirá, añade, en los Distritos Judiciales donde no entre a regir el Código Procesal Penal de forma inmediata, pues, en dichas jurisdicciones seguirá utilizándose el Código Judicial de 1987, mientras que en el Segundo Distrito Judicial, donde inicia su peregrinar el nuevo proceso, se utilizarán las nuevas pautas o ritualidades.

Concluye el petente solicitando sean declaradas inconstitucionales las normas acusadas por violar los artículos 32, 19 y 46 de la Carta Magna.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la demanda de inconstitucionalidad bajo estudio, se procedió a correr traslado al Procurador de la Administración, para dar cumplimiento a la exigencia del artículo 201 de la Constitución Política.

En su intervención, el Procurador de forma directa califica de prematura la demanda ensayada, toda vez que, la Ley 63 de 2008 se encuentra en una vacancia legislativa (*vacatio legis*), dispuesta por voluntad expresa del legislador. Dicha condición, propone, imposibilita que las normas acusadas infrinjan un derecho individual como los contenidos en el artículo 19 (fueros y privilegios), 32 (debido proceso) y 46 (ley favorable al reo) de la Constitución Política.

Cómo sustento de su posición, transcribe sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, donde se establecieron criterios sobre la impugnación constitucional de normas que no han entrado en vigencia.

Finaliza la Procuraduría sugiriendo declarar que no es viable, por prematura, la acción de inconstitucionalidad pretendida.

Agotada la etapa de traslado, se fijó el negocio en lista y se publicó edicto por tres días en un periódico de circulación nacional, a fin de que el proponente de la acción y terceros interesados presentasen argumentos relacionados al proceso constitucional instaurado, sin embargo, dentro del término concedido no se presentó escrito alguno.

CONSIDERACIÓN DEL PLENO

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el demandante, así como la opinión vertida de la Procuraduría de la Administración, procede de inmediato a cumplir con el examen de la confrontación de los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, con la cual se adoptó el nuevo Código Procesal Penal, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa decisión, las siguientes consideraciones.

Antes de iniciar el estudio que corresponde, es necesario advertir que en momentos en que la presente controversia era de conocimiento de los integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se dictaron tres (3) nuevas disposiciones, es decir, la Ley 48 de 1 de septiembre de 2009 "Que modifica artículos del Código Procesal Penal", la Ley 66 de 1 de septiembre de 2011 "Que modifica un artículo del Código Procesal Penal" y la Ley 8 de 6 de marzo de 2013 "Que modifica artículos del Código Procesal Penal". Dichas leyes modificaron normas impugnadas, hablamos de los artículos 556 y 557 del Código Procesal Penal, sin embargo, observamos que el contenido de esas normas se mantuvo intacto, sólo cambio el año de aplicación y se agregó un párrafo al artículo 557, en tanto, al no variar su esencia, esta Corporación de Justicia pasa al análisis de la pretensión sometida a su arbitrio, no sin antes transcribir el contenido de los artículos mencionados, ahora vigentes, a fin de no dejar dudas al respecto.

Artículo 556. Vigencia espacial. Las disposiciones de este Código tendrán aplicación espacial, según las siguientes reglas:

- 1. Desde el 2 de septiembre de 2011, se aplicará únicamente a los hechos que ocurran dentro del Segundo Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales.*
- 2. Desde el 2 de septiembre de 2012, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Cuarto Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales.*
- 3. Desde el 2 de septiembre de 2015, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Tercer Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales.*
- 4. Desde el 2 de septiembre de 2016, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Primer Distrito Judicial y sus respectivos circuitos judiciales.*
- 5. Desde el 2 de septiembre de 2011, se aplicará a los procesos que sean de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y en Sala Penal, como Tribunal de única instancia, y de la Asamblea Nacional.*

Artículo 557. Aplicación temporal. Desde el 2 de septiembre de 2011, tendrán aplicación, en todos los procesos penales, las disposiciones del Título I, Libro Primero; de los Títulos IV y V, Libro Segundo, y del Capítulo V, Título I, Libro Tercero, de este Código, siempre que no impliquen la intervención del Juez de Garantías ni de los Tribunales de Juicio, hasta tanto estos no se hayan establecido.

Se excluye de lo dispuesto en este artículo la aplicación de las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 12 y en el último párrafo del artículo 237 de este Código, las cuales entrarán en vigencia el 2 de septiembre de 2016.

El problema jurídico planteado atiende los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, con la cual se adoptó el nuevo Código Procesal Penal, los cuales, básicamente, disponen el tiempo de aplicación normativa del texto procedimental, es decir, la entrada en vigencia progresiva del nuevo sistema de corte acusatorio, que para el petente violan el artículo 19 (fueros y privilegios), 32 (debido proceso) y 46 (ley favorable al reo) de la Constitución Política. La totalidad de las normas que conforman el Código de Procedimiento Penal, entrará a regir en el territorio nacional en cuatro (4) etapas, que dicho sea de paso, dos de ellas se encuentran operando. Estas cuatro (4) etapas son:

1. La primera que inició desde el 2 de septiembre de 2011, en el Segundo Distrito Judicial que comprende la Provincia de Veraguas y Coclé, y sus respectivos circuito judiciales.
2. La segunda etapa que inició desde el 2 de septiembre de 2012, en el Cuarto Distrito Judicial que comprende la Provincia de Herrera y Los Santos, y sus respectivos circuitos judiciales.
3. La tercera etapa que iniciará desde el 2 de septiembre de 2015, en el Tercer Distrito Judicial que comprende la Provincia de Chiriquí y Bocas del Toro, y sus respectivos circuitos judiciales.
4. La cuarta etapa que iniciará desde el 2 de septiembre de 2016, en el Primer Circuito Judicial que comprende la Provincia de Panamá, Colón, Darien y San Blas, y sus respectivos circuitos judiciales.

Para el letrado demandante, esos artículos violan la Constitución, creando fuero y privilegios para los sujetos procesales en donde entró a regir, en detrimento de los demás que residen en los Distrito Judiciales en donde seguirá vigente el Libro III de 1987, que regula la materia criminal. Afirma, que el fuero y privilegio se da porque permite que a favor del reo se aplique la ley que más le favorezca en materia penal, es decir, la norma sustantiva y no la adjetiva, agregando que se viola el debido proceso al entrar en vigencia de manera progresiva cuando debería entrar en forma inmediata.

7

Seguidamente, para la Procuraduría de la Administración la acción de inconstitucionalidad no era viable, por prematura, pues al ser presentada, la ley 63 de 2008 se encontraba en una vacancia legislativa (*vacatio legis*). 34

Tenemos entonces, que la controversia jurídica radica en que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, resuelva si efectivamente los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, con la cual se adoptó el nuevo Código Procesal Penal, vulneran los artículos 32, 19 y 46 de la Constitución Política, es decir, el debido proceso, el principio de igualdad y el de favorabilidad al reo.

En primer lugar, cabe acotar que nuestro ordenamiento jurídico-penal atravesó por distintos modelos de juzgamientos penales, pero manteniéndose el inquisitivo (conocido también como mixto) hasta el último acto legislativo que es de corte acusatorio. Desde que nos convirtiéramos en República, manteníamos el Código Judicial Colombiano hasta la creación del Código Judicial de 1917, cuyo modelo era similar al Colombiano y también al Español; no fue hasta el Código Judicial de 1987, que surgen elementos propios del sistema, como las garantías consagradas en la jurisprudencia y en los Convenios Internacionales; este último sufre una modificación a través de la Ley No. 1 de 1995, primera que da señales de las nuevas tendencias de corte acusatorio, al introducir términos en la práctica de pruebas, se resalta el derecho de defensa, entre otros aspectos. Ese texto legal sufre nuevamente otra modificación mediante la Ley No. 23 de 2001, "*Dirigida a agilizar el trámite no sólo del proceso penal, sino también del proceso civil, esta ley mantuvo la línea de su antecesora, pero modificó la numeración de todos los artículos del Código Judicial*". (González Herrera, Alberto. Principio Acusatorio, Sistema Acusatorio y Prueba Penal. Cultural Portobelo, Panamá. 2011, pág. 41)

Resulta importante mencionar las finalidades con las cuales se crea este nuevo modelo penal. Busca mejorar la función investigativa del Ministerio Público, adjudicándose únicamente la potestad de recabar material probatorio suficiente para esclarecer los hechos; se resalta el juicio público, donde prevalece la oralidad y el contradictorio; se separa la función investigativa de la jurisdiccional; simplificación en los trámites, a fin de descongestionar la carga laboral; en el juicio oral se recrea la actividad probatoria, se crea la figura controladora de la investigación, pretendiendo conservar los

derechos y garantías que le asisten a todo ciudadano y; además, el nuevo sistema acusatorio será implementado de forma gradual. 35

Para ser más explícitos, podemos mencionar que las funciones atribuidas al agente de instrucción toma un rumbo distinto con la entrada en vigencia de la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, pues a partir de la reforma le corresponde, únicamente, el ejercicio de la acción penal e investigar los hechos que tengan las características de una violación de la ley penal, siempre y cuando existan motivos y circunstancias fácticas suficientes que indiquen la posible comisión de un hecho punible, pero sólo ello, ya que ahora, todos sus actos de investigación estarán supervisados por el juez, que ejerce las funciones de control de garantías (Artículo 5 del Código Procesal Penal). Se mantiene la función del Ministerio Público de acusar a los presuntos infractores de las normas sustantivas ante el juez de conocimiento de la causa respectiva, prevaleciendo luego en el juicio público, la oralidad, con inmediación de las pruebas, contradictorio, con todas las garantías.

Es importante mencionar, que con la creación del nuevo sistema penal se han detallado o resaltado los principales aspectos procedimentales que regulan esa materia. Ello implica que, se han mantenido los principios generales y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política en armonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El nuevo Código Procesal Penal de la República de Panamá, contenido en la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, surge como consecuencia de los cambios y luchas de sus promotores, que buscan el bien común y la paz social. Aparece como una herramienta para articular los diferentes elementos penales que constituyen la respuesta estatal al fenómeno criminal, es decir, que estamos frente a un problema social que debe ser atendido bajo el concepto de "*Política Criminal*", entendiéndose como tal, el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a

las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, que es cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.

Para la doctrina, la "*Política Criminal*" es un fenómeno que estudia el derecho penal, a fin de establecer mecanismos eficaces de protección a la sociedad, siempre que el creador de las normas se encuentre dentro de sus funciones y límites, sin perjuicio de los postulados legales como instrumentos de control del poder punitivo estatal.

"Es esta, al lado de la criminología y la dogmática penal, la otra disciplina penal que contempla el conjunto de disciplinas que le dan forma al modelo integrado actualmente vigente. En un sentido amplio, puede entenderse la política criminal como la política jurídica en el ámbito de la justicia penal. Y, en el sentido estricto, como la ciencia que estudia cómo configurar el derecho penal de la forma más eficaz posible para que pueda cumplir con su tarea de protección de la sociedad; se fija, por ello, en las causas del delito e intenta comprobar la eficacia de las sanciones penales, pondera los límites hasta donde puede extender el legislador el derecho penal para coartar lo menos posible la libertad y las garantías ciudadanas; además, discute cómo deben redactarse las normas penales de manera correcta y comprueba si el derecho penal material se halla construido de tal manera que pueda ser verificado y realizado en el proceso penal.

Lo anterior no significa, entonces, que el político criminalista pueda llevar sus controversias hasta extremos insospechados, pues debe respetar unos postulados precisos que -a manera de principios limitantes- se constituyen en barreras de contención: los principios de estado de derecho, dignidad de la persona humana y culpabilidad, entre otros, que actúen también como controles al *ius puniendi* del Estado; o sea, que en el mundo contemporáneo han sido elevados al rango de declaraciones programáticas, hacia las que -se supone- la humanidad dirige su lucha por una sociedad mejor.

En lo atinente al *método* de esta disciplina puede decirse lo siguiente. El político criminalista usualmente cumple su tarea en tres fases distintas: en primer lugar, orienta al legislador en la tarea de creación del derecho penal positivo y de las nuevas instituciones llamadas a luchar contra la criminalidad, sea que parta o no de un determinado derecho positivo. Así mismo, en segundo lugar, una vez configurado el derecho penal, contribuye –tal como ya se mostró– a su elaboración dogmática. En tercer lugar, critica el derecho vigente partiendo de los resultados obtenidos por la labor dogmática y formula propuestas de enmienda y reformas legales.

Así las cosas, parece evidente que este saber tiene las siguientes *características*: es una ciencia *crítica*, pues tiene asignado un cometido altamente innovador, en la medida que propone reformas legislativas o sociales valiéndose de las mismas herramientas que le brinda la dogmática; *valorativa*, porque trabaja con categorías extractadas de los valores predominantes en una comunidad dada, en un momento *histórico determinado* y, más concretamente, los propios de una organización social democrática. En fin, se le puede asignar esta última nota porque cumple con una imprescindible tarea cuestionadora, no solo de los valores jurídicos, sino también de su realización social, y contribuye a la creación y modificación del derecho penal, e incluso, a su elaboración dogmática.

También es una parcela del conocimiento humano *del deber ser*, como lo denota la característica anterior y el empleo de los métodos propio de estas, aunque sin descartar la utilización de las herramientas propias de las disciplinas empíricas (ciencias sociales, criminología, psicología, etc.); además, puede ser entendida como un saber *independiente*, porque tiene sus propios objeto, método y postulados generales, lo que no le impide trabajar en completa armonía con la dogmática penal y la criminología.”¹

En ese orden, no podemos perder de vista que en una sociedad existen normas que todo ciudadano debe cumplir, adjudicándose el Estado la responsabilidad de controlar la justicia penal frente a conductas consideradas reprochables. El Estado tiene la obligación de crear y aplicar el derecho penal y el procesal penal, es decir, que a éste le corresponde *determinar los tipos penales* (conductas delictivas) y la manera en la que se aplicara ese derecho penal, investigando los delitos e imponiendo penas bajo los mecanismos establecidos por el derecho procesal penal.

Ahora bien, se advierte que el Código Procesal Penal tiene como particularidad las decisiones tomadas por el legislador en el artículo 555, controversia principal objeto de análisis, pues se trata de la implementación progresiva de las disposiciones de ese texto legal. Esta ley con sus respectivas reformas modifican la estructura general o básica de

¹ VELÁSQUEZ V. FERNANDO, Manual de Derecho Penal, Parte General, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Bogotá, D.C., 4ta. Ed., 2010, pp 23-25

acusación y, finalmente, el juzgamiento del proceso en la República, el cual rige a partir de su promulgación, en este caso, desde el 2 de septiembre de 2011 (de manera progresiva), con la reforma introducida mediante Ley No. 48 de 1 de septiembre de 2009.

Al consultar la exposición de motivos correspondiente a las reformas sufridas a la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, constatamos que el fin progresivo se debe al tiempo necesario para la capacitación del personal operador en el engranaje judicial, la adecuación de sus infraestructuras físicas, implementación de sus centros de atención a las víctimas y testigos, difusión de la información para el conocimiento de derechos y deberes, además de la designación adecuada de los ingresos para la ejecución de sus planes.

Para mayor ilustración procedemos a transcribir parte de la exposición de motivos citada en el párrafo que antecede:

“Buscando la eficacia y eficiencia del sistema de administración de justicia penal, se promulgó el 28 de agosto de 2008, la Ley 63 por medio de la cual se adopta un nuevo Código Procesal Penal, la cual estableció, de manera sabia, disposiciones procesales especiales para la vigencia espacial y temporal de sus normas.

Este nuevo Código Procesal Penal, además de ser uno de los resultados del Pacto de Estado por la Justicia, ha conllevado la integración de las instituciones relacionadas con su implementación, que se reconoce como un sistema de procedimiento distinto al que ha regido en Panamá por más de 20 años.

Desde el momento en que se estableció una vacatio legis para que el Órgano Judicial, el Ministerio Público y el Órgano Ejecutivo instruyeran a su personal, con capacitaciones, enfocadas en los operadores del sistema; adecuaran sus infraestructuras físicas, a fin de lograr un sistema de integración de los medios tecnológicos e informáticos; implementaran los centros necesarios para la atención de las víctimas y los testigos, y se difundiera una campaña para que las personas conocieran sus derechos y deberes ante el nuevo sistema acusatorio, se tuvo conciencia por primera vez de que no era fácil asumir los compromisos adquiridos por parte de cada institución que, en muchos casos, no tenían los ingresos asignados para ejecutar los planes en esta materia.

Con la nueva administración en el Órgano Ejecutivo, se transmitió, desde el primer momento, a los miembros de la Comisión de Estado por la Justicia, la preocupación por tener los recursos económicos, que permitiesen a cada una de las instituciones responsables de la ejecución del sistema acusatorio, estar listas para el 2 de septiembre de 2009, fecha en que entraría a regir el nuevo Código Procesal Penal, conforme a la Ley 63 de 28 de agosto de 2008.

Panamá ha tenido el privilegio de ver las experiencias que han tenido otros países de América Latina cuando, al implementarse en sus sistemas penales el sistema acusatorio, en algunos casos ha llevado a situaciones de caos para la descarga

judicial de los procesos, o no se ha podido garantizar la protección de los derechos humanos, conforme sus constituciones políticas o los tratados internacionales.

Conscientes de que la aplicación del nuevo Proceso Penal Acusatorio, debe ser considerado como un sistema en el cual cada una de las instituciones debe participar en conjunto con los demás entes relacionados con la ejecución y aplicación del proceso, la Secretaría Técnica del Pacto de Estado por la Justicia solicitó que se rindiera un informe de ejecución presupuestaria, con términos de tiempo, lo que conllevó a que la nueva administración se replanteara la extensión de la vacatio legis, con la finalidad de lograr el perfeccionamiento de los objetivos y principios ya trazados en la Ley 63.

El presente Proyecto de Ley fija el 2 de septiembre de 2011 como fecha de inicio para la aplicación del nuevo sistema penal acusatorio, específicamente en el Segundo Distrito Judicial, que comprende los Circuitos Judiciales de Coclé y Veraguas y así sucesivamente...”

Nótese entonces, que el Legislador, como facultad otorgada a éste (Artículo 159 de la Constitución), dispuso que el nuevo sistema penal de corte acusatorio se aplicará de forma progresiva y no de manera simultánea porque ello implica para el Estado afrontar los retos de capacitación del recurso humano, contar con la infraestructura necesaria, lo cual demanda una cantidad de elementos tales como presupuesto, diseños, ejecución, entre otros, que no pueden ser atendidos de manera simultánea en toda la República, sino que hace necesaria que sea de forma gradual.

Ahora bien, como quiera que los artículos demandados de inconstitucional (artículos 553, 554, 555, 556 y 557 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008) versan sobre la misma controversia, es decir, la aplicación, implementación y vigencia de la normativa contenida en el Código Procesal Penal, serán confrontados en su conjunto con nuestra Carta Magna.

En ese sentido, advertimos que el artículo 32 de la Constitución Política, para la doctrina y jurisprudencia patria, constituye la garantía fundamental conocida como “*el debido proceso*”. La definición más aceptada del referido principio constitucional, la encontramos dentro de la obra *El Debido Proceso*, del conocido y respetado jurista panameño Dr. Arturo Hoyos, la cual preceptúa lo siguiente:

... es “una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso-legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas 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 de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos”.

Otra definición del Debido Proceso la encontramos en el Instructivo de Acceso a Cursos del Sistema Penal Acusatorio:

“Debido Proceso: En que toda persona, que presuntamente haya cometido delito, tiene derecho a ser investigada por el Ministerio Público y juzgada por los jueces competentes, siguiendo las formalidades y procedimientos que establece la Constitución y la ley. Además, implica que el procedimiento debe realizarse respetando los derechos y garantías fundamentales contenidos en los tratados ratificados por la República de Panamá.” (Generalidades del Sistema Penal Acusatorio”. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. <http://www.spacapacitacion.com>)

Sobre la norma constitucional hay que comentar que las reformas del año 2004 extendieron su aplicación al ámbito de la justicia administrativa, la cual no aparecía antes de manera expresa, aún cuando ya los Tribunales venían reconociendo su aplicación en dicho ámbito de la justicia. Además, cabe mencionar que el derecho al debido proceso legal ha sido ampliado debido a la aplicación de la doctrina del bloque de constitucionalidad adoptada por esta Corporación de Justicia, que permite la aplicación excepcional de algunas normas contenidas en tratados internacionales que, en este caso, contienen un mayor desarrollo del mismo.

Para mayor ilustración, vale rememorar lo indicado por este Pleno de la Corte:

“Excepcionalmente, ha establecido también la Corte que algunas normas de derecho internacional podrían formar parte del bloque de constitucionalidad siempre que no contraríen los principios básicos del estado de derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño (sentencia de 24 de julio de 1990) (fallo de 17 de octubre de 1997, R. J. octubre de 1997).

Esta norma, que preceptúa que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional, ha sido interpretada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que si bien los tratados internacionales aprobados por leyes de la República son de obligatorio cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, pero que éstos sólo tienen formalmente valor de ley y carecen de jerarquía constitucional.

También ha expresado el Pleno de esta corporación de justicia al interpretar esta norma que, si bien las normas internacionales ratificadas por Panamá, como regla general carecen de jerarquía constitucional, excepcionalmente podrían integrar el bloque de constitucionalidad convenios internacionales que consagren derechos fundamentales. En sentencia de 19 de marzo de 1991, bajo la ponencia del magistrado Arturo Hoyos, el Pleno expresó que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos integra un bloque de constitucionalidad conjuntamente con el artículo 32 de la Constitución, en cuanto se refiere a la garantía constitucional del debido proceso, con el sentido de ampliar un derecho fundamental que es esencial para el fundamento del

estado de derecho (Pleno, fallo de 12 de agosto de 1994, R. J. agosto de 1994, pág. 168) (fallo de 30 de abril de 1998, R. J. abril de 1998).”

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 consagró también la garantía al debido proceso en su artículo 8 y 10:

Artículo 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10.- Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), al igual que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha incluido al debido proceso en el inciso 1 del artículo 8:

Artículo 8.- Garantías Judiciales

1.- Toda persona tiene derecho 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, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter.

Según la jurisprudencia nacional, puede decirse que el principio fundamental del debido proceso consagra tres (3) 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 lleve 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).

Al verificar la presente demanda de inconstitucionalidad, de los planteamientos esgrimidos por el demandante, no se logra establecer con claridad meridiana la infracción a la que se refiere, más que todo hace referencia a que la sola aplicación de dos (2) Códigos lesiona la Constitución Política en su artículo 32, agregando que a quienes cometan un delito en los Distritos donde esté vigente el Código Procesal Penal, serán beneficiados por esa ley, lo cual viola el debido proceso, por la posposición de su entrada en vigencia. En ese

sentido, se advierte que la sola observancia de los presupuestos que conforman la norma constitucional, al igual que las definiciones dadas por la doctrina y nuestra jurisprudencia, no infieren violación alguna a ese pilar fundamental en materia penal, en tanto, pasamos a explicar el por qué de lo mencionado. 42

El primero de los presupuesto que conforman el debido proceso es el "*derecho a ser juzgado por la autoridad competente*", el cual guarda estricta relación con la competencia de quienes administran justicia, es decir, la autoridad judicial a la que le corresponde conocer y decidir determinada causa, entendiéndose que existe la prohibición de procesamiento o juzgamiento por tribunales o jueces que no poseen tal competencia para dilucidar el caso.

La figura del Juez Natural debemos entenderla como "*...la potestad de juzgar y aplicar la pena o medida de seguridad corresponde únicamente a jueces y tribunales previamente instituidos, de conformidad con la Constitución Política, la ley, y según las competencias asignadas a cada uno*" (Artículo 4 del Código Procesal Penal).

Lo anterior quiere decir, que la competencia como facultad de conocer y decidir una determinada causa debe estar predeterminada en la ley, entendiéndose por ello que 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. No podemos formar tribunales *ex post facto*, ante la imposibilidad de ser sometido a un proceso frente a una autoridad que no es juez o que carece de competencia para resolver una controversia en particular y que la competencia de los jueces y tribunales se encuentre previamente establecida por la ley.

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 reprochable, 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).

Mencionado lo anterior, sintetizamos que el primero de los presupuestos del debido proceso es el derecho de ser juzgado por autoridad competente, garantía que no se verifica vulnerada de ninguna manera, pues si bien se mantienen dos (2) sistemas penales operando (ambos con los mismos principios, garantías y reglas), son procedimientos predeterminados, es decir, que el infractor de las normas sustantivas conocerá mediante qué sistema le será procesado, escenario que mantiene íntegramente el presupuesto explicado, habida cuenta que existe un juez competente, establecido y con la debida competencia para emitir su decisión, garantizándose un juicio justo.

La competencia del juzgador que objetiva, funcional y territorialmente, le corresponde conocer y decidir de los procesos, no se trastoca ni difiere, con los artículos tachados de inconstitucional, fundamentalmente, porque la materia sometida a discusión jurídica, no se relaciona con esa materia, competencia del juzgador, sino con la entrada progresiva del sistema acusatorio, situación que no afecta el normal desarrollo procesal.

En esa misma línea nos pronunciaremos respecto al segundo y tercer presupuesto que contiene el debido proceso, es decir, el derecho a que ese juzgamiento se lleve a cabo de acuerdo con los trámites legales y no más de una vez por la misma causa. Es que el contenido esencial del debido proceso se integra con los derechos de ser juzgado por tribunal competente independiente e imparcial preestablecido en la ley, permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en sus descargos, obtener una sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se ejecute la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada, y también que los derechos reclamados puedan, en el momento de dictarse la sentencia, ser efectivos.

Estamos ante un derecho fundamental que faculta a toda persona para exigir un proceso público y expedito en el cual se reconozcan todas las garantías sustanciales y procesales, desarrollado ante una autoridad competente que actúe con independencia e imparcialidad, y sin tener en cuenta consideraciones distintas a las previstas en la ley. Si existen procedimientos penales predeterminados, cuyas garantías, principios y reglas se

encuentran vigentes en todo el territorio nacional, debemos preguntarnos ¿de qué forma podría vulnerarse el principio del debido proceso frente a la entrada progresiva del sistema penal acusatorio? cuando por ley éste principio se encuentra impregnado en toda nuestra legislación. Corresponde entonces a los jueces de ambos sistemas procesales operativos asegurar la efectividad de los derechos constitucionales en el proceso penal, enfocándose no sólo en la Constitución sino también en los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, con lo cual no sólo se constitucionaliza el procedimiento penal sino que obliga a analizarlo desde una perspectiva distinta.

El presupuesto “...de acuerdo a los trámites legales” encierra un aspecto simple, lógico y de fácil comprensión, al contemplar que la ley debe ser previa, rige para el futuro y no se puede aplicar para hechos sucedidos antes de su vigencia (principio de legalidad), salvo que se disponga otra cosa (en beneficio del procesado). Es decir, que existiendo un procedimiento penal por el cual ha de procesarse a un sujeto, éste debe ser anterior y su competencia judicial ha de ser fijada desde la creación del mismo. Tal escenario se verifica, precisamente, en una de las normas tachadas de inconstitucional:

Artículo 554. Procesos iniciados. Los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código continuarán su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de su investigación.

Por otro lado, el *Non Bis In Idem* implica la imposibilidad de ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es un instrumento procesal que busca garantizar los derechos y proporciona seguridad jurídica, al evitar que un mismo asunto obtenga más de una respuesta de diferentes autoridades judiciales, en procesos que tengan identidad de sujeto, objeto y causa, siendo su finalidad última la de racionalizar el ejercicio del poder sancionatorio en general, y especialmente del poder punitivo.

Tal derecho pretende asegurar que los compromisos sociales que involucran consecuencias de tipo sancionatorio no se prorroguen de manera indefinida. Por eso, partiendo de la realidad, el Debido Proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y el *non bis in idem* hace parte de los derechos que se entienden asociados al debido proceso.

Es que el Debido Proceso, derecho fundamental previsto en la norma constitucional mencionada, actualiza las garantías constitucionales, que son las encargadas de que prevalezca la dignidad del ser humano antes que cualquier otra atribución que se le otorgue al Estado siendo los principios sus tutelas. Simplemente, un proceso no puede cumplir su cometido de reconocimiento de los derechos consagrados en la ley sustancial, sino se ha desarrollado respetando tales garantías como una realidad y no como una simple declaración de principios.

Sintetizando, nuestro ordenamiento jurídico garantiza plenamente el Debido Proceso en sus diferentes componentes, nos referimos al principio de legalidad, juez natural, derecho de defensa, presunción de inocencia, derecho a presentar y controvertir pruebas, principio de favorabilidad, entre otros, en perfecta armonía con las disposiciones internacionales sobre la materia, habida cuenta que la normativa, para tales efectos, se encuentra vigente en todo el territorio nacional, forma parte del bloque de constitucionalidad y resulta evidente que en ambos procedimientos, como se indica en apartados precedentes, existe un juzgador previamente instituido y facultado para conocer del negocio y aplicar la pena o medida de seguridad, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

No podemos perder de vista, que las fuentes de derecho aplicables siguen siendo las mismas, con la diferencia de que existe, con posterioridad a la introducción de la Ley No. 63 de 2008, aspectos procedimentales distintos, pero enmarcados dentro de la Constitución Política. Ello implica que, corresponde interpretarse y aplicarse en forma tal que guarden armonía con los principios generales y los derechos fundamentales consagrados en ella.

Manteniendo el orden, en cuanto a la trasgresión indicada del artículo 19 (fueros y privilegios) y 46 (ley favorable al reo) de la Constitución Política, se advierte de inmediato que la voluntad del Legislador, en el ejercicio de su función, es instaurar un nuevo sistema de investigación y juzgamiento en materia penal, cuya aplicación e implementación se han de llevar a cabo de manera gradual y sucesiva en los distintos distritos judiciales del país, según lo establezca la Ley, y de conformidad con la disponibilidad de recursos indispensable para ello.

216

No sólo en nuestro país este nuevo modelo penal adversarial ha sido implementado de manera gradual, en América Latina países como Honduras (2002), Colombia (2005), Perú (2006), entre otros, han sido responsables de aplicar este procedimiento atendiendo a sus necesidades de Estado. Pero esta necesidad de la gradualidad en la implementación no obedece a un voluntad particular, ni tampoco a una idea novedosa, sino a las políticas de Estado, que guardan relación con la necesidad colectiva de cada país en particular.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la República de Panamá, mediante Ley No. 13 de 27 de octubre de 1976, en su numeral 1 del artículo 2, Parte II, contempla esa materia, veamos:

PARTE II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

De igual forma, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, adoptada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, en su artículo 26, precisa:

Artículo 26

Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En nuestro caso en particular (2011), en materia de capacitación, se han realizado ingentes esfuerzos que no son nuevos ni responden a una acción aislada. Desde que se creó la Comisión Codificadora a la fecha, distintas instituciones que guardan relación con el engranaje judicial, Órgano Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, entre otras, han realizado gran cantidad de actividades de capacitación para el nuevo sistema penal, en el que han participado miles de profesionales del derecho, entre ellos

magistrados, jueces, secretarios, personal administrativo, así como abogados litigantes. Además, se han construido infraestructuras necesarias para recibir de la mejor manera el nuevo modelo, hasta se han creado oficinas especializadas que atenderán las necesidades que demanda el nuevo modelo penal.

Precisamente, las metas trazadas para la implementación del nuevo modelo de corte acusatorio, tal cual se ha indicado, exigen y demandan una serie de necesidades que podrían, de implementarse en un corto tiempo, afectar derechos humanos de los administrados, incluso podría acarrear responsabilidad estatal de comprobarse una irregularidad o irresponsabilidad en su aplicación inmediata sin contemplarse la necesidad del país.

Al respecto, vale mencionar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó en el Caso Acevedo Buendía y Otros vs. Perú:

“... ”

102. El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos “no podrá lograrse en un breve período de tiempo” y que, en esa medida, “requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo [...] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad”. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.”

Se menciona lo anterior, con el ánimo de no perder la perspectiva de lo que se ha desarrollado en el devenir de la presente acción constitucional.

Ahora bien, enfocándonos en la controversia planteada en la presente acción constitucional, en cuanto a la alegada infracción del artículo 19 de la Constitución

Política, se advierte de inmediato que este artículo dispone prohibir de manera categórica la constitución de fueros y privilegios por razones de raza, nacimiento, discapacidad, condición social, sexo, religión o ideas políticas. No obstante, en cuanto a su alcance y sentido de dicha garantía fundamental, el Pleno de la Corte ha sido reiterativo en señalar que lo que se prohíbe es la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, el trato desigual entre esas personas (en identidad de condiciones), por lo que no puede la Ley regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición.

Además, la doctrina y la jurisprudencia constitucional de manera reiterativa han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionado con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental.

Al respecto, la Corte ha desarrollado en varios fallos el artículo 19 y 20 de la Constitución Política, veamos uno de ellos:

"Este precepto constitucional instituye el principio de igualdad ante la ley, y ha dicho, en reiteradas ocasiones, que su recto entendimiento ha de ser el tratar a lo igual como igual y a lo desigual, de manera diversa, siempre que la diferenciación responda a cánones de razonabilidad y racionalidad. También ha ligado el aludido principio a la interdicción de la entronización de privilegios (artículo 19 constitucional), por razón de la reglamentación, por ley, de aquellas materias que entran en la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa. Con respecto al último de los artículos citados ha dicho este Pleno que es, como el reverso, del principio de igualdad ante la ley, y lo que el artículo 19 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 (en este sentido pueden ser consultadas las sentencias de 2 de enero de 1985, de 17 de abril de 1985, de 11 de enero de 1991, de 29 de mayo de 1996, de 30 de abril de 1998, de 30 de mayo de 2000, de 3 de mayo de 2001, de 9 de enero de 2002, entre muchas otras). De otro lado, ha señalado, también este Pleno, que la igualdad ante la ley, con el significado antes indicado, lleva ínsito el principio de proporcionalidad de las medidas diferenciadoras y, por ello, el principio de la interdicción a la excesividad (así, en sentencia de inconstitucionalidad de 1º de mayo de 2000, de 16 de julio y de 13 de octubre de 1999. En el segundo de los fallos citados, señaló este Pleno:

"...

49

Como es sabido, el Pleno, al analizar la procedencia de una pretensión de inconstitucionalidad, ha de tomar en cuenta no solamente la disposición que se denuncia como inconstitucional, sino otras que es pertinente interpretar por estar relacionadas con aquella. De allí que en el análisis del artículo 19 conviene, además, relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIAN A. ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias.

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen" (R.J. enero de 1991, p.16).

"Las normas demandadas, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente singular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones."

..." (Sentencia del 8 de enero de 2004).

Los artículos tachados de inconstitucional de la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, como se encuentran en la actualidad redactados, se limitan a diseñar la forma en la cual entrará a regir el nuevo procedimiento penal, estableciéndose plazos escalonados o graduales para su implementación en el territorio nacional, señalándose en el artículo 555 del Código Procesal Penal, que ello obedece a la disponibilidad presupuestaria del Estado y

la capacitación del recurso humano. Esa normativa tiene un sentido racional y proporcional con respecto al trato diferenciado alegado y no vulnera, en apreciación de este Pleno, el artículo 19 y 20 de la Constitución Política, habida cuenta además que cada procedimiento penal conserva las garantías fundamentales consagradas en nuestro texto magno y los Convenios y Tratados Internacionales adoptados por nuestro país.

Las disposiciones que se estiman vulneradas por el artículo 19 de la Carta Magna son los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 del Código Procesal Penal. El primero y el segundo de ellos instituye los procesos que se seguirán bajo la normativa que contiene dicho texto y especifica que los procesos ya iniciados se seguirán bajo el trámite anterior con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de su investigación. Las demás normas guardan estricta relación con la implementación progresiva y el término específico en que iniciará el procedimiento en los distintos Distritos Judiciales (vigencia espacial y temporal). Se trata de normas creadas y atendidas por una necesidad vista desde una política criminal hasta la eliminación del sistema anterior (mixto), que constituye un sistema racional para la regulación de la leyes en el tiempo, y ante las situaciones amparadas por la legislación.

En ese sentido, no encuentra el Pleno de donde se desprende la vulneración del principio de igualdad ante la ley. En principio, podría observarse una especie de diferencia entre ambos sistemas, por el hecho de que contemplan procedimientos distintos y que entre los escenarios más relevantes se encuentra la separación de funciones entre el Ministerio Público y el Juez, pero no puede hablarse de desigualdad en todo caso, habida cuenta que ambos procedimientos contemplan las garantías fundamentales consagradas en nuestro normas constitucionales e internacionales, además cada individuo conocerá de antemano a qué sistema penal enfrentará. Es decir, la gradualidad no obedece a un deseo particular sino a una necesidad de Estado, tal como se ha indicado en apartados precedentes, por política criminal, por la disponibilidad de presupuesto y capacitación del personal de trabajo.

Además de lo anterior, si nos enfocamos taxativamente al contenido de la norma tachada de inconstitucional, resulta claro que en este caso en particular, no estamos ante el denominado elemento condiciones similares a que nos remite el principio de igualdad ante la ley y que a juicio del recurrente ha sido contravenido con la entrada progresiva del nuevo

modelo penal, toda vez que los sujetos que se encuentren en distintos procedimientos penales, ya sea el llamado inquisitivo o mixto y el acusatorio o adversarial, en definitiva, no están en iguales condiciones, refiriéndonos, únicamente, a formalidades propias del procedimiento. Consecuentemente, somos del criterio que no ha sido vulnerada la disposición tachada de inconstitucional. 51

En otro sentido, refiriéndonos al artículo 46 de la Constitución Política, disposición tachada de inconstitucional, esta Corporación de Justicia debe realizar algunas acotaciones previas antes de pronunciarse en el fondo de lo pretendido.

Cuando se habla del principio constitucional de retroactividad (en materia penal), ello obliga a desarrollar el principio de legalidad, ya que éste compone presupuestos necesarios en todo el sistema de justicia penal, y supone que sólo la ley previa puede describir las conductas consideradas reprochables y establecer sus penas. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo 31 de la Carta Magna y el artículo 9 del Código Penal, de manera que *“Nadie podrá ser procesado ni penado por un hecho no descrito expresamente como delito por la ley al tiempo de su comisión, ni sometido a medidas de seguridad que la ley no prevea”*.

Así entendido, el principio de legalidad implica toda una serie de garantías para el ciudadano, además de tener otras importantes repercusiones materiales, entre las que destaca la prohibición de irretroactividad de las leyes perjudiciales que crean o agravan la responsabilidad penal.

Esta Corporación de Justicia ha indicado, que el objetivo del principio de legalidad es dar certeza y seguridad jurídica a los destinatarios de las leyes penales. En ese sentido, vale rememorar lo que se señaló en la Sentencia del 18 de marzo de 1994 (R.J. de marzo de 1994, Pág. 76):

“Todo el régimen punitivo se rige por el principio cardinal que emana del artículo 31 de la Constitución Nacional, y que reitera el artículo 1 del Código Penal, conocido como el principio de legalidad o de reserva legal. Según este principio, nadie puede ser sancionado por conducta que en el momento de su comisión no haya sido tipificada previamente por la ley como delito.

De este principio emanan dos garantías fundamentales:

1. La garantía criminal: que consiste en que nadie puede ser condenado por hechos que la ley no haya expresamente establecido como punibles al tiempo de su comisión; y

2. La garantía penal: que consiste en que nadie puede ser sancionado con penas que no se hayan establecido previamente por la ley.

El principio de legalidad, y las garantías que surgen del mismo, lo que persigue es darle certeza y seguridad jurídica a los destinatarios de las leyes penales. Ello es así porque, al exigirse que los delitos y las penas estén expresamente establecidos en una ley con vigencia anterior a la comisión del ilícito, se les confiere a los asociados la garantía de conocer las conductas punibles y las sanciones a que se harían acreedores si cometen el hecho tipificado en la norma." (Sentencia del 18 de marzo de 1994)

Ahora bien, la prohibición de retroactividad también tiene rango constitucional y se encuentra consagrada en el artículo 46 de la Constitución Política, aunque en materia penal se admite excepcionalmente la retroactividad de las leyes favorables para el reo.

Partiendo de las premisas indicadas, debemos advertir que el Código Procesal Penal contiene una serie de disposiciones de naturaleza sustantiva, procesal e incluso penitenciaria cuando se refiere a la última etapa del proceso (ejecución de la sentencia-Juez de Cumplimiento), que en principio, repercuten significativamente al momento de su aplicación, de manera que surge la pregunta ¿es posible la retroactividad y/o la irretroactividad a hechos acaecidos antes de su entrada en vigencia?

Recordemos que el Legislador plasmó en los artículos tachados de inconstitucional las pautas que se seguirán para el procedimiento penal nuevo, indicando que las normas rigen para el futuro. Entonces, en razón del principio que ocupa nuestra atención, no es posible que una conducta punible determinada se le aplique un procedimiento que entró a regir después de su comisión, atendiendo precisamente al principio de legalidad del proceso, con el cual los procedimientos se rigen por la Ley vigente al momento de la conducta punible que se imputa.

Estamos ante normas procesales y no sustantivas. La retroactividad en materia penal no podría operar en este caso en particular, toda vez que estamos ante una ley procesal creada y que otorga competencia a personas que forman parte del engranaje judicial, que

53

mantienen funciones creadas para operar en las distintas etapas procesales (investigación, intermedia, juicio oral y ejecución de la sentencia) y que sólo pueden desarrollarse en armonía con la normativa creada para tales efectos. Siempre que no se afecten derechos o garantías fundamentales, las normas procesales no mantienen efectos retroactivos; la propia norma constitucional precisa que *“En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada”* (resalta el Pleno), es decir, que tal precepto guarda estricta relación con la aplicación de las normas sustantivas, señalándose la favorabilidad al sentenciado.

Para mayor ilustración de lo expresado y como derecho comparado, se transcribirá un Fallo de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos:

“La Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia criminal procesal no opera la aplicación retroactiva de la ley si se considera que la ley procesal está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se le prive de una facultad con la que contaba. Esto, porque es en la sustanciación de un juicio regido por la norma legal adjetiva donde tiene lugar la secuela de actos concatenados que constituyen el procedimiento, los que no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que se suceden en el tiempo, y es al diferente momento de realización de los actos procesales al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regir el acto respectivo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan. Además, tratándose de leyes procesales, existe el principio doctrinario de que las nuevas son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la ley antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva. En consecuencia, la aplicación del ordenamiento legal que establece el nuevo sistema procesal penal acusatorio sobre actos procesales acontecidos a partir de su entrada en vigencia, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Amparo en revisión 860/2010. 2 de febrero

A pesar que existe doctrina que defiende la retroactividad de la ley procesal en virtud del principio "*tempus regit actum*", que conceptúa que los actos procesales se rigen por las normas vigentes en el momento en que deben producirse tales actos, es decir, al momento del proceso y no al de la comisión del delito, sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico, en materia penal, creó las pautas que establecen la aplicación de la ley procesal vigente al momento de la infracción. Así lo indica, precisamente, el artículo 553 del Código Procesal Penal:

Artículo 553. Aplicación temporal de la ley procesal. Las disposiciones de este Código solo se aplicarán a los hechos cometidos desde su entrada en vigencia.

En síntesis, el artículo 46 de la Constitución Política prohíbe la retroactividad de la ley, salvo en materia penal cuando favorezca al **reo**, lo cual podría interpretarse en el sentido de que las leyes en general (civiles, penales, procesales o de cualquier otra índole) se rigen por el principio de irretroactividad, salvo la excepción constitucional.

Esta interpretación es acorde con la normativa tachada de inconstitucional, de manera que nuestro sistema jurídico asume la irretroactividad absoluta de las leyes, dejando tan sólo un margen de aplicación retroactiva a las leyes penales favorables para el **reo**. Por tanto, no se verifica infracción alguna a tal garantía fundamental.

Dentro de este contexto y propósito es inapropiado afirmar la inconstitucionalidad de una Ley o artículos en específico, cuando los mismos obedecen a una necesidad de Estado y cuando lo mínimo que debe exigirse es que en el Distrito Judicial en el que entre a regir el nuevo modelo penal, se encuentren satisfechas las exigencias de estructura y funcionamiento por el legislador impuestas.

De manera que arribamos a la conclusión que los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 del nuevo Código Procesal Penal, aprobado mediante Ley 63 de 28 de agosto de 2008 y publicado en Gaceta Oficial No. 26,114 del 29 de agosto del mismo año, no son violatorios de los artículos 32, 19 y 46 de la Constitución Política, ni de ninguna otra de sus disposiciones.

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 SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 553, 554, 555, 556 y 557 del Código Procesal Penal.

Notifíquese,

Victor L. Benauides P.
VICTOR L. BENAVIDES P.

[Signature]
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

[Signature]
HARRY A. DÍAZ

[Signature]
LUIS R. FÁBREGA S.

[Signature]
LUIS MARIO CARRASCO

[Signature]
HARLEY J. MITCHELL D.

[Signature]
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

[Signature]
GISELA AGURTO AYALA

[Signature]
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

[Signature]
YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA
En Panamá a los 26 días del mes de mayo de
año 2015 a las 3:10 de la tarde
Notifico al Procurador de la resolución anterior

[Signature]
Procurador de la Administración