

18 de febrero de 1999

Proceso de  
Inconstitucionalidad

Concepto El Licenciado Rogelio Cruz Ríos, contra el artículo 2508-A del Código Judicial.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

Comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia, fundamentados en lo previsto en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 7, de esa misma excerta legal, con el propósito de emitir criterio en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Rogelio Cruz Ríos, en contra del artículo 2508-A del Código Judicial.

1. El acto acusado de inconstitucional.

El Licenciado Cruz Ríos presenta como inconstitucional, el artículo 2508-A del Código Judicial, introducido por el artículo 25 de la Ley 31, de 28 de mayo de 1998, el cual es del siguiente tenor literal:

¿Artículo 2508-A: Por razones de orden público e interés social y por vía de excepción, podrá concederse la extradición o la entrega simple y condicionada de un extranjero al Estado requeriente por parte del órgano Ejecutivo, a pesar de que medie proceso penal o ejecución de sentencia condenatoria en nuestro país, con el compromiso de que, una vez realizada las diligencias judiciales para las cuales fue pedido, o cuando hubiere sido juzgado en el Estado requeriente, ya sea que resulte absuelto o culpable, en este caso cumplida la pena, sea devuelto a Panamá, para que cumpla la pena que proceda, de ser el caso, o para continuar con el proceso penal si estuviere pendiente. En todo caso, el proceso penal que se siga en la República de Panamá continuará en ausencia del procesado entregado o expatriado, dándosele todas las garantías de representación judicial¿.

2. Normas constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante:

a. A juicio de la parte actora, el artículo 2508-A del Código Judicial viola el artículo 22 de la Constitución Nacional, que literalmente dice así:

¿Artículo 22: Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

La Ley reglamentará esta materia¿. (Las negritas son del demandante).

Estima el demandante que la infracción al artículo 22 de la Constitución Política se da de tres maneras distintas:

En primer lugar considera, toda vez que es uno de los derechos constitucionales que le deben ser informados a una persona detenida el de ser representado por un abogado o el de asumir su propia defensa, la entrega simple y condicionada de un ciudadano extranjero imputado de un delito en Panamá a otro Estado, viola dicho derecho a ser representado por abogado o a representarse personalmente, mientras dure el proceso en Panamá. En ese sentido, estima que la norma constitucional ha sido infringida en concepto de violación directa, por omisión.

Por otro lado, es su opinión, dado que la Carta Fundamental establece como un derecho de toda persona acusada en Panamá ¿...un juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa¿, un extranjero acusado de la comisión de un delito, al ser entregado simple y condicionadamente a otro Estado por decisión del Órgano Ejecutivo, en forma de excepción y en base a supuestas razones de orden público, se le impide defenderse personalmente o mediante abogado, ¿impidiéndosele¿ así una garantía procesal para que se le asegure un juicio público justo. En ese sentido, es del criterio que el precepto constitucional ha sido violado en concepto de violación directa, por omisión.

Por último, considera que la norma atacada viola directamente, por omisión, el artículo 22 de la Carta Fundamental, pues de conformidad con la segunda oración del segundo párrafo de dicho precepto, quien sea detenido tiene derecho a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales, y un imputado extranjero en Panamá no tiene acceso a ese derecho, cuando el Estado panameño lo entrega o otro Estado en forma simple y condicionada, a pesar de estar enfrentando un proceso penal en Panamá dentro del cual se le mantiene detenido preventivamente.

b. También se considera infringida, la segunda oración del segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución Nacional, que dice lo siguiente:

¿Artículo 21: ¿

Nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente...

¿¿

Sostiene el Licenciado Cruz Ríos, que un extranjero detenido en Panamá, por estar acusado de la comisión de un delito, está y debe estar siempre, a partir de las primeras veinticuatro horas de su detención, a órdenes de la autoridad competente. Un extranjero detenido en Panamá imputado de la comisión de un delito, que sea entregado por el Órgano Ejecutivo a otro Estado, deja de estar a órdenes de la autoridad competente para juzgarlo en Panamá. De esa forma, argumenta que la norma constitucional ha sido infringida en concepto de violación directa, por acción.

c. El artículo 30 de la Constitución Nacional, que estipula lo que a seguidas se copia:

¿Artículo 30: No hay pena de muerte, de expatriación, ni de confiscación de bienes¿.

Señala el demandante, que la Ley acusada instituye la figura de la expatriación, institución prohibida por la Constitución Nacional. De esa manera, dice la norma legal acusada viola la norma constitucional, en concepto de violación directa, por acción.

d. El artículo 32 de la Carta Fundamental, que indica:

¿Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria¿.

A juicio del accionante, un extranjero imputado de un delito en Panamá que haya sido entregado por el Órgano Ejecutivo a otro Estado, no podría hacer uso de su derecho a ser oído en la audiencia pública, por lo que no podría juzgársele ¿conforme a los trámites legales¿ que le garantiza la Constitución. En ese sentido, la norma fundamental ha sido violada directamente, por acción.

Asimismo asevera, también hay violación de este precepto fundamental en igual concepto, en la medida en que la norma legal acusada permite al Órgano Ejecutivo, por vía de excepción y basado en supuestas razones de orden público e interés social, adoptar una determinación sin juicio previo, conculcadora de claros derechos y garantías constitucionales y convencionales.

Esa facultad ejecutiva, a su juicio, es sumamente peligrosa, puesto que puede servir de medio para favorecer a un extranjero que haya cometido graves delitos en Panamá, quedando los mismos impunes en perjuicio de la justicia penal panameña y de la sociedad.

e. En virtud de la doctrina del bloque de constitucionalidad, el demandante señala como conculcado el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya parte pertinente es del siguiente tenor:

¿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 substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) ¿

b) ¿

c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;¿.

En concepto del demandante, un extranjero no puede disfrutar del derecho a que se conceda el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa o de defenderse personalmente o ser asistido de un abogado, si el Estado panameño lo ha mandado a otro Estado, sin su consentimiento

Puede ser, señala, que el extranjero haya designado ya defensor antes de ser expulsado de Panamá, pero luego quisiese cambiar de abogado, o quiera defenderse personalmente. ¿Como puede entonces garantizársele estos derechos cuando ha sido expulsado del territorio jurisdiccional donde se le juzga? Así las cosas, indica, esta norma debe considerarse violada, en concepto de violación directa, por acción.

f. Los artículos 17 y 18 de la Constitución Política Nacional:

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

¿Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas¿(Las negritas son del autor).

Sobre ambas normas, sostiene el demandante, son de carácter programático y han sido violadas, en relación con los preceptos constitucionales estimados como infringidos a que se hicieron referencia anteriormente, en concepto de violación directa por acción, en la medida en que la Asamblea Legislativa ha aprobado y el Órgano Ejecutivo ha sancionado, una norma violatoria de derechos y a los cuales antes nos hemos referido.

g. El artículo 20 de la Constitución Nacional, que dice así:

¿Artículo 20: Los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales¿.

La norma legal acusada, a juicio del demandante, no le permite al extranjero escogido por el Órgano Ejecutivo (pero a otros sí) el derecho a la defensa garantizado en los casos de extradición, ni el debido proceso; es decir distingue o discrimina entre extranjeros, pues el Ejecutivo, por vía de excepción y basado en supuestas e indeterminadas razones de orden público e interés social, puede extraditar a un extranjero sin proceso previo (el equivalente de la simple entrega), y no hacerlo con otro extranjero. En consecuencia, la norma legal acusada, infringe en concepto de violación directa, por acción, la norma constitucional confrontada.

h. El artículo 2 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

¿Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración¿. (Las negritas son del demandante).

Sostiene el Licenciado Cruz Ríos, que la norma constitucional copiada ha sido infringida en concepto de violación directa, por acción. La norma legal acusada faculta al Órgano Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República y de su Ministro respectivo, a conceder la extradición o la simple entrega, sin juicio previo, lo que significa que le ha concedido facultades que son propias del Órgano Judicial, que es el que debe decidir finalmente acerca de si procede o no la extradición de un extranjero que se encuentre en Panamá y cuya extradición haya sido pedida por otro Estado.

i. Por último, se considera infringido el artículo 4 de la Constitución, el cual reza de la siguiente forma:

¿Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional¿.

Al explicar el concepto de infracción, el accionante expresa que los tratados de extradición celebrados por la República de Panamá disponen que un extranjero que se encuentre en Panamá y que sea pedido en extradición por otro Estado, tiene derecho al proceso de extradición correspondiente. Al disponer la norma legal acusada que el Presidente de la República con el Ministro del Ramo, puede conceder, sin el

correspondiente juicio previo, la extradición o la simple entrega de un extranjero que se encuentre en Panamá, ha infringido, en concepto de violación directa, por acción, el artículo 4 de la Constitución Política Nacional.

### 3. Examen de Constitucionalidad.

Antes de proceder a la confrontación del acto impugnado con las normas fundamentales que conforman el bloque de constitucionalidad, este Despacho considera prudente hacer un breve análisis sobre la institución jurídica de la extradición.

La extradición ha sido definida, como el procedimiento en virtud del cual un Estado entrega determinada persona a otro Estado, que le requiere para someterla a su jurisdicción penal a causa de un delito de carácter común por el que le ha iniciado proceso formal o le ha impuesto condena definitiva. (PODESTA COSTA, MARIA RUDA. Derecho Internacional Público. 5a ed. Buenos Aires; Editora Argentina. 1979, p. 426).

En la doctrina nacional, el ilustre constitucionalista Cesar Quintero se refiere a la extradición como la acción, por parte de un Estado, de entregar un reo a otro Estado que lo reclama para juzgarlo (Derecho Constitucional. San José; Imprenta Lehmann. 1967, p. 155); por su parte, Juan Materno Vásquez señala que la extradición es la entrega que hace un Estado de una persona acusada o condenada por delitos comunes al Estado en que se cometieron los actos delictivos que se le imputan. Sobre la naturaleza jurídica de la extradición, este último autor nos comenta:

¿Es fácil entender la naturaleza jurídica de la extradición como la forma efectiva de cooperación internacional para la efectividad y cumplimiento del fin del Derecho Penal, cual es el juzgamiento y condena de los delincuentes. A la base de esta noción de cooperación internacional está la obligación de los Estados nacionales de impedir la impunidad de los delitos, por el mero hecho de que el responsable de la infracción del orden jurídico-penal, evada la jurisdicción del juez nacional¿. (Estudios de Derecho Internacional. Panamá; Ediciones Olga Elena. 1989, p. 105).

En la actual Carta Política, el artículo 24 indica que el Estado no podrá extraditar a sus nacionales, ni a los extranjeros por delitos políticos; estrechamente relacionada con este precepto, dado que por lo general la extradición es objeto de acuerdo en tratados internacionales, se encuentra el artículo 4 que dice que la República de Panamá acata las normas de derecho internacional.

Asimismo se ubica, con relación al tema, el artículo 30, el cual expresa de forma terminante que no hay en Panamá pena de muerte, de expatriación, ni de confiscación.

La regulación legal de la extradición se ubica en el Título IX, denominado Procesos Especiales, del Libro Tercero del Código Judicial, y en el Capítulo III del Texto Único de la Ley N°23 de 1986, por el cual se adoptan disposiciones especiales sobre delitos relacionados con drogas; no obstante, ambos textos legales remiten a los tratados públicos suscritos por la República, teniendo sólo valor supletorio en cuanto no existieren convenios internacionales específicos sobre el tema.

En ese sentido, Panamá ha suscrito tratados bilaterales sobre extradición con los Estados Unidos (Ley 75 de 1904); Gran Bretaña (Ley 5 de 1907); Ecuador (Ley 46 de 1919); Colombia (Ley 16 de 1928); México (Ley 40 de 1930); Italia (Ley 41 de 1930); y España (Ley 47 de 1998), entre otros. Además, es parte en tres Convenciones Interamericanas de Extradición: La Convención de la Habana de 1928 (Ley 15 de 1928); la Convención sobre Extradición de Montevideo de 1933 (Ley 4 de 1938) y la Convención sobre Extradición de Caracas de 1981 (Ley 29 de 1991).

La norma tachada de inconstitucional establece que por razones de orden público e interés social, el Órgano Ejecutivo podrá conceder la extradición o la entrega simple y

condicionada de un extranjero al Estado requeriente, a pesar de que medie proceso penal o ejecución de sentencia condenatoria en nuestro país. Asimismo preceptúa, una vez realizadas las diligencias judiciales para las cuales fue pedido el extranjero o cuando hubiere sido juzgado en el Estado requeriente, ya sea que resulte absuelto o culpable, en este último caso cumplida la pena, sea devuelto a Panamá para que cumpla la pena que proceda o para continuar el proceso penal si estuviere pendiente. En todo caso, el proceso penal que se sigue en Panamá, continuará en ausencia del procesado entregado o expatriado, dándosele todas las garantías de representación judicial.

El precepto comentado establece una excepción al procedimiento general de extradición previsto en el Código Judicial, aplicable a los casos de extranjeros a los cuales se les sigan procesos penales o cumplan condenas en Panamá, y que, a juicio del Órgano Ejecutivo, sea necesario extraditar o entregar simple y condicionadamente a otras Naciones por razones de orden público o interés social.

Esta excepción al procedimiento general de extradición, constituye a su vez una excepción a la causal de no extradición señalada en el numeral 9 del artículo 2508 del Código Judicial, el cual indica no se concederá la misma cuando la persona reclamada está sometida a proceso o cumpliendo una sanción en la República de Panamá, y su entrega al Estado requeriente, si la extradición se concede, será diferida hasta que termine el proceso penal, si fuere absuelta o se extinga la sanción, según el caso.

A juicio de esta Procuraduría, yerra el demandante al considerar infringido el artículo 22 de la Constitución Política, por cuanto la norma legal atacada no viola el derecho constitucional de un extranjero procesado en Panamá a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales; al contrario, el artículo 2508-A del Código Judicial es bastante claro cuando expresa que, en todo caso, el proceso penal que se sigue en Panamá al extraditado bajo esas condiciones especiales, continuará en ausencia del procesado, dándosele todas las garantías de representación judicial.

Esta norma se compadece con lo dicho por los artículos 664 y 2043 del Código Judicial, que señalan que todo el que haya de comparecer a proceso debe hacerlo por conducto de apoderado judicial, que debe ser abogado idóneo, y no de manera personal; y que toda persona tiene derecho a nombrar un defensor desde el momento en que sea aprehendido o citado para que rinda indagatoria.

La garantía de la debida representación judicial para las personas procesadas en Panamá que se encuentren en otro país, queda asegurada mediante el mecanismo previsto en el artículo 614, numeral 3, del Código Judicial, el cual señala que cuando no sea posible presentar el memorial a través del cual se otorga poder ante el Juez del conocimiento, se hará ante el funcionario diplomático o consular de Panamá o de una nación amiga si reside en el exterior.

Tampoco creemos ha sido violado la segunda oración del segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución Política, pues, según la norma atacada, el Estado Panameño al conceder la extradición o la entrega simple y condicionada de un extranjero a otro Estado, a pesar de que medie proceso penal o ejecución de sentencia condenatoria en nuestro país, lo hace por razones de orden público e interés social.

El orden público y el interés social son conceptos que no son fáciles de definir, aseverándose incluso que son ¿¿algo que más bien se siente que se define¿¿.

Sobre las leyes de orden público e interés social, categoría a la cual claramente pertenece la norma atacada, Cesar Quintero Correa explica:

¿En cuanto a la distinción entre ley de orden público y la ley de interés social, advertimos, asimismo que es difícil trazar una tajante línea divisoria. Con frecuencia ocurre que una ley -o cualquier otra norma jurídica- sea a la vez de orden público y de

interés social. Es más, como hemos visto, algunos autores de reconocido prestigio identifican los conceptos de ley de orden público y de ley de interés social.

Con todo, en nuestra opinión, el concepto de ley de orden público alude principalmente a la seguridad y buen funcionamiento del Estado y la seguridad personal y colectiva de los asociados en general. En cambio, el concepto de interés social se refiere primordialmente a la protección de los sectores desvalidos, a la asistencia y ayuda de las clases necesitadas y, desde luego, al bienestar general.

La Corte Suprema de Justicia, en fallo de 16 de junio de 1955, parece establecer también una tenue distinción entre las dos clases de leyes. Pues, al aludir a ellas dice: ... ¿las leyes de orden público y las de interés social, o sea, las indispensables para el mantenimiento económico, político o social del Estado y las que proveen directamente a la satisfacción inmediata de una necesidad social¿...

Todo lo expuesto nos indica que la legislación de orden público y de interés social es cada vez más común y frecuente.

Como regla práctica podría seguirse el criterio -que ya indicamos- de que todas las normas de las diferentes ramas del derecho público son, en principio, de orden público¿. (Ob. Cit. p. 179)

Por su parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, adoptando la definición dada por el tratadista Gustavo Penagos, ha dicho que ¿¿ la noción de orden público resulta de un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos, morales y algunas veces religiosos, a los cuales una sociedad considera estrechamente vinculada la existencia y conservación de la organización social establecida; separación de los distintos poderes que ejercen el gobierno, la libertad individual, la propiedad, etc.¿. (Cf. fallo de 20 de mayo de 1996).

De lo arriba visto se colige, que el Estado panameño al conceder la extradición o la entrega simple y condicionada de un extranjero a otro Estado, a pesar de que medie proceso penal o ejecución de sentencia condenatoria en nuestro país, lo hace en los casos en que sea necesario conservar intereses superiores esenciales a la existencia del Estado y al bienestar y seguridad general.

En lo relacionado con la infracción de la garantía del debido proceso, consagrada en el artículo 32 de la Constitución Nacional y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, no consideramos violentadas dichas normas por el texto legal de marras.

El Doctor Arturo Hoyos, entiende que la garantía constitucional del debido proceso ¿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 en la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos¿. (El debido proceso. Bogotá, Edit. Temis. 1998, p. 54)

A juicio del demandante, el artículo 2508-A del Código Judicial viola la garantía del debido proceso, pues al extranjero extraditado de acuerdo con esta norma no se le

estaría procesando en Panamá ¿conforme a los trámites legales¿; así como tampoco se le estaría concediendo los medios adecuados para la preparación de su defensa, ni la oportunidad de defenderse personalmente o mediante abogado.

Como explicáramos anteriormente, la norma atacada no puede violar el derecho al debido proceso de un extranjero extraditado al que se le sigue un proceso penal en Panamá, pues el artículo 2508-A es diáfano en cuanto expresa que, en todo caso, el proceso penal que se sigue en Panamá al extraditado bajo esas condiciones especiales, continuará en ausencia del procesado, dándosele todas las garantías de representación judicial, garantías estas que se concretizan mediante los mecanismos previstos en el artículos 614, numeral 3, 664, 2043 y 2044 del mismo Código.

Sobre la violación del debido proceso, alegándose que se permite al Órgano Ejecutivo adoptar la determinación de expatriar a un extranjero sin juicio previo, cabe resaltar que el artículo 2508-A del Código Judicial es precisamente una norma de rango legal que establece un procedimiento de excepción que autoriza al Ejecutivo Nacional, fundamentado en razones de orden público e interés social y vía excepción, a extraditar a un extranjero aún cuando al mismo se le siga un proceso penal o cumpla condena en nuestro país; es decir el mismo establece un trámite previsto en la Ley. En consecuencia, tampoco debe entenderse violado en este concepto el artículo 32 de la Constitución Política Nacional, ni el 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Pensamos que tampoco se ha dado la supuesta violación del artículo 20 de la Constitución Política Nacional y del principio de igualdad ante la Ley consagrado en él, pues como ha dejado sentado la Corte Suprema de Justicia ¿...Con respecto al referido principio es preciso advertir que éste no puede entenderse ni aplicarse en forma incondicionada y simplista... De ahí que si se ha de dar un sentido razonable y real al principio de igualdad ante la ley es el de que todas la personas que se hallen en igualdad de circunstancias jurídicas deben recibir el mismo tratamiento jurídico¿. Véase Sentencia del Pleno, de 11 de enero de 1991.

En ese mismo fallo, el Pleno de nuestra Corte Suprema dijo ¿¿ la Corte Suprema de la República de Argentina ha dicho en más de una ocasión con respecto al citado principio que éste consiste ¿en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (Cfr. GONZÁLEZ CALDERÓN, J.A., Curso de Derecho Constitucional, Edit. Kraft, Buenos Aires, 1958. p. 165. Subraya la Corte). De igual manera nuestra Corte Suprema, en fallo de 25 de enero de 1952 manifestó: ¿La igualdad que contempla el invocado artículo 21 (Artículo 20 de la actual Constitución) no tiene como finalidad la de que todo sea reducido a un cartabón predeterminado o que las situaciones jurídicas distintas sean reguladas por una sola norma invariable¿.

En la situación puesta bajo el estudio y consideración del Honorable Tribunal Constitucional, la Ley señala a una categoría especial de extranjeros que ciertamente comparten la misma circunstancia jurídica, esto es, la consideración de que su extradición a otro país, aún cuando medie proceso penal o cumplimiento de condena en Panamá, obedece a razones de orden público e interés social.

Tampoco comparte esta Procuraduría los razonamientos del accionante, al estimar violado el artículo 2 de la Constitución Nacional.

Como dejamos indicado en líneas superiores, el artículo 2508-A del Código Judicial constituye una excepción al procedimiento regular de extradición, así como a la prohibición de no extradición de extranjeros procesados o sancionados en Panamá, y en ese sentido, son incorrectas las aseveraciones hechas por el demandante cuando indica que ley atacada concede facultades que son propias del Órgano Judicial al Ejecutivo.

Es la Ley, no la Constitución, la que ha establecido cual es el procedimiento usual que debe seguirse en las extradiciones, así como que autoridades participan en dicho trámite; siendo ello así, no puede ser inconstitucional el hecho de que el legislador indique, de manera excepcional, que corresponde únicamente al Órgano Ejecutivo conocer de la extradición en especiales supuestos.

Además, no tendría sentido ni lógica jurídica la actuación del Órgano Judicial en estos casos, pues por Ley el Tribunal de Justicia (la Sala Segunda de lo Penal) está limitado a conocer y resolver las objeciones a las decisiones de extradición adoptadas por el Órgano Ejecutivo, y la norma atacada precisamente establece una excepción a una causal de no extradición, misma que no podría ser argumentada por el extranjero afectado.

Por otro lado, se dice conculcado el artículo 4 de la Constitución Política, que dice la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional.

En cuanto a las argumentaciones del demandante, anteriormente hemos señalado que las normas del Código Judicial en materia de extradición tienen valor supletorio en relación con los tratados internacionales, bilaterales y multilaterales, sobre el tema de los que Panamá sea signatario, y, por tanto, el artículo 2508-A del Código Judicial es supletoriamente aplicable, en tanto no existan convenios internacionales que señalen como causal de no extradición, el hecho de que al extranjero cuya remisión se solicita se le este siguiendo un proceso penal o esté cumpliendo condena en el país requerido.

En consecuencia, no puede la norma legal atacada violar ningún tratado bilateral o multilateral del cual la República de Panamá sea parte, pues si existiera en ellos alguna cláusula especial que prohibiera la extradición en las condiciones señaladas, sería preferentemente aplicable al artículo del Código Judicial.

Por último, y alterando el orden planteado por el demandante en su libelo, se considera infringido el artículo 30 de la Constitución Política Nacional, toda vez que la norma legal acusada en su parte final dispone que el proceso penal seguido en Panamá ¿seguirá en ausencia del procesado entregado o expatriado¿¿. Esta Agencia del Ministerio Público considera que, en efecto, la palabra expatriado contenida en la última parte del precepto tachado de inconstitucional es palmariamente contraria a lo estatuido en el artículo 30 de la Carta Fundamental, que señala no hay pena de expatriación.

En relación con el anterior concepto de infracción, asimismo consideramos infringidos los artículos 17 y 18 de la Constitución Política, pues las autoridades públicas han expedido una norma que contraviene un claro precepto constitucional.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración, respetuosamente, solicita a los Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaren INCONSTITUCIONAL la palabra ¿expatriado¿ contenida en la oración final del artículo 2508-A del Código Judicial y declaren CONSTITUCIONAL el resto del mismo.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs

Licdo. Manuel A. Bernal H.  
Secretario General, a. i.

MATERIAS

EXTRADICIÓN -

ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL -