

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 135**

**Panamá, 7 de abril de 2014**

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El Doctor **Miguel Antonio Bernal**, actuando en su propio nombre y representación, interpone acción de inconstitucionalidad contra la **Ley 8 de 6 de marzo de 2013, la cual modifica los artículos 555, 556 y 557 del Código Procesal Penal, relativos a su entrada en vigencia.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,  
Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Norma acusada de inconstitucional.**

El accionante solicita que se declare inconstitucional la Ley 8 de 6 de marzo de 2013, la cual modifica los artículos 555, 556 y 557 del Código Procesal Penal, relativos a su entrada en vigencia.

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

A juicio del recurrente, la Ley 8 de 6 de marzo de 2013, señalada como infractora del Texto Fundamental, vulnera las siguientes normas:

**1.** El artículo 17 que, entre otras cosas, señala que las autoridades de la República están instituidas para asegurar la efectividad de los derechos y deberes

individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley (Cfr. fs. 3 y 4 del expediente judicial);

2. El artículo 19, relativo al principio de igualdad ante la Ley, según el cual no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. f. 4 del expediente judicial); y

3. El artículo 20, sobre el principio de igualdad ante la Ley (Cfr. fs. 5-9 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Como se observa, el recurrente considera que la Ley 8 de 6 de marzo de 2013 es violatoria de los artículos 17, 19 y 20 de la Carta Magna, ya que al posponer la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio en el Primer y Tercer Distrito Judicial, se le estaría aplicando a los nacionales panameños y extranjeros radicados en esos distritos judiciales, normas procesales penales de naturaleza inquisitiva, que difieren de aquéllas que rigen para el Segundo y Cuarto Distrito Judicial, las cuales responden a un proceso penal de corte garantista; situación que, a su juicio, genera una desigualdad jurídica entre los habitantes de los distritos judiciales antes mencionados, lo que deviene en la necesidad de que la Corte de Justicia, en Pleno, actuando en el ejercicio de la facultad establecida en el numeral 1 del artículo 206 Constitucional, proceda a declarar su inconstitucionalidad (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial).

Con relación a los cargos formulados por el accionante, este Despacho estima pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159 de la Carta Magna, la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y es aquella que consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado.

Para los propósitos de este análisis, también destacamos lo establecido en el numeral 13 de la mencionada excerpta constitucional, que le otorga al Órgano Legislativo la facultad de organizar los servicios públicos establecidos en la Constitución Política de la República.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el término “organizar” significa: “establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados.”

En ese sentido, debemos precisar que la Administración de Justicia es concebida como un servicio público a cargo del Estado, que se encuentra orientado a la satisfacción de una necesidad general, la cual se centra en la realización de los principios, derechos y garantías fundamentales consagradas en la Constitución Política de la República.

También conviene no perder de vista, que desde la aparición del Estado moderno han surgido distintas interpretaciones sobre lo que debe entenderse como “servicio público”. A guisa de ejemplo, tenemos que el tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso lo ha definido como “*toda actividad directa e indirecta de la Administración Pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público.*” (VILLEGAS, Benjamín. Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1950).

Al referirse a la noción de servicio público, el constitucionalista francés León Duguit ha aclarado que se trata de una actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante (DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*).

Conforme lo define el Diccionario de la Real Academia Española, el término “servicio público” significa: “*Actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo*

*un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.”*

En este contexto, debemos indicar que la forma de implementación del Sistema Penal Acusatorio en nuestro país, responde a la atribución constitucional que le ha sido otorgada al legislador para expedir las leyes necesarias para la organización de los servicios públicos establecidos en la Carta Magna, puesto que el mismo constituye un elemento necesario para el funcionamiento del servicio público de Administración de Justicia.

Sobre la base de esa facultad es que surge en nuestro ordenamiento jurídico la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, por medio del cual se adopta el Código Procesal Penal; compendio normativo que hasta la fecha ha sido objeto de varias reformas, siendo una de ellas, la introducida por la Ley 8 de 6 de marzo de 2013 a sus artículos 555, 556 y 557, que guardan relación con la entrada en vigencia del mencionado código.

En opinión de este Despacho, la implementación progresiva del Sistema Penal Acusatorio es cónsona con los postulados consagrados en el artículo 201 del Texto Constitucional, en el sentido de que la Administración de Justicia es *gratuita, expedita e ininterrumpida*, de ahí que el legislador, considerando que en un principio debían coexistir dos sistemas procesales penales distintos en los diferentes distritos judiciales del país, adoptó esta fórmula de aplicación paulatina del nuevo sistema, con miras a minimizar cualquier traumatismo en la necesaria transición que debe darse entre éste y la realidad jurídica derivada del largo período de vigencia del sistema inquisitivo, para de esa manera, mantener la buena marcha de la Administración de Justicia.

Por otra parte, no puede perderse de vista que la medida adoptada por el legislador mediante la aprobación de la Ley 8 de 6 de marzo de 2013, en el sentido de postergar los plazos establecidos en la Ley 63 de 2008 para la entrada

en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, tanto en el Primero como en el Tercer Distrito Judicial, obedece, desde una óptica estrictamente presupuestaria, a la falta de recursos para implementarlo de manera eficaz y eficiente.

Así se señala en la exposición de motivos del proyecto de Ley presentado por el Ministro de Gobierno para la modificación de determinados artículos del Código Procesal Penal, cito: *“Respecto al Primer y Tercer Distrito Judicial, cuya población, extensión territorial e incidencia de delitos, aunado a la complejidad de los mismos, exige el refuerzo de sus estructuras, mediante una valoración de la situación de estos dos distritos judiciales, obliga a reflexionar si todas las instituciones involucradas cuentan con los recursos para hacerle frente eficientemente a la implementación del SPA, en las fechas estipuladas.”* (Cfr. Proyecto de Ley 563, Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional).

En la misma exposición de motivos, igualmente se expresó lo que a continuación se transcribe:

“Adicionalmente, la implementación del SPA descansa en la atención previa de una serie de componentes que igualmente requieren una gestión interinstitucional, que aún se encuentra en constante evaluación y validación, así es el caso de la herramienta informática, la cual requiere como ideal, su consolidación en el Primer y Tercer Distrito Judicial.

En este sentido, actuando de manera responsable y con la experiencia generada por la implementación del SPA en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial, resulta impostergable prorrogar la entrada en vigencia de la Ley 63 de 2008, en los Distritos Judiciales Primero y Tercero, para lo cual presentamos a la consideración de la Honorable Asamblea de Diputados el presente proyecto de ley.”

Atendiendo las razones previamente indicadas, resulta claro que la necesidad que existe de ajustes urgentes para la puesta en vigencia efectiva del Sistema Penal Acusatorio en el Primer y Tercer Distrito Judicial, constituye una razón que hace viable y justifica que se pueda dar en forma temporal un tratamiento diferenciado entre los sujetos procesales de estos distritos y los del

Segundo y Cuarto Distrito Judicial, pues resultaría ilógico que dicha implementación se dé, de manera obligada, mientras se mantengan en aquellos las deficiencias estructurales y funcionales que afectan al sistema procesal penal hacia cuya desaparición avanza nuestro país.

Al referirse al principio constitucional de igualdad ante la Ley, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante Sentencia de 10 de diciembre de 1993 señaló lo siguiente:

“ ...

Ahora bien, lo expresado hasta este momento no supone que el principio de igualdad implique siempre que deba darse un tratamiento jurídico igual ante acontecimientos similares o iguales, porque existen circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.

De ahí que la tarea de la Corte deba circunscribirse al análisis casuístico de los negocios que les son llevados a sus estrados, con el propósito de determinar si en la controversia que estudia existe un principio jurídico del cual se derive la necesidad de brindar un trato igualitario a los desigualmente tratados o, en su defecto, para determinar si existe una causa objetiva y razonable que justifique el trato desigual.

Si el análisis realizado conduce a la determinación del principio a que se ha hecho referencia en el primer supuesto anotado en el párrafo anterior, la Corte debe reconocer la infracción del principio de igualdad, y declarar la inconstitucionalidad del acto impugnado. En cambio, si el análisis conlleva a la conclusión de que existe una causa objetiva y razonable que justifica el trato desigual que se dice inconstitucional, el Pleno debe declarar constitucional el acto recurrido.

...” (Lo subrayado es nuestro).

En términos similares se pronunció el Pleno del Tribunal Constitucional Español en su Sentencia 120/2010 de 24 de noviembre de 2010, vinculada con el denominado derecho de igualdad ante la Ley:

“ ...

Planteados así los términos del debate, conviene iniciar nuestro análisis recordando la consolidada doctrina de este Tribunal acerca del derecho a la

igualdad en la ley, para después aplicarlo al caso concreto teniendo en cuenta las diversas peculiaridades que presenta. En la reciente STC 87/2009, de 20 de abril, resumimos nuestra doctrina partiendo de la premisa de que la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional.

En efecto, tal como señalábamos en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 87/2009 (pero también en las SSTC 22/1981, de 2 de julio; 76/1990, FJ 4; 110/2004, de 30 de junio, FJ 4; 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 5, y 55/2009, de 9 de marzo, de 2 de julio, entre otras muchas): a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

...

En el plano doctrinal, consideramos pertinente traer a colación lo señalado por el autor español Antonio Enrique Pérez Luño, en su obra Dimensiones de la Igualdad, en la que manifiesta lo siguiente:

“La exigencia de diferenciación entraña el no considerar la igualdad formal en sentido estático, sino dinámico. La igualdad no puede ser concebida, en todas las ocasiones, como una absoluta identidad de trato. En cualquier sector de la experiencia jurídica que deba ser objeto de la norma, inciden una serie de igualdades y desigualdades que no pueden ser soslayadas. Si no tuviera presentes esas condiciones estructurales de la realidad vital, la igualdad sería una noción vacía, inútil e injusta. Es más, la igualdad entendida mecánicamente y aplicada de manera uniforme como un criterio formal y abstracto, podría degenerar en una sucesión de desigualdades reales.” (PÉREZ, Antonio. Dimensiones de la Igualdad. Segunda Edición. Editorial Dykinson, S.L. Meléndez Valdés, 2007).

Dentro de todo este contexto, es dable afirmar que el tratamiento diferenciado que resulta del aplazamiento de la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Primer y Tercer Distrito Judicial, sí descansa sobre elementos de carácter objetivo, pues, como lo hemos explicado anteriormente, la ausencia de recursos suficientes para su ejecución efectiva, innegablemente afecta la buena marcha del servicio público de Administración de Justicia, por lo que el legislador, actuando de conformidad con el numeral 13 del artículo 159 de la Carta Magna, decidió retrasar dicha implementación para cumplir con dos objetivos, a saber: el garantismo de los derechos fundamentales de los sujetos procesales y la eficiencia del sistema en sí.

Finalmente, resulta oportuno advertir que, con miras a salvaguardar los derechos y garantías fundamentales de los sujetos procesales intervinientes en los procesos penales que se surtan en cualquiera de los distritos judiciales de nuestro país, el legislador sabiamente estableció en el artículo 557 del Código Procesal Penal que las disposiciones relativas a las garantías, principios y reglas, entre otras, tendrán aplicación en todos los procesos penales, por lo que las modificaciones introducidas a la Ley 63 de 2008 a través de la Ley 8 de 2013 no responden a consideraciones faltas de fundamento del legislador, sino que, por el contrario, buscan que el nuevo sistema de investigación y juzgamiento de los



delitos funcione eficientemente, garantizándole a esos sujetos el pleno ejercicio de su derechos y garantías fundamentales.

En atención a lo antes expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL la Ley 8 de 6 de marzo de 2013.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 604-13-I