



REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015).

VISTOS

Ingrera al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Samuel Quintero Martínez, actuando en su propio nombre y representación, contra la frase “*los defensores...*”, contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia.

Acogida la demanda y surtidos todos los trámites establecidos por ley para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte a desatar la controversia constitucional.

I. NORMA DEMANDADA DE INCONSTITUCIONAL.

En el presente proceso constitucional se impugna una (1) frase del numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 21. Competencia. El juez penal de adolescentes conocerá privativamente en primera instancia, de los procesos tendientes a resolver sobre el delito cometido y la responsabilidad de los adolescentes implicados, y es la autoridad competente para:**

...

**5. Conocer de los incidentes de controversia que interpongan los defensores contra las actuaciones de los fiscales;**

... "(Subraya el Pleno)



## II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

El gestor de la demanda, establece como normas constitucionales transgredidas los artículos 17 y 19 de la Carta Magna, las cuales pasamos a transcribir:

**"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.**

**Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.**

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

En cuanto al concepto de la infracción, el petente alega que los citados artículos fueron transgredidos por violación directa por comisión.

Como introducción, advierte el demandante que la frase atacada permite al Juez Penal de Adolescentes conocer de los incidentes de controversia que interpongan los defensores contra las actuaciones de los fiscales, más no así del que interpongan otros como lo podría ser la querella.

Agrega, que la expresión "los defensores" crea un desbalance jurídico en cuanto a la oportunidad procesal igualitaria de las partes para que el Juez Penal de Adolescentes conozca de los incidentes de controversia solamente de una de las partes; esto es de los defensores más no así de los querellantes que coadyuvan con la labor del Ministerio Público y que también se pueden considerar agraviados o afectados con cualquier actuación del agente instructor.

3  
34

Explicando el concepto de la infracción del artículo 17 de la Constitución Política, el letrado señala que la frase acusada de inconstitucional impide a la autoridad judicial competente conocer de los incidentes de controversia que en el curso del sumario le presente la querella coadyuvante al objetar una decisión o actuación del agente de instrucción y que considera le niega la afectividad de un derecho.

En cuanto al artículo 19 de la Carta Magna, indica que la frase acusada crea una facultad exclusiva para la defensa del adolescente para interponer incidentes de controversia contra la actuación del Ministerio Público y con ello genera una desigualdad procesal para la otra parte que puede constituirse en el proceso, y que con la misma u otra decisión o actuación del agente de instrucción puede verse afectada en un derecho y no encontrar en la norma acusada igual oportunidad procesal para hacer valer sus objeciones.

Concluye el petente solicitando sea declarada inconstitucional la frase “*los defensores...*”, contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, por violar los artículos 17 y 19 de la Carta Magna.

### **III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Admitida la demanda de inconstitucionalidad comentada y siguiendo los trámites exigidos por ley, se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, a fin de que emitiese criterio legal en relación a los planteamientos del impugnante, lo que se cumplió mediante Vista Número 050 de 17 de enero de 2011, visible de foja 9 a 18 del legajo.

El criterio del agente del Ministerio Público, es que la frase “*los defensores...*”, contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, no es inconstitucional, por las razones que se reproducen de seguido:

“Con respecto a los cargos de violación que hace la parte accionante en relación a los artículos 17 y 19 del Texto

4  
35

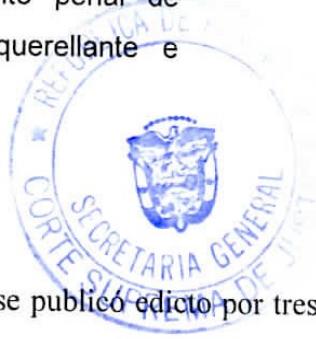
Constitucional, relativos a la obligación de las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, y al principio de igualdad ante la ley, este Despacho observa que dentro del marco de la especialidad de la jurisdicción de adolescentes, la ley 40 de 1999 sí le garantiza a la persona ofendida o afectada por la comisión de un delito, los medios necesarios para hacer valer sus intereses en ese tipo de procesos; teniendo en cuenta que dentro de la legislación de procedimiento penal de adolescentes vigente, los sujetos procesales tienen funciones y roles debidamente delimitados, descritos en los artículos 49, 70, 91 y 121, en los que se le brinda al afectado la oportunidad de ser oído en juicio, de presentar pruebas, de recibir orientación legal por parte del Ministerio Público, de interponer incidentes de controversia en contra de la resolución que decida no continuar con la investigación, de recurrir contra lo decidido por el juez u oponerse a los actos que se surtan en el proceso; de allí que la frase acusada no debe ser interpretada de forma restrictiva y aislada, sino de manera armónica con el resto del texto legal del cual emerge.

En relación con lo previamente señalado, es importante señalar que el querellante (persona ofendida por la comisión de un delito) y el imputado o adolescente (sujeto pasivo de la acción penal especial) no son parte exactamente iguales en el proceso penal, y es precisamente esa "*desigualdad entre desiguales*", lo que permite el establecimiento y aplicación de normas distintas para cada uno de ellos. En atención a lo anterior, somos del criterio que no existe en este caso desigualdad entre iguales, como lo sostiene el accionante, lo que hay es un tratamiento desigual para las partes del proceso en condiciones y situaciones jurídicas manifiestamente distintas, puesto que el incidente de controversia resulta ser un medio de defensa procesal que la ley provee al imputado en la etapa del sumario para impugnar las actuaciones del Ministerio Público que estime lesivas a sus intereses. (Cfr. Montero, Adolfo. Derecho Procesal Penal, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, publicación del C.E.D., 1993, p. 121).  
A juicio de esta Procuraduría, de las citas jurisprudenciales anteriores, relativas al alcance e interpretación del artículo 19 de la Constitución Política de la República, se desprende que el mismo no prohíbe los fueros y privilegios, sino que lo que prohíbe es la adopción de fueros y privilegios personales, que son aquellos que se otorgan para distinguir a una persona frente a otra que está en una misma condición, cosa que no ocurre en este caso, puesto que



34

como ha quedado dicho, dentro del procedimiento penal de adolescentes los sujetos procesales, es decir, querellante e imputado, no son partes exactamente iguales.”



#### IV. FASE DE ALEGATOS.

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.

#### V. EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el accionante en la demanda de inconstitucionalidad, así como la opinión vertida del Procurador de la Administración, procede de seguido a cumplir con el examen de la confrontación de la frase impugnada contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa a la decisión, las consideraciones siguientes.

Como viene expuesto, lo que se demanda por vía del proceso constitucional instaurado, es la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase “*los defensores...*”, por vulnerar, a juicio del accionante, el artículo 17 y 19 de la Constitución Política, lo que no comparte el Procurador, quien señaló además que se está ante la existencia de una jurisdicción especial, donde el querellante y el imputado o adolescente no son partes exactamente iguales en el proceso, lo que permite la aplicación de normas distintas para cada uno de ellos.

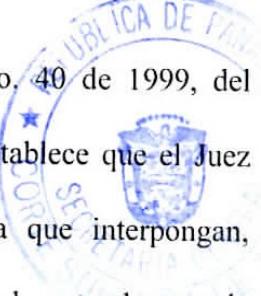
El artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, contentivo de la frase demandada de inconstitucional es del tenor siguiente:

"Artículo 21. Competencia. El juez penal de adolescentes conocerá privativamente en primera instancia, de los procesos tendientes a resolver sobre el delito cometido y la responsabilidad de los adolescentes implicados, y es la autoridad competente para:

1. Conocer, privativamente, de todas las querellas y denuncias contra personas que, habiendo cumplido los doce, no han cumplido aún los dieciocho años, por la infracción a la ley penal o de participación a ella;
  2. Decidir sobre cualquier medida que restrinja un derecho fundamental del adolescente o de la adolescente, a quien se le atribuye el delito cometido;
  3. Promover la realización de la audiencia de conciliación y aprobar los acuerdos a que lleguen las partes;
  4. Confirmar, revocar o modificar la detención provisional decretada por el fiscal de adolescentes;
  5. Conocer de los incidentes de controversia que interpongan **los defensores** contra las actuaciones de los fiscales;
  6. Decretar el sobreseimiento provisional o definitivo;
  7. Decidir, sobre la base de los criterios de responsabilidad, proporcionalidad y racionalidad, la sanción que corresponde a cada caso;
  8. Decretar la suspensión condicional del proceso, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos por la presente ley;
  9. Remitir a los jueces de niñez y adolescencia los casos de adolescentes cuando, por razones que señala la ley, no procede un proceso penal especial y requieren de protección de sus derechos;
  10. Enviar a quien corresponda los informes estadísticos mensuales;
  11. Realizar las funciones que ésta u otras leyes le asignen"
- (Subraya y resalta el Pleno)

El citado artículo consta de once (11) numerales, impugnándose una frase del quinto, y pertenece al Capítulo I del Título II del mencionado Texto Único, que guarda relación con el Juez Penal de Adolescentes, específicamente, con la competencia que éste mantiene dentro de la jurisdicción penal especial.

7  
38 /



El numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, establece que el Juez Penal de Adolescentes conocerá de los incidentes de controversia que interpongan, únicamente, los defensores contra las actuaciones que realice el Fiscal durante el curso de la investigación, es decir, que de existir parte querellante en el proceso le está vedado promoverlo.

Los incidentes son aquellas cuestiones accidentales que la ley contempla para que sean debatidas en el curso del proceso y que demandan una decisión del Tribunal competente. En este caso en particular, aquel denominado “incidente de controversia” está reservado para objetar las actuaciones que realiza el Fiscal de Adolescentes durante el discurrir de la investigación y que deberán ser de conocimiento y decisión del Juez Penal de Adolescentes (natural, competente e imparcial), quien mantiene el mismo estatus que todo juez ordinario, está obligado a cumplir idénticos requisitos de acceso a la función judicial y debe estar especializado en temas relacionados con los derechos del menor.

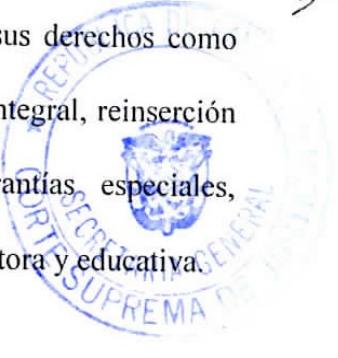
En ese orden, resulta apropiado mencionar que estamos ante una jurisdicción penal especial, que precisa de un catálogo mínimo de derechos y garantías a favor de los adolescentes.

Nuestro ordenamiento jurídico, con las últimas reformas, definió quiénes podrán ser sujetos al sistema integral de justicia para adolescentes, estableciendo en el artículo 7 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, que las personas de entre 12 y 18 años acusadas de la comisión de delitos y encontradas responsables de los mismos, estarán sujetas a un sistema integral de justicia, lo que define el periodo de vida de una persona para ser castigado por un delito de forma diferente a un adulto.

Para responder a las infracciones a la ley penal cometidas por personas entre 12 y 18 años, se han conformado sistemas integrales de justicia especializados, configurados como

39'

una protección jurídica especial compuesto por principios (respeto a sus derechos como adolescentes, interés superior del adolescente, protección y formación integral, reinserción a la familia y sociedad, etc.), derechos, procedimientos y garantías especiales, estableciéndose el carácter sancionatorio pero con una perspectiva protectora y educativa.



Se entiende entonces por sistema de responsabilidad penal para adolescentes un conjunto de normas e instituciones creadas con la intención de dar respuestas a la situación de las personas menores de edad imputadas o encontradas responsables de la comisión de delitos. Es un sistema integral de justicia que se fundamenta en el reconocimiento del adolescente como sujeto titular de derechos y obligaciones y, por tanto, como seres con dignidad, autonomía y capacidad para entender el carácter lícito o ilícito de sus actos y ser responsables de sus conductas, sin dejar a un lado su situación específica de desarrollo, su debilidad, inmadurez e inexperiencia, su circunstancia evolutiva y su progresiva adquisición de autonomía personal, social y jurídica que ha justificado la conformación a su favor de un estatus jurídico que los reconoce como categoría jurídica dotada del derecho a regulaciones especiales en todos los ámbitos de su vida. Por ello la respuesta del Estado a la comisión de delitos por parte de los adolescentes se arregla o conforma de manera diferente a la de los adultos, exigiéndoseles responsabilidad de acuerdo a su proceso o estado de desarrollo.

Para mayor ilustración de la especialidad del sistema penal de adolescencia, solo basta citar parte de la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, veamos:

“Los actos infractores por parte de adolescentes constituyen, sin lugar a dudas, los efectos de un problema cuyas raíces se encuentran en los procesos de socialización y en las relaciones de poder cuyos actores principales provienen de la población adulta. En nuestra sociedad, como en otras sociedades, es en la población adulta donde se encuentra el incomparable mayor número de casos, y el núcleo, de la violencia y la delincuencia.

Para la Comisión es importante enfatizar que la respuesta más eficaz a los problemas que enfrentan la niñez y la juventud panameñas se encuentra en las políticas sociales tendientes a facilitar el acceso a los servicios básicos que son indispensables para el desarrollo integral de la persona y el ejercicio social de la ciudadanía.

9 AD

Todos los esfuerzos legislativos sobre niñez y adolescencia deben perseguir el fortalecimiento de los procesos de desarrollo humano y de consolidación de la cultura democrática. El proyecto de Ley de Responsabilidad Penal para la Adolescencia que aquí se plantea sigue esos lineamientos.

Para los miembros de la Comisión la cuestión de los adolescentes infractores debe ser tratada conforme a estos fines, y no como parte del proceso penal común, es decir, se trata de una legislación penal especial que se constituye en un componente del nuevo derecho de la niñez y la adolescencia.

Es muy importante dejar claramente establecido que la Comisión no aborda el tema de la justicia penal como un problema jurídico-penal con presuntas consecuencias sociales, sino como un problema social que requiere de medios legales adecuados para su eficaz atención.”

Queda claro entonces, que la jurisdicción penal de adolescentes o proceso penal de adolescentes, fue creado para un trato especial a los menores que infringen normas sustantivas penales, siempre preservando sus garantías fundamentales; distinguiendo ésta con la ordinaria y además con la privación de libertad en centros penales distintos al de los adultos.

Mencionado lo anterior, retornamos a la controversia constitucional objeto de análisis por parte de esta Máxima Corporación de Justicia.

Como indicamos en apartados precedentes, la frase tachada de inconstitucional reserva el incidente de controversia para objetar diligencias del Fiscal durante el curso de la investigación, exclusivamente, al defensor, es decir, que solo éste podrá objetar dichas actuaciones, mas no la querella (si existiese), quienes sólo podrán promover esa incidencia contra la resolución que decida no continuar con la investigación, tal cual lo establece el artículo 70 de la Ley 40 de 1999:

**“Artículo 70. Controversia sobre el ejercicio del criterio de oportunidad.** La persona ofendida tiene un término de diez días, contado a partir de la fecha en que el fiscal emite la resolución en la que decide no continuar con la investigación, para presentar un incidente de controversia ante el juez penal de adolescentes, a través del apoderado legal.”

10 ✓

Ahora bien, cierto es que la legislación tiene un carácter especial y que por ello se encuentra en sintonía con la Constitución Política, por tratarse de menores que requieren de una jurisdicción que tome en cuenta su condición, para los efectos de poder determinar una sanción que sea idónea, que sea adecuada, que sea proporcional, que le permita reincorporarse a la sociedad, atendiendo a su nivel de edad y desarrollo intelectual o en cuanto a las facultades de conocimiento y capacidades de decidir en mejor forma, ya que se entiende que no la poseen del todo desarrollada, pero sí la tienen a los efectos de poder ser sancionados en el evento de que infrinjan la ley sustantiva penal. No obstante, es allí donde radica la especialidad de la Ley, para tomar en cuenta este tipo de circunstancias o factores en el diseño del procedimiento que ha de tener lugar para que se pueda adelantar un proceso contra un menor.

Por regla general se tendrá presente la condición de menor imputable, pero no se puede perder de vista que en el procedimiento también participan otros intereses y otros derechos como es el de la víctima, la cual no puede ser tratada de forma distinta a la víctima de un mayor de edad, en lo que respecta a la posibilidad de participar en el proceso a los efectos de defender esos derechos e intereses. Tal escenario cobra fuerza solo al hacernos esta pregunta ¿ y si la víctima de un menor imputado también fuese menor de edad ?.

Como derecho comparado, citaremos un extracto de un fallo colombiano que recoge la importancia del actuar por parte de la víctima en el proceso (Sentencia C-454 de 2006):

“Esta reconceptualización de los derechos de las víctimas, a partir de la Constitución, se funda en varios principios y preceptos constitucionales: (i) En el mandato de que los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en el hecho de que el Constituyente hubiese otorgado rango constitucional, a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2º CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art. 1º CP); (v) en el principio del Estado Social de

11 *XLV*

Derecho que promueve la participación, de donde deviene que la intervención de las víctimas en el proceso penal no puede reducirse exclusivamente a pretensiones de carácter pecuniario; (vi) y de manera preponderante del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias.”

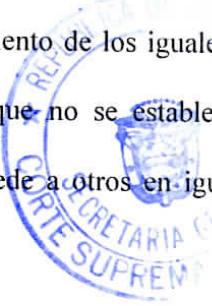
En reiterados fallos esta Corporación de Justicia ha dejado sentado que la igualdad procesal de las partes, entiéndase como tales a la víctima e imputado, acusador y defensa, más que ser una característica que posee un sistema procesal, es una garantía fundamental de la que debe gozar todo ciudadano sin importar su sexo, religión que profese, su raza, condición social o económica. Mediante esta igualdad, se le da la oportunidad a las partes que intervienen en un proceso determinado, de presentar en las mismas condiciones y términos, sus descargos y todas las pruebas que estimen necesarias y sobre todo, les garantiza que el proceso se ha de llevar de manera adecuada, cumpliendo con las garantías fundamentales que en él se consagran, dando la oportunidad a todos de actuar y gestionar sobre sus peticiones. Les garantiza, además, el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales ratificados por la República.

En el proceso penal de adolescentes, que no es idéntico en cuanto a la rigurosidad con el de adultos, no puede tratarse a la víctima de manera aislada y colocarla en desventaja dentro del proceso mismo. Nuestra legislación no contempla privilegios de instrumentos jurídicos para el menor frente a la víctima, escenario que la relegaría de la posibilidad de ser escuchada de lo que se debate, pues no se le permite cuestionar una actuación del Ministerio Público, además se le incapacita para poder defender sus derechos que pueden verse afectados con una decisión que tome el agente de instrucción.

También esta Corte Suprema de Justicia ha indicado que la igualdad es un principio inherente a la persona humana, emana de la naturaleza misma del hombre. Por ello

12  
13

preexiste a cualquier legislación positiva. La igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, es decir, igual tratamiento de los iguales en iguales circunstancias. Por lo tanto, ello significa el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias y condiciones.



Mencionado lo anterior, resulta obligatorio hacernos la siguiente interrogante ¿ la condición de un menor imputado justifica la imposibilidad de que la víctima (querella) interponga un incidente de controversia contra una diligencia del Ministerio Público durante la investigación ?. La respuesta sería negativa, habida cuenta que al igual que la parte procesada, la víctima puede ser objeto de afectación a sus intereses, en tanto, debe existir mecanismos para impugnar su pretensión, reclamar su afectación o violación de derechos o excepciones. Es que el debido proceso contempla la posibilidad de escuchar a las partes, lo que implica además que la intervención de la víctima no afecta el derecho del menor imputado, en razón de que también podrá ser escuchado.

Las herramientas legales de la defensa y del querellante siempre buscarán sentidos opuestos, sin embargo, ninguno debe contar con uso exclusivo, menos si ese instrumento sirve como control de las actuaciones del Fiscal que instruye.

Las normas especiales que regulan la jurisdicción penal de adolescentes no pueden interpretarse de forma restrictiva, es decir, que el trato especial sea absoluto, cuando existen otros intereses que de ninguna manera afectan los derechos y garantías del menor imputado.

La igualdad no tiene carácter absoluto sino relativo, y como surge del artículo 19 de la Constitución Política, admite reglamentación por parte de la ley, siempre que tal reglamentación no altere su verdadero significado.

Respecto al artículo 19 de la Constitución Política, vale advertir que éste dispone prohibir de manera categórica la constitución de fueros y privilegios por razones de raza,

13  
M

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 Suprema de Justicia ha desarrollado en varios fallos el artículo 19 y 20 de la Constitución Política, rememoremos 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 aquéllas 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 atribuídos 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 insito 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:

“...

*Como es sabido, el Pleno, al analizar la procedencia de una pretensión de inconstitucionalidad, ha de tomar en cuenta no solamente la disposición que*

14

dS'

*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 transcritto 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).

15  
λ

Como hemos venido indicando, la calidad especial del adolescente imputado merece un trato exclusivo, que determine una sanción idónea y proporcional a su condición de menor, que permita reincorporarse positivamente a la sociedad, pero ello no implica que en la tramitación del proceso, donde se verifican intereses opuestos, se trate de forma distinta a una de las partes, la cual merece ser escuchada, sin perjuicio de algún derecho o garantía fundamental. Ciento es que existen excepciones, pero no menos cierto es que éstas deben ser muy excepcionales y justificadas, lo que concreta el trato igual en lo desigual, lo que no debe confundirse con el trato desigual a lo desigual.

Podemos entonces concluir, que existen diferencias, pero éstas no trascienden para efectos de intervenir en iguales posibilidades de ejercer las facultades y los derechos previstos en la Constitución, la Ley y los Tratados Internacionales.

No podemos perder de vista que el principio fundamental de la igualdad indica que todos son destinatarios de las mismas normas y están sometidos a las mismas instituciones y tribunales. En otras palabras, que todos reciben el mismo tratamiento frente al ordenamiento jurídico.

En ese mismo orden, el accionante también aduce la infracción del artículo 17 de la Constitución Política, indicando que ha sido violada por infracción directa por comisión, al impedir a la autoridad competente conocer de los incidentes de controversia a la víctima.

Al respecto, se advierte que antes de las reformas constitucionales de 2004, el artículo 17 de la Constitución Política era considerado una norma de carácter programático y por ende, no susceptible de ser invocada de forma autónoma en una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, en virtud de tales reformas (Acto Legislativo N° 1 de 2004 que adicionó el segundo párrafo del Artículo 17), incorporó el principio *pro libertatis*, conllevando una protección extensiva de los derechos fundamentales previstos en los tratados o convenios internacionales de derechos humanos. Esta Corporación de Justicia, ha

16

considerado que la misma puede ser invocada y aplicada directamente con independencia de cualquier otra norma de la Constitución.



En este sentido, ha indicado la Corte:

"En las demandas de inconstitucionalidad contra el Decreto 19 de 17 de junio de 2003 y el Acuerdo N°15 de la Sala de Acuerdos N°41 de 21 de junio de 2004 del Tribunal Electoral, se cita como violado en concepto de violación directa por omisión, el artículo 17 de la Constitución.

Sobre dicha norma, es necesario puntualizar que no sólo establece la obligación que tienen las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a quienes se encuentren bajo su jurisdicción, sino el deber que tienen las autoridades de sujetarse al orden jurídico (constitucional y legal) y de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales. Se trata de un precepto de contenido normativo y, por ende, no requiere de un desarrollo ulterior para tener eficacia, tal y como lo corrobora el hecho de que en el texto no se aprecia ninguna cláusula de reserva legal." (Cfr. fallo del Pleno de 19 de enero de 2009).

Puede afirmarse entonces que, del carácter y naturaleza expansiva de los derechos fundamentales, que se deriva del artículo 17 de la Norma Fundamental, los derechos de la víctima están reconocidos en la citada norma constitucional y conforma un verdadero Sistema de Derechos Fundamentales debidamente tutelados.

En consecuencia, toda reglamentación legislativa que establezca limitaciones al derecho de la víctima de ser escuchada, deviene en inconstitucional si contradice el referido bloque de constitucionalidad.

Todo lo anterior permite concluir, que la frase impugnada infringe nuestra Carta Magna al restringirle al querellante (de existir) la posibilidad de presentar incidente de controversia contra las actuaciones del Fiscal durante la investigación, reservando, únicamente, esa posibilidad al defensor.

Concluido el examen del libelo de inconstitucionalidad presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, encuentra que la frase “*los defensores...*”, contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, viola los artículos 17, 19 y 20 de la Constitución Política y procede a decretarlo así.

## VI. 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 ES INCONSTITUCIONAL** la frase “*los defensores...*”, contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999, del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia.

Notifíquese y Cúmplase,

NELLY CEDENO DE PAREDES

SECUNDINO MENDIETA

LUIS R. FÁBREGA S.

CON SALVAMENTO DE VOTO

HARLEY J. MITCHELL D.

GISELA AGURTO AMALA

HARRY A. DÍAZ

JERÓNIMO MEJÍA E.

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
SALVAMENTO  
DE VOTO

GABRIEL E. FERNÁNDEZ M.

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 14 de Septiembre de 2016

YANIXSA Y. YUEN  
Secretaria General

Licda. YANIXSA Y. YUEN  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia

Entradas 1277-10

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO SAMUEL QUINTERO MARTÍNEZ, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN EN CONTRA DE LA FRASE "LOS DEFENSORES" QUE ESTÁ CONTENIDA EN EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 21 DEL TEXTO ÚNICO DE FECHA 1 DE SEPTIEMBRE DE 2010, DE LA LEY NO. 40 DE 26 DE AGOSTO DE 1999, DEL REGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LA ADOLESCENCIA.**



**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

Con el debido respeto, considero que no es procedente la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase "los defensores" que está contenida en el numeral 5 del artículo 21 del Texto Único de fecha 1 de septiembre de 2010.

Primeramente, no debe perderse de vista que estamos frente a una norma perteneciente a la legislación penal adolescente, la cual tiene un carácter especial, teniendo su base constitucional en el artículo 63, el cual señala que, "la ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual, entre otras funciones, conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil".

En ese sentido, se puede observar que es la propia Constitución la cual ordena un trato especial a los adolescentes con problemas de conducta juvenil.

Es este carácter especial de la jurisdicción penal adolescente contenido en la Constitución el que le permitió al legislador la creación de ciertas distinciones de la jurisdicción penal adolescente con la de adultos.

Recordemos que el derecho a la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas. Siendo que no podría hablarse de igualdad entre las jurisdicciones penal adolescente y penal de adultos, puesto que a los adolescentes por su condición la Constitución les brinda un trato especial.

Con relación al tema el Pleno de la Corte Suprema en sentencia de fecha 5 de abril de 2004, indicó lo siguiente:

"..."

En el caso que nos ocupa, es evidente que si el legislador estableció parámetros o limitantes para la participación del ofendido o víctima en el Proceso Penal de Adolescentes, lo hizo en atención a las facultades constitucionales que le han sido conferidas en razón del "Principio de Especialidad de la Jurisdicción de Menores", que en nuestro medio tiene raigambre Constitucional, conforme a lo establecido en el artículo 59 de nuestra Carta Fundamental:

"Artículo 59: ..."La Ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual, entre otras funciones, conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil".

..."

El Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, comparte en este punto el criterio de la señora Procuradora, al indicar que el derecho fundamental de la igualdad ante la Ley no es absoluto.

La propia Constitución establece limitaciones a los derechos fundamentales y distinciones en el caso de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal la propia Carta Fundamental consagra la obligación del Estado panameño de otorgar mediante la ley un tratamiento especial a los adolescentes con problemas de conducta juvenil.

Este tratamiento especializado no sólo abarca los derechos sustantivos y procesales de los y las

61

adolescentes infractores, sino que, por disposición Constitucional el mismo debe extenderse a las medidas privativas de la libertad, conforme a lo señalado en el artículo 28 de la Constitución Nacional:

"Artículo 28: ...Los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación".

...". (el resaltado es nuestro).



Como se indicase en aquella sentencia, el hecho de que se limite la participación del ofendido o la víctima en el proceso penal de adolescentes, es en virtud de las facultades constitucionales conferidas en base al principio de especialidad de la jurisdicción de menores. En ese sentido, lo que prohíbe el artículo 19 de la Constitución es la adopción de fueros y privilegios personales que son aquellos que se otorgan para distinguir a una persona frente a otra que está en una misma condición, cosa que no ocurre en el presente caso.

Son las consideraciones arriba depositadas las que nos llevan a considerar que no es inconstitucional la frase demandada, y por lo tanto, diferir con la resolución apoyada por la mayoría.

Respetuosamente,

MGDO. LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

LICDA. YANIXA YUEN

SECRETARIA

LO ANTERIOR ES EL COPIA  
DE SU OFICIAL

Panamá, 14 de Septiembre de 2016

Secretaría General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. YANIXA Y. YUEN C.  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia

**ENTRADA 1277 - 10 (14)**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO SAMUEL QUINTERO MARTINEZ PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA FRASE “LOS DEFENSORES...” CONTENIDA EN EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 21 DEL TEXTO ÚNICO DE LA LEY 40 DE 1999, DEL REGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LA ADOLESCENCIA.**

**SALVAMENTO DE VOTO****MAGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con todo respeto, **no comparto** la decisión de la mayoría de declarar inconstitucional la frase demandada, bajo el criterio de que la misma crea una especie de fuero o privilegio en detrimento de las víctimas dentro del proceso penal de adolescentes.

Recordemos que el Derecho Penal de las personas menores de edad se configura como una especialidad del derecho que busca responder adecuadamente a las infracciones penales cometidas por personas que no han alcanzado la madurez.

La especialidad del derecho penal de adolescentes resulta relevante en tanto que a partir de la misma, se justifica la existencia de un proceso igualmente especial a través del cual la denominada “garantía penal” puede efectivamente lograrse.

El artículo 40 de la Convención de los Derechos del Niño recoge los derechos de los niños “*de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o se declare culpable de haber infringido esas leyes*”.

Fundamentalmente, es posible distinguir en dicho artículo, entre derechos de contenido sustantivo, es decir, concernientes al ámbito del derecho penal de adolescentes, y derechos de contenido procesal, propios, del proceso de adolescentes.

Entre los primeros, se debe destacar la prevalencia de los principios de legalidad y de proporcionalidad, y entre los segundos, se destaca la consagración de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 32 de la Constitución Nacional, es decir, la garantía del debido proceso.

La Convención de los Derechos del Niño, en síntesis, traslada al derecho penal y procesal de personas menores de edad los derechos y garantías básicas del derecho y del proceso penal de adultos, **ponderando siempre que dicho traslado o aplicación no sea violatoria de los derechos y garantías de los adolescentes**.

Es fundamental tener presente que, la Ley 40 de 1999 fue concebida tomando en cuenta las garantías y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución panameña y en la Convención de los Derechos del Niño, a las personas menores de edad en conflicto con la Ley Penal.

G3

La supletoriedad de normas penales y procesales, del proceso penal ordinario al de adolescentes, se debe hacer tomando en cuenta **el principio del interés superior del niño, niña o adolescente como clave interpretativa**, ya que este principio es un concepto relativo para cuya definición es preciso, atender a los **principales rasgos diferenciadores que se predicen de la minoría de edad, frente a la condición de adulto, sin que el proceso penal de adolescentes deje de ser un proceso especial.**

En este punto, cobra relevancia el papel que en el actual proceso penal de adolescentes se proporciona a la víctima del delito, ya que en el Código de Procedimiento Penal, próximamente vigente en toda la República, se establecen, **como en todo sistema acusatorio**, una serie de garantías y derechos que en un momento determinado, como en el caso in examine, pueden generar contradicciones **con las especiales condiciones que se dan en los procesos penales en los cuales el victimario es una persona menor de edad.**

Lo anterior, porque el Fiscal que actúa en los procesos penales ordinarios tiene una serie de funciones **que no son predicables del Fiscal de Adolescentes**, pues éste, por **mandato legal y constitucional** tiene, a parte del deber de ejercer la acción penal especial en representación de los intereses de la sociedad, funciones de naturaleza especial en cumplimiento de los principios constitucionales del Interés Superior del Menor y de la Protección Integral.

Dichas funciones, solamente, podrán materializarse a través de **decisiones motivadas** que de ser objetadas mediante incidentes de controversia por parte de la **persona afectada o víctima**, como plantea el fallo de la mayoría, dilatarán el proceso en perjuicio de los fines de la ley especial, que no son otros que la aplicación de una medida, de ser necesario, en un plazo razonable y el restablecimiento del derecho, de ser posible, a la persona ofendida por el delito.

A manera de ejemplo, se pueden señalar, algunas de las funciones de protección integral, establecidas por la Ley 40 de 1999 al Fiscal de Adolescentes que se verían afectadas o dilatadas, de permitírselle incidentes de controversia a los querellantes:

1. Solicitar la práctica de un estudio psicosocial, en los casos en que los prescribe la Ley o cuando lo estime necesario.
2. Remitir a los jueces de niñez y adolescencia los casos de adolescentes cuando, por razones que señala la ley, no procede un proceso penal especial y requieren de protección de sus derechos.
3. Velar para que las autoridades policiales se ciñan a la ley en el cumplimiento de sus funciones.
4. Denunciar, ante las autoridades competentes, las violaciones que se cometan contra la presente Ley en perjuicio de los derechos de los adolescentes. (Cfr. art. 28 texto único ley 40 de 1999)

Como puede observarse, el limitar el uso del incidente de controversia a los defensores no responde a un fuero o privilegio creado para las personas menores de edad en un proceso penal, sino que esta limitación se orienta al cumplimiento de principios y garantías establecidos en la Carta Magna y en los Convenios de Derechos Humanos ratificados por la República de Panamá, tal cual lo establecen los artículos 4 y 17 constitucionales mismos que, a través del fallo que antecede, de manera contradictoria, se declaran infringidos por la norma demandada.

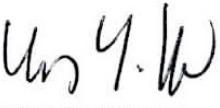
Y es que, las autoridades e instituciones reguladas por la Ley 40 de 1999 deben regir sus actuaciones por los principios y normas de:

- Constitución Nacional.
- Convención de los Derechos del Niño.
- Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia.
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.
- Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

La Ley 40 de 1999 debe ser interpretada y aplicada con fundamento en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Ley 15 de 1990, y en atención a la normativa internacional en materia de personas menores de edad, de forma que se garanticen los derechos fundamentales que reconocen la Constitución Política y los tratados, convenios, pactos y demás instrumentos internacionales normativos, suscritos por la República de Panamá.

Ante tales supuestos, no me queda otro camino que expresar de manera respetuosa que, **SALVO EL VOTO**.

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

  
YANIXA YUEN  
SECRETARIA GENERAL

LO MÍNIMO  
DE SEPTIEMBRE  
Panamá, 14 de Septiembre de 2016  
  
YANIXA YUEN C.  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia