

141



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.**  
**Panamá, once (11) de diciembre de dos mil quince (2015)**

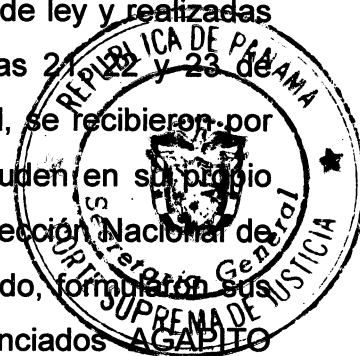
**VISTOS:**

La Licenciada **ANA MATILDE GÓMEZ RUILOBA**, en su anterior condición de Procuradora General de la Nación, interpuso acción de inconstitucionalidad contra palabras, párrafos y artículos contenidos en la Ley Nº 25 de 5 de julio de 2006, que adicionó disposiciones al Código Judicial, sobre la Investigación y el Procesamiento de los Diputados, por Actos Delictivos o Policivos, en desarrollo de los artículos 155 y 206, numeral 3, de la Constitución Política, publicada en la Gaceta Oficial Nº 25,582 del día 6 de julio de 2006.

Cumplidos los trámites de reparto, se dictó providencia de 24 de julio de 2006, mediante la cual se admitió la presente demanda y ordenó correrle traslado al señor Procurador de la Administración. Es así, que por medio de la Vista Fiscal No.591 de 8 de agosto de 2006, el Licenciado **OSCAR CEVILLE**, Procurador de la Administración emitió el criterio legal que es requerido ante el conocimiento de la demanda entablada, el cual será reseñado posteriormente.

142

Devuelto el expediente, se fijó en lista por el término de ley y realizadas las publicaciones del edicto correspondiente durante los días 21 y 22 de septiembre de 2006, en un periódico de circulación nacional, se recibieron por Secretaría seis alegatos presentados por abogados que acuden en su propio nombre, en representación de algunos Diputados o por la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional. En ese sentido, formularon sus alegaciones **a favor de la constitucionalidad**, los licenciados AGAPITO GONZÁLEZ GÓMEZ (en Representación de los Diputados LEANDRO ÁVILA, ALCIBÍADES VÁSQUIEZ, HECTOR APARICIO, RUBEN DARIO BEITÍA y ABRAHAM MARTÍNEZ) y SALVADOR SÁNCHEZ G. (en representación de la Dirección de Asesoría Legislativa); mientras otros letrados, como DONATILO BALLESTEROS, GUILLERMO COCHÉZ, VICTOR LEWIS y SANTANDER CASIS, argumentaron elementos **a favor de la inconstitucionalidad** de los puntos acusados de la ley 25 de 5 de julio de 2006.



Una vez sustanciados los requerimientos previstos por los artículos 2563 y 2564 del Código Judicial, la demanda de inconstitucionalidad fue remitida al Despacho de la entonces Magistrada ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO, Sustanciadora Inicial del negocio, quien el día 13 de abril de 2007 se declaró impedida para seguir conociendo del negocio, siendo su petición acogida mediante Resolución de 23 de julio de 2007.

En atención a lo anterior, se giró el oficio No.SGP-1394-07 de 17 de agosto de 2007 a la en su momento Magistrada Suplente, Licda. Mirtha Vanegas de Pazmiño, para que continuase conociendo del negocio constitucional.

#### **I.- PRETENSIÓN O MATERIA DEL PROCESO.**

Se solicita que el Pleno de la Corte Suprema declare la inconstitucionalidad de algunas palabras, párrafos y textos íntegros de los artículos 2495-A, 2495-B, 2495-C, 2495-D, 2495-F, 2495-H, 2495-I y 2495-J, adicionados al Código Judicial, a través de la Ley 25 de 5 de julio de 2006.

Para sostener la inconstitucionalidad de las frases, párrafos y artículos, cuya inconstitucionalidad se demanda, la accionante reproduce en su totalidad el texto de la Ley 25 de 5 de julio de 2006, en los siguientes términos:

“Ley No.5

143

(De 5 de julio de 2006)  
**Que adiciona disposiciones al Código Judicial,  
sobre la investigación y el procesamiento de los Diputados por actos  
delictivos o policivos, en desarrollo de los artículos 156 y 206,  
numeral 3, de la Constitución Política.**

**LA ASAMBLEA NACIONAL  
DECRETA:**



**Artículo 1.** Se adiciona el artículo 2495-A al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-A.** Corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la investigación y el procesamiento de los actos delictivos y policivos seguidos contra un Diputado Principal o Suplente.

**Artículo 2.** Se adiciona el artículo 2495-B al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-B.** Las denuncias o querellas que se promuevan contra un Diputado Principal o Suplente serán presentadas ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando se trate de causas penales que se hayan iniciado en una agencia del Ministerio Público, del Órgano Judicial, del Tribunal Electoral, de la Fiscalía General Electoral o en la jurisdicción aduanera, en las cuales aparezca vinculado un Diputado Principal o Suplente, el funcionario o el juez que conozca del caso elevará el conocimiento del sumario o el proceso en el estado en que se encuentre, en lo que concierna al Diputado Principal o Suplente, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también se aplicará en las causas policivas en que aparezca involucrado un Diputado Principal o Suplente.

**Artículo 3.** Se adiciona el artículo 2495-C al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-C.** En caso de admitir la denuncia o la querella, el Pleno, en Sala de Acuerdo, comisionará a un Magistrado, quien actuará como fiscal de la causa penal o policiva.

Cuando no existen méritos suficientes para proseguir la causa penal o policiva, así lo hará constar en resolución motivada y ordenará su archivo.

**Artículo 4.** Se adiciona el artículo 2495-D al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-D.** El Magistrado que ejerza las funciones de fiscal realizará las averiguaciones que conduzcan al esclarecimiento del hecho imputado, así como de todas aquellas circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a su vinculación o desvinculación con tal hecho. En consecuencia, estará facultado para ordenar la práctica de los medios probatorios necesarios para tales fines y que prescribe

144  
este Código.

Para la ejecución de estas diligencias, el Magistrado podrá comisionar, solo de manera excepcional, según la naturaleza del hecho imputado, sus componentes y circunstancias, o el número de imputados, a un agente de instrucción del Ministerio Público, cuando estas deban surtirse fuera del despacho. La intervención del respectivo agente del Ministerio Público no puede exceder los límites del fin o acto que le fuere comisionado.



**Artículo 5.** Se adiciona el artículo 2495-E al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-E.** En las decisiones que correspondan al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el Magistrado que ejerza las funciones de fiscal será reemplazado por su suplente.

**Artículo 6.** Se adiciona el artículo 2495-F al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-F.** En la fase de instrucción sumarial y en la fase de procesamiento penal, corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia autorizar la aplicación de toda medida cautelar restrictiva de la libertad del Diputado Principal o Suplente y de las que ordenen secuestros, aprehensiones o cautelaciones contra los bienes de estos.

**Artículo 7.** Se adiciona el artículo 2495-G al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-G.** Concluida la fase investigación, el Magistrado que ejerce como fiscal emitirá opinión jurídica expresando en ella su solicitud de sobreseimiento o de elevación de la causa a juicio.

La calificación de la investigación corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Regirán para este tipo de juzgamiento las normas que regulan la fase plenaria prevista en este Código.

**Artículo 8.** Se adiciona el artículo 2495-H al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-H.** Todas las decisiones que adopte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de las causas que se sigan contra un Diputado Principal o Suplente, serán adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

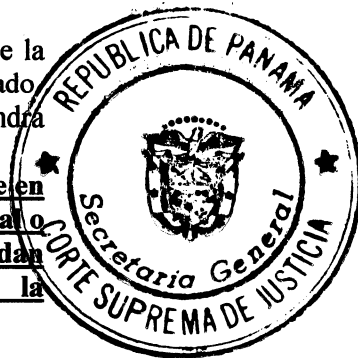
La sentencia que resuelva el fondo de la causa penal será adoptada por las dos terceras partes de los miembros del Pleno de la Corte.

**Artículo 9.** Se adiciona el artículo 2495-I al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-I.** Contra las decisiones que adopte el Magistrado que ejerza las funciones de fiscal, procede el incidente de controversia ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual se decidirá sin más

actuaciones. El incidente de controversia no suspende la ejecución del acto o diligencia, si esta se hubiera iniciado. En caso de no haberse iniciado, el fiscal se abstendrá hasta tanto se resuelva.

**Contra las decisiones que dicte el Pleno de la Corte en las causas que se sigan contra un Diputado Principal o Suplente, cabe el recurso de reconsideración. Quedan salvaguardadas las acciones constitucionales y la revisión de la causa.**



**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 2495-J al Código Judicial, así:

**Artículo 2495-J.** En los asuntos no previstos en este Capítulo para los procesos penales que se sigan contra un Diputado Principal o Suplente en la Corte Suprema de Justicia, regirán las normas de este Código.

**Artículo 11.** La presente Ley adiciona los artículos 2495-A, 2495-B, 2495-C, 2495-D, 2495-E, 2495-F, 2495-G, 2495-H, 2495-I y 2495-J al Código Judicial, y deroga los artículos 211, 212, 213, 214, 215 y 235 de la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

**Artículo 12.** Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobada en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 21 días del mes de junio del año dos mil seis.

El Presidente,  
Elías A. Castillo G.

El Secretario General,  
Carlos José Smith S.”  
(Todo lo Resaltado por la Demandante).

## **II.- HECHOS DE LA DEMANDA Y OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

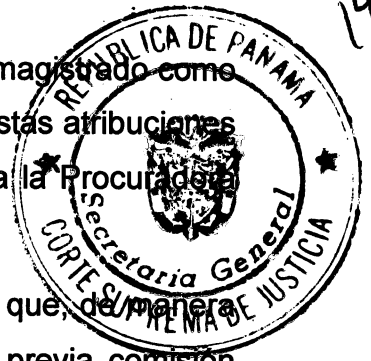
### **A. Hechos que fundamentan la demanda.**

La activadora constitucional sustenta su pretensión exponiendo seis (6) hechos que intentan reflejar la inconstitucionalidad alegada, los cuales se sintetizan seguidamente:

Esgrime la accionante que mediante Ley No. 25 de 5 de julio de 2006, la Asamblea Nacional adicionó disposiciones al Código Judicial relacionadas con el procedimiento a seguir en las investigaciones que se surtan contra un diputado principal o suplente de la República.

A su juicio, la ley en cuestión establece pautas y un nuevo procedimiento que lesiona el Texto de nuestra Carta Magna, ya que consigna entre otras cosas,

que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un magistrado como fiscal, instruyendo el sumario, pese a que constitucionalmente estas atribuciones están asignadas al Ministerio Público, y de manera particular a la Procuraduría General de la Nación.



También expresa que se ha precisado en esta normativa que, de manera excepcional el Ministerio Público podrá llevar investigaciones, previa comisión del Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, transgrediéndose el orden constitucional, dado que se le dispensa un tratamiento “excepcional” a una facultad legal e inherente al ejercicio de la acción penal.

Por otra parte indica que la ley en referencia desarrolla prerrogativas no concebidas en procesos seguidos a otros funcionarios procesados en igual condición que a los Diputados, en lo que atañe a la mayoría requerida para adoptar la decisión jurídica de fondo que resuelve el proceso; así como facilita la interposición de recursos ordinarios, soslayando que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son finales, definitivas y obligatorias (fs.1-4).

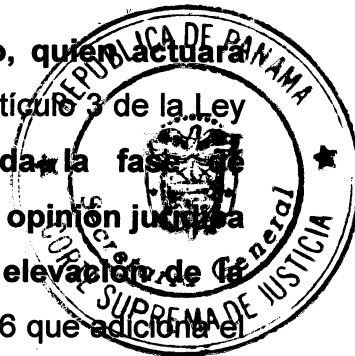
#### **B. Opinión del Procurador General de la Administración.**

El Licenciado OSCAR CEVILLE, Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 591, acude ante el Pleno de esta Corporación de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, procede a emitir su concepto respecto a la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Así, luego de examinar los fundamentos de la demanda, en torno a las supuestas infracciones que surgen contra disposiciones del texto constitucional, concluye el Procurador de la Administración, que si **son inconstitucionales**, la palabra “**suplente**” contenida en los artículos 1, 2, 6, 8 y 10 de la Ley 25 de 2006 que adiciona los artículos 2495-A, 2495-B, 2495-F, 2495-H, 2495-I y 2495-J al Código judicial, así como la frase “**cabe el recurso de reconsideración**” contenida en el artículo 9 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-I al Código Judicial.

Por otro lado considera que **no son inconstitucionales** las frases; “el

Pleno, en Sala de Acuerdo, comisionará a un Magistrado, quien actuará como fiscal de la causa penal o policiva”, contenida en el artículo 3 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-C; “Concluida la fase de investigación, el Magistrado que ejerce como fiscal emitirá opinión jurídica expresando en ella su solicitud de sobreseimiento o de elevación de la causa a juicio”, contenida en el artículo 7 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-G al Código Judicial; “La sentencia que resuelva el fondo de la causa penal será adoptada por las dos terceras partes de los miembros del pleno de la Corte”, contenida en el artículo 8 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-H al Código Judicial, lo mismo que la frase “Quedan salvaguardadas las acciones constitucionales y la revisión de la causa” contenida en el artículo 9 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2405-I al Código Judicial.



Finalmente señala que **no es inconstitucional** el artículo 4 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-D al Código Judicial (fs.35-52).

### III. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO.

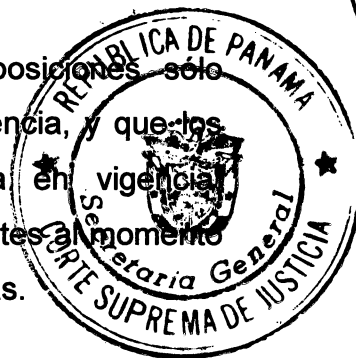
Habiéndose agotado todos los trámites establecidos en estos procesos constitucionales, procede el Pleno a analizar si se produce la infracción de las normas constitucionales detalladas en la demanda propuesta por la Procuradora General de la Nación, para lo cual procederá al análisis correspondiente, no sin antes expresar algunas consideraciones en torno al momento en que se emite este fallo y su eficacia.

Es un hecho público que las normas del Código Judicial en torno a los procesos penales que se siguen ante el Pleno de la Corte y la Sala Penal, incluyendo el tema del juzgamiento de los señores diputados, fueron derogadas con la entrada en vigencia de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adoptó el Código Procesal Penal, y que recientemente fue reformada a través de la Ley 55 de 2012, específicamente en materia de los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, en las disposiciones finales de dicho Código, concretamente

148

los artículos 553 y 554, dejan claramente señalado que sus disposiciones sólo se aplicarán a los hechos cometidos desde su entrada en vigencia, y que los procesos penales iniciados con anterioridad a su entrada en vigencia continuarían su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de su investigación, es decir, con el Código Judicial y sus reformas.



De modo que ante la ultractividad de las normas del Código Judicial, en la materia del juzgamiento de los diputados, cuando se trate de hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, resulta viable entrar al fondo de la presente demanda de inconstitucionalidad, máxime que constituye la única vía para realizar este control, si se tiene en cuenta que en un proceso concreto (salvo probadas excepciones) no es dable ejercitar una advertencia de inconstitucionalidad de normas de procedimiento.

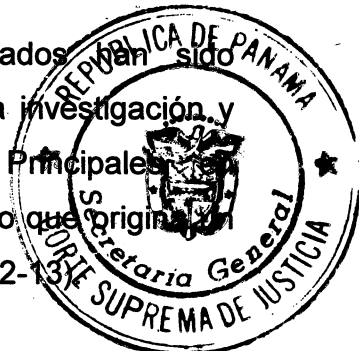
Expuesto lo anterior y para entrar en materia, agruparemos las disposiciones legales impugnadas, conforme a los temas que le resultan conexos, para facilitar de este modo, la concreción de las consideraciones respecto a la decisión que corresponda:

a. **Impugnación sobre la palabra Suplente contenida en los artículos 2495-A, 2495-B, 2495-F, 2495-H y 2495-J del Código Judicial, adicionados por los artículos 1, 2, 6, 8 y 10 respectivamente de la Ley No. 25 de 2006.**

Según la demanda, la palabra **Suplente** contenida en las disposiciones citadas *ut supra*, transgrede de manera directa por omisión **el numeral 3 del artículo 206 de la Constitución Política**, por cuanto que, esta disposición sólo establece que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia investigará y procesará a los Diputados, no a sus Suplentes. Subraya que el Diputado Suplente mal puede ser investigado y procesado por la Máxima Corporación de Justicia, ya que su servicio al Estado y a la Sociedad está limitado o restringido a reemplazar en sus faltas al Diputado Principal, con apego a lo indicado en disposiciones constitucionales y legales, aunado al hecho que incluso, pueden no llegar a ocupar el cargo público durante el período por el cual fueron elegidos (fs. 11-12).

De otra parte expresa que la palabra Suplente incluida en las citadas disposiciones legales, también infringe en concepto de violación directa por omisión, **al artículo 19 de la Constitución Política** que preceptúa que no habrá

149  
fueros o privilegios, puesto que los Suplentes de Diputados han sido beneficiados con un procedimiento especial relacionado con la investigación y procesamiento, privativo únicamente, para los Diputados Principales, en atención a las prerrogativas inherentes al cargo que ostentan, lo que origina un trato preferencial con respecto a otros funcionarios públicos (fs. 12-13).



Los cargos que se le profieren a las mencionadas disposiciones legales, no pueden ser admitidos por esta Corporación de Justicia, en razón de que, el examen íntegro del Texto de Nuestra Carta Magna, permite concebir sin lugar a dudas, que no sólo los Diputados Principales, sino también sus Suplentes, estarán eventualmente sujetos a un proceso penal de competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia.

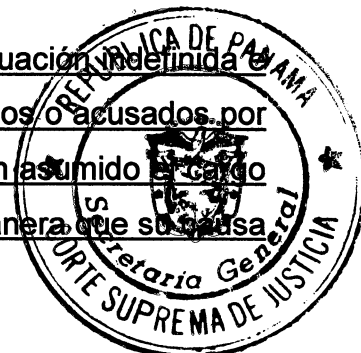
Y es que si bien es cierto en el texto del artículo 206 de la Constitución Nacional se alude únicamente a la terminología de "Diputados", esta expresión no puede interpretarse en un sentido restrictivo, cuando tenemos que en otra de las disposiciones constitucionales que complementan los parámetros introducidos por el constituyente de 2004<sup>1</sup>, como lo es el artículo 155, encamina no solo las actividades propias de un proceso penal, sino también respecto a la aplicabilidad de medidas precautorias reales y personales, sin realizar distinciones entre las figuras de los Diputados o Suplentes de Diputados, cuando expresamente indica que **"Los miembros de la Asamblea Nacional, podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia"** y más adelante cuando señala que **"El Diputado Principal o Suplente podrá ser demandado civilmente, pero no podrá decretarse secuestro u otra medida cautelar sobre su patrimonio, sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia"** (Resaltado del Pleno).

En estos términos es indudable que en la Constitución se otorga un tratamiento equivalente tanto para los Diputados como para sus respectivos Suplentes, en lo que respecta a la determinación de la autoridad que ventilará sus correspondientes causas penales o policivas, ya que como incluso se advierte del razonamiento de la activadora judicial, los Diputados Suplentes

<sup>1</sup> Acto Legislativo No.1 de 27 de julio de 2004, que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1072, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos No.1 de 1993 y No.2 de 1994, publicada en la Gaceta Oficial el lunes 15 de noviembre de 2004.

150

solamente reemplazan a los Principales en sus faltas, esta situación indefinida e indeterminada, deja abierta la posibilidad que sean denunciados o acusados por actos que supuestamente acontezcan al momento en que han asumido el cargo respectivo en la Asamblea Legislativa, lo que justifica sobremanera que su causa sea ventilada ante el Tribunal Supremo.



Los diputados suplentes gozan de libertad de actuación para ejercer el cargo, puesto fueron elegidos con el diputado principal, para facilitar el quorum o las votaciones, mediante el mecanismo de elección popular, de allí que no opere ninguna diferenciación entre el diputado principal y el suplente, máxime cuando ahora a contraste de la legislación anterior, la norma incluye de forma categórica la figura del diputado suplente.

Sobre este aspecto, en materia constitucional con ocasión de resolver un amparo de garantías constitucionales, mediante, el Pleno de esta Corporación de Justicia, se pronunció en los siguientes términos:

“Del contenido de los artículos citados se establece que es competencia de la Corte Suprema de Justicia el desarrollo de la etapa sumaria en todo Proceso que vincule a un miembro de la Asamblea Nacional a la supuesta comisión de un acto ilícito, sea de naturaleza penal o policivo. La Ley N° 25 de 5 de julio de 2006, que desarrolla los artículos 155 y 206 de la Constitución Política antes citados, reitera que corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia la competencia para investigar y procesar los actos delictivos y policivos seguidos contra un Diputado Principal o Suplente”. (Resolución de 05 de agosto de 2009)

“La Ley 25 de 5 de julio de 2006, que desarrolla los artículos 155 y 206 numeral 3 de la Constitución Política, antes citados, reitera que corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer los delitos supuestamente cometidos por los Diputados, teniendo como facultades privativas la de investigar y juzgar a los miembros de la Asamblea Nacional, así como las de aplicar cualquier medida cautelar de carácter personal o real. El artículo 2 de la referida Ley, que adiciona el artículo 2495-B al Código Judicial, establece que el funcionario o el juez que conozca del caso elevará el conocimiento del sumario o el proceso en el estado en que se encuentre, en lo que concierna al Diputado Principal o Suplente, al Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, lo que enfatiza la competencia del Pleno de la Corte para conocer única y exclusivamente la situación jurídica de los Diputados y sus suplentes en las causas penales en que éstos se vean involucrados. (Resolución de 21 de mayo de 2013)

151

En definitiva, al no encontrar circunstancias que impliquen una transgresión a la Constitución Política, se desestima el cargo en estudio.

**b. El Agente de Instrucción en las causas penales y policivas contra los Diputados.**

Se plantea en la demanda una disyuntiva en torno a la figura o autoridad que corresponde ejercer el rol de Agente de Instrucción en las causas penales y policivas que puedan ventilarse contra los Diputados de la Asamblea Nacional.

Bajo esta perspectiva se impugnan las siguientes disposiciones, con sus respectivos argumentos:

1. la frase **“comisionará a un Magistrado, quien actuará como fiscal de la causa penal o policiva”**, contenida en el **artículo 2495-C del Código Judicial**, adicionado por el artículo 3 de la Ley No. 25 de 2006.

Se acusa la frase en referencia de violar en concepto de violación directa por omisión, el numeral 3 del artículo 206 del Texto Constitucional, por desatenderse el mandato expreso del constituyente en cuanto a quienes llevarán a cabo las investigaciones en los procesos contra Diputados de la República. El texto aludido del artículo 206 establece lo siguiente:

**“Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia, tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ...
2. ...
3. Investigar y procesar a los Diputados.

**Para los efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción”.** (Resaltado de la demandante).

Puntualiza la demandante que al señalar la frase contenida en el artículo 2495-C, que el Pleno **“comisionará a un magistrado quien actuará como fiscal de la causa penal o policiva”**, se riñe con el espíritu y sentido literal de la norma constitucional en estudio, porque el Ministerio Público es la autoridad que constitucionalmente tiene entre sus funciones y deberes la persecución de los delitos y contravenciones.

2. El texto del artículo 2495-D del Código Judicial, adicionado por la Ley No. 25 de 2006.

192

El texto del artículo 2495-D del Código Judicial indica lo siguiente:

**“Artículo 2495-D.** El Magistrado que ejerza las funciones de fiscal realizará las averiguaciones que conduzcan al esclarecimiento del hecho imputado, así como de todas aquellas circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a su vinculación o desvinculación con tal hecho. En consecuencia estará facultado para ordenar la práctica de los medios probatorios necesarios para tales fines y que prescribe este Código.”



Para la ejecución de estas diligencias, el Magistrado podrá comisionar, solo de manera excepcional, según la naturaleza del hecho imputado, sus componentes y circunstancias, o el número de imputados, a un agente de instrucción del Ministerio Público, cuando estas deban surtirse fuera del despacho. La intervención del respectivo agente del Ministerio Público no puede exceder los límites del fin o acto que le fuere comisionado”

De acuerdo con la accionante este precepto infringe en concepto de violación directa por omisión el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución de la República, que señala que son atribuciones del Ministerio Público **“Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales”**.

Resalta así, que al consignar el legislador que el Magistrado realizará las funciones de fiscal, desarrollando todas las investigaciones para acreditar el hecho punible y la vinculación del Diputado, de existir, se traspasan otra vez, los límites constitucionales dispuestos por el constituyente y, consecuentemente, deviene en inconstitucional.

Por otra parte sostiene que también se infringe el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución, en concepto de violación directa por comisión, al aplicarse la norma correcta sin considerar su claro contenido, cuando se legisló en el segundo párrafo del citado artículo 2495-D, la frase: **“sólo de manera excepcional”**, para referirse a que el magistrado podrá comisionar a un agente de instrucción para que realice determinadas actividades de investigación que deban surtirse fuera del despacho.

### **3. El primer párrafo del artículo 2495-G del Código Judicial, adicionado por la Ley No. 25 de 2006.**

La disposición acusada de inconstitucional preceptúa lo siguiente:

153

**“Artículo 2495-G. Concluida la fase investigación, el Magistrado que ejerce como fiscal emitirá opinión jurídica expresando en ella su solicitud de sobreseimiento o de elevación de la causa a juicio.**

La calificación de la investigación corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Regirán para este tipo de juzgamiento las normas que regulan la fase plenaria prevista en este Código.”



Consigna la postulante que este precepto legal infringe en concepto de violación directa por omisión, el artículo 1 del artículo 22 de la Constitución, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 222.** Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

1. Acusar ante la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación.
2. ...”

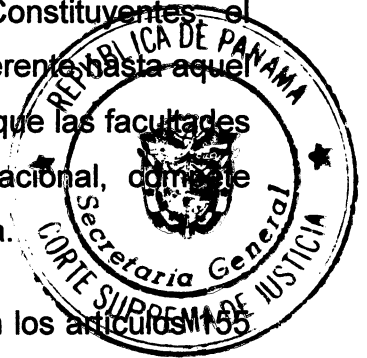
Plantea así que, si por mandato del numeral 3 del artículo 206 de la Constitución Política, la Corte Suprema de Justicia tiene entre sus atribuciones conocer sobre las investigaciones contra los diputados, corresponde a la Procuraduría General de la Nación “acusar”, por disposición del numeral 1 del artículo 222 de la Constitución. Subraya que sin embargo para ejercitar esta función es necesario investigar y esta actividad ha sido vedada al Ministerio Público, por vía de una disposición legal.

Expuestas las disposiciones legales impugnadas en relación al tema de la figura del Agente de Instrucción en los procesos contra los Diputados, así como la síntesis de la explicación de los cargos sugeridos por la demandante, la Corte subraya que las normas atacadas no contravienen el texto constitucional.

Y es que la última reforma Constitucional, plasma en su articulado elementos que desarrollan en un tópico diferente, en torno al tratamiento de las causas penales y de tipo correccional que puedan ser dirigidas contra un Diputado de la Asamblea Nacional. Primero, como se ha señalado con anterioridad, ante las circunstancias históricas asentadas al momento de la aprobación de las modificaciones al texto constitucional, se dispuso flexibilizar los requerimientos para la interposición de denuncias contra los parlamentarios, y en este sentido se procedió con la eliminación de la inmunidad parlamentaria como presupuesto de procesabilidad.

154

En iguales términos, fue motivación propia de los Constituyentes el complementar las pautas de estos procesos, con un criterio diferente hasta aquel momento regulado, en el sentido de establecer expresamente que las facultades de investigar y juzgar a los Diputados de la Asamblea Nacional, comience directamente a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.



Esta significación fue externada de forma sistemática en los artículos 155 y 206, numeral 3 de la Constitución, al indicar que los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional.

En otras palabras, de la Carta Magna se deriva la presentación de un cambio para que en estos negocios especiales de naturaleza punitiva o policiva, las facultades de investigar y procesar a los parlamentarios, se mantenga a cargo del Máximo ente de Administración de Justicia, situación que tiene origen en el interés del Constituyente, por conformar un procesamiento, que desde sus inicios cuente con la máxima expresión de un control jurisdiccional, evitando posibles persecuciones injustificadas<sup>2</sup> por entes de distinta naturaleza.

Se desarrolla de esta manera en la normativa legal impugnada, pautas que aseguran un procesamiento conforme con las disposiciones de la carta fundamental e incluso, con aquellas que conforman el Bloque de la Constitucionalidad, **para equilibrar idóneamente el desarrollo justo, imparcial y el proceso debido**<sup>3</sup> de los casos que sean ventilados contra los Diputados y Suplentes de la Asamblea Nacional.

No encontramos así, violatorio de la Constitución, al artículo **2495-C adicionado al Código Judicial**, cuando dispone el trámite de la **comisión** como paso necesario para el desarrollo inicial de la investigación penal o policiva de las causas activadas contra los Diputados, y siendo premisa expresa de la Constitución, que la facultad de investigar dimane directamente de los Miembros

<sup>2</sup> Acta de la Sesión Extraordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente al mes de julio de 2004 y Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente al día 26 de octubre de 2004.

<sup>3</sup> Derecho a ser juzgado por un tribunal competente independiente e imparcial como parte integrante a un proceso justo, recogido en el citado **artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos**, norma que integra el Bloque de la Constitucional, por cuanto desarrolla el artículo 32 de la Carta Fundamental, relativo al debido proceso

155  
del Pleno de la Corte, resulta entendible el porqué, la norma legal derive dicho mecanismo a cargo de estos funcionarios judiciales, de forma que asuman el rol de fiscales de estos procesos.

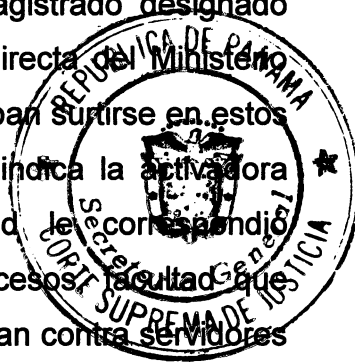
Por ello, contrario a lo planteado por la activadora constitucional, una premisa lógica que surge del mandato constitucional es que siendo la Corte, el ente de investigación previsto para conocer de los procesos contra los Diputados, tal situación indica que para estos negocios, se asume una función de instrucción con todas los deberes y facultades que dimanen de dicho cargo, el cual es desarrollado por el texto legal impugnado, a efectos de decidir que sea a través de la figura de la comisión, que individualmente los Miembros de la Corte, actúen como fiscales de las causas penales o policivas. Con este mecanismo se busca asegurar que el desarrollo de las investigaciones proceda del ente jurisdiccional, pero que no dimane expresamente por las mismas autoridades judiciales que eventualmente les corresponderá juzgar y decidir imparcialmente el fondo del negocio. Estos son los requerimientos que los **artículos 2495-D y 2495-G del Código Judicial** contemplan en correspondencia con lo señalado en la Constitución en relación a las pautas especiales de procesos contra los Diputados.

Este mecanismo de control del juzgamiento e investigación de las causas contra los Diputados a cargo de los miembros de la Corte, que encuentra justificación en lo arriba expuesto, también es un indicativo válido para plantear que constituye una situación especial prevista en la Constitución, ante la investidura de los representantes del Órgano Ejecutivo, lo que no limita las facultades que mantiene la Procuraduría General de la Nación, para ejercer su rol de instructor en las demás causas punitivas donde corresponda a la Corte intervenir únicamente como Juzgador, lo que es enteramente cónsono y no violatorio de lo consignado en el artículo 222 de la Constitución que faculta a la Procuraduría General de la Nación, a acusar ante la Corte a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta Judicatura.

Aunado a ello, por tratarse de un proceso especial desarrollado particularmente en razón de la investidura de los Diputados de la Asamblea Nacional, tampoco se muestra incompatible con el mandato constitucional, que

134

se establezca como facultad, la posibilidad de que el Magistrado designado como Fiscal de la causa penal, requiera la colaboración directa del Ministerio Público para que realice diligencias de investigación que deban surtir en estos casos, porque de esta manera se acude, como en parte indica la activadora constitucional, ante la Institución que con anterioridad le correspondió desempeñarse como Funcionario Instructor de estos procesos, facultad que actualmente mantiene para conocer de los casos que se sigan contra servidores públicos, cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación de Justicia.



Ante las premisas expuestas, es evidente que no existen razones para considerar a las normas atacadas, como violatorias del texto constitucional.

**c. Sobre el segundo párrafo del artículo 2495-H del Código Judicial, adicionado por la Ley No. 25 de 2006.**

El precepto en cuestión es el siguiente:

**“Artículo 2495-H.** Todas las decisiones que adopte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de las causas que se sigan contra un Diputado Principal o Suplente, serán adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

**La sentencia que resuelva el fondo de la causa penal será adoptada por las dos terceras partes de los miembros del Pleno de la Corte.”**

Se acusa el segundo párrafo del artículo citado, de vulnerar en concepto de violación directa por omisión, el artículo 19 de la Constitución Política de la República, por supuestamente desatender el precepto constitucional que determina la forma en que deberán adoptarse las decisiones por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Destaca que en esta oportunidad se ha establecido un fuero a favor de los diputados que no tienen el resto de los funcionarios públicos que pueden ser objeto de procesamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia, al requerirse para ellos del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno para definir su situación jurídico penal.

Agrega que lo anterior, correlativamente lleva a la infracción en concepto de violación directa por omisión, del artículo 20 de la Constitución, que establece la igualdad de los panameños y extranjeros ante la ley. Ello en atención a que ambos preceptos constitucionales consagran la igualdad entre las personas, lo que significa que el trato desigual entre ciudadanos que se encuentren en

157  
igualdad de condiciones sin una justificación legal, conlleva la infracción a estas disposiciones constitucionales.

Apoyándose en criterios jurisprudenciales vertidos por el Pleno, sostiene que debe existir una igualdad de trato entre los diputados y el resto de los funcionarios a quienes el pleno de la Corte Suprema, privativamente, debe conocer por faltas comunes o delitos, entre los que destaca al Contralor General de la República, a los Ministro de Estado, los Magistrados del Tribunal Electoral, al Fiscal General Electoral y a los Procuradores, entre otros, para los cuales existe una atención diferente en cuanto a la mayoría que requiere esa alta Corporación de Justicia para adoptar decisiones en su contra. Adicionalmente advierte que aunque se quiera presentar como excepción, que el cargo de Diputado es de elección popular y por tal podría conllevar un trato desigual, lo cierto es que nos encontramos ante un número plural de funcionarios públicos que poseen una investidura en atención a la labor que ejercen y con respecto al ente competente, por ende, debe existir igual dispensa.

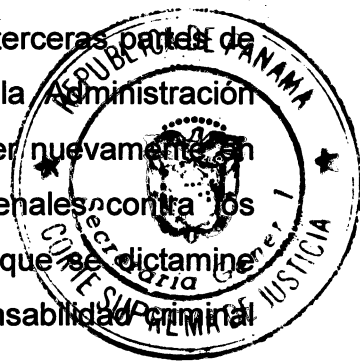
En este aparte, la Corte retoma los conceptos esgrimidos por el procurador de la Administración, por considerarlos certeros, al establecer que no se violan los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, cuando a través del artículo 8 de la Ley 25 de 2006 se adiciona al Código Judicial, el artículo 2495-H, para disponer que en los procesos penales que se sigan contra los Diputados, la sentencia que resuelva el fondo, deberá ser adoptada por las dos terceras partes de los miembros del Pleno de la Corte.

Debemos reconocer que dicha regla, no es la seguida para la aprobación de las decisiones jurisdiccionales que esta Judicatura puede adoptar en causas penales que se sigan contra otros servidores públicos que de forma privativa nos corresponda procesar. Encontramos sin embargo, que la regla especial planteada para los procesos los Diputados de la Asamblea Nacional, no crea una desigualdad ante la Ley, sino que dispensa un tratamiento propio de los precisados con anterioridad en la legislación, para el Juzgamiento de otros funcionarios que mantienen una condición jerárquica superior, como lo es, el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Así encontramos vigente el artículo 2490 del Código Judicial, donde se

158

señala que en los juicios penales especiales que conoce la Asamblea Nacional, para declarar culpable al imputado, serán necesarias las dos terceras partes de los votos. Esto, como en parte anota el Procurador de la Administración constituye la delimitación pro voluntad legislativa de establecer nuevamente en el ordenamiento jurídico vigente, ahora para las causas penales contra los Diputados, una regla decisoria de **mayoría calificada** para que se dicte sobre el fondo, en torno a la posibilidad de declarar la responsabilidad criminal por un hecho antijurídico.



**d. Sobre el último párrafo del artículo 2495-I del Código Judicial, adicionado por la Ley No. 25 de 2006.**

Finalmente considera la postulante que se ha lesionado el último párrafo del artículo 206 de la Constitución Política, cuyo tenor literal es el siguiente:

“... .

**Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la gaceta oficial”.**  
(Resaltado de la demandante).


Anota que la infracción se materializa en la redacción del último párrafo del artículo 2495-I de la ley No.25 de 5 de julio de 2006, al establecer que: ***“Contra las decisiones que dicte el Pleno de la Corte en las causas que se sigan contra un Diputado Principal o Suplente, cabe el recurso de reconsideración. Quedan salvaguardadas las acciones constitucionales y la revisión de la causa.”***

Puntualiza así que es inconstitucional que por vía legal se permita la interposición de acciones o recursos tendientes a enervar los efectos de la decisión adoptada por el Pleno; más, aun cuando por la especialidad del proceso penal que se trata no existe otro tribunal superior a la Corte que permita variar los efectos de la decisión adoptada.

A fin de determinar la consistencia del texto legal impugnado con la norma constitucional *supra* citada, conviene tener referencias de los antecedentes de ésta, de manera que pueda interpretarse su sentido y alcance.

159

En ese empeño, vale recordar que el actual texto del artículo 206 de la Constitución Nacional, antes de ser reformada por Acto Legislativo de 2004, correspondía al artículo 203, que sólo contemplaba dos numerales para establecer, como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, el control de la constitucionalidad y del contencioso administrativo. Ya en aquel momento, el último párrafo del artículo 203 (ahora 206), recogía la indicación **decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la gaceta oficial.**



Es con el mencionado Acto Legislativo N°1 de 2004, que se introduce el numeral tres a dicha norma, que con su reordenamiento, vino a convertirse en el actual artículo 206, para establecer que corresponde a la Corte Suprema de Justicia, investigar y procesar a los Diputados.

Por tanto, la interrogante que surge de inmediato, es si resulta predicable de esta nueva atribución, lo establecido en el último párrafo del artículo 206, en cuanto a que las decisiones de la Corte en asuntos penales contra Diputados, son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la gaceta oficial.

A primera vista, el atributo de la obligatoriedad y la exigencia de su publicación en la Gaceta Oficial, no parecieran tener mayores implicaciones respecto a las decisiones de la Corte en causas penales contra Diputados, pues como toda resolución judicial, una vez en firme y ejecutoriada, goza del imperio para ser cumplida o ejecutada coercitivamente, de ser necesario.

Sustenta además la publicación de éstas decisiones emitidas por la Corte en la Gaceta Oficial, el hecho de que las mismas versan sobre personas constituídas en funcionarios públicos, "diputados", escogidos mediante una elección popular, por lo cual están íntimamente vinculados al proceso democrático, a consecuencia del cual gozan una posición de representatividad de los miembros de la sociedad, misma que le exige la transparencia en sus actos, de allí la necesidad de garantizar el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en que sus gobernantes se desempeñan.

En las sociedades democráticas representativas, la soberanía es ejercida

160

o delegada a través del ejercicio de las funciones públicas en los órganos del estado establecidos en la Constitución y la Ley. Ahora bien tal facultad delegada en los funcionarios públicos, no conlleva el espíritu que puedan ejercer sus atribuciones de forma privada o arbitraria, por lo cual viene a ser precisamente la publicidad, una de las formas que poseen los miembros de la sociedad de controlar el adecuado ejercicio de la función pública, encargada en una elección democrática y popular.



Es en cuanto a las características de “finales” y “definitivas”, que se plantea la supuesta colisión respecto al texto legal impugnado, pues tradicionalmente ha sido criterio de la Corte, entender que por gozar de dichas calidades, las decisiones de la Corte en los temas enumerados en los dos numerales del artículo 206 de la carta política, no pueden ser objeto de impugnación por ningún medio.

No obstante, existen importantes y atendibles razones para estimar que la procedencia de los recursos de reconsideración y revisión contra los fallos del Pleno en causas penales contra diputados y demás funcionarios que juzga el Pleno en atención a la calidad funcional del imputado, constituyen medios de impugnación que no chocan con la norma constitucional que se dice infringida.

En efecto, reconociendo la responsabilidad que le cabe al Estado en lo que atañe al cumplimiento de los compromisos que impone la observancia de las garantías judiciales que recogen tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, específicamente lo contenido en el artículo 14.5 de dicho instrumento internacional, cabe concluir que la interpretación conforme a dicho texto supranacional, que debemos considerar integrado a nuestro ordenamiento jurídico en virtud de lo señalado en los artículos 4 y 17 de la Carta Magna, implica favorecer la existencia y viabilidad de un medio de impugnación ordinario, contra las sentencias que en materia penal, profiere la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, dado el diseño legal que adopta el Código Judicial (reformado mediante Ley No.25 de 5 de julio de 2006), en el desarrollo de los procedimientos penales, resulta no sólo lógico sino también natural, que si no

101  
existe un tribunal por encima de la Corte Suprema, entonces el medio ordinario de impugnación que procede contra las decisiones de ésta en causas penales, debe ser el recurso de reconsideración ante la misma Corte.

Elo es así por cuanto aun cuando los instrumentos internacionales propugnan a que el fallo sea sometido a un tribunal superior conforme a lo prescrito en la ley, ello no implica que el estado pueda establecer fueros especiales que sean compatibles con lo que dichas normas precisan, refiriéndonos al recurso de reconsideración. Tratándose de funcionarios de alta jerarquía, el conocimiento de la causa recae sobre un Tribunal de única instancia, no obstante dichos funcionarios mantienen el derecho a recurrir, lo cual pueden hacer de conformidad a la ley y no ante una instancia superior.

Lo anterior puede ser verificado en un extracto de la sentencia de 17 de noviembre de 2009, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Barreto Leiva vs Venezuela:

82. La Comisión resaltó que en el presente caso “una de las consecuencias de la aplicación de [I] fuero [...] fue que [la víctima] no pudiera impugnar la sentencia condenatoria en su contra, no obstante la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público sí] preveía la posibilidad de una segunda instancia, bien ante el Tribunal de Salvaguarda del Patrimonio Público, o ante la CSJ, dependiendo de la jerarquía del funcionario investigado”. El representante coincidió con la Comisión.

83. El Estado indicó que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas había señalado “en el caso No. 64 de 1979 contra Colombia” que “para la determinación del derecho a la doble instancia debe tenerse en cuenta el procedimiento establecido en las leyes y no en el derecho mismo a apelar”. En similar sentido, el Estado citó una decisión emitida por el “Comité (sic) Europeo de Derechos Humanos”, en el caso Duillio Fanalio, en la cual se había concluido que “el caso sólo podía ser conocido por el Tribunal Constitucional en única instancia pues se trataba de un proceso relacionado con acusaciones contra Ministros”.

84. El primer asunto al que hace referencia el Estado es el caso Consuelo Salgar de Montejo contra Colombia, resuelto por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “el Comité”), con respecto al artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “el PIDCP”), que es muy similar al artículo 8.2.h de la Convención Americana 43. En dicho caso el Comité resolvió, en un sentido distinto al indicado por

102

Venezuela, lo siguiente: El Comité considera que la expresión “conforme a lo prescrito por la ley” que figura en el párrafo 5 del artículo 14 del Pacto no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados Partes la existencia misma del derecho a la apelación, porque los derechos son los reconocidos en el Pacto y no únicamente los reconocidos en la legislación interna. Más bien, lo que ha de determinarse “conforme a lo prescrito por la ley” es el procedimiento que se ha de aplicar para la apelación”



Por otro lado, favorecer la viabilidad del recurso de reconsideración en contra de las sentencias dictadas en procesos penales contra diputados, constituye una interpretación que igualmente tiende a dar eficacia a otras normas constitucionales, especialmente los artículos 19 y 32 de la Constitución Nacional, en el sentido de favorecer la igualdad ante la ley y el debido proceso. Expliquemos este punto. Según el artículo 86 del Código Judicial, el Pleno de la Corte no sólo juzga a los diputados, sino también a otros funcionarios, entre los que se cuenta a los Ministros de Estado, los Procuradores, los Magistrados del Tribunal Electoral y al Contralor General de la Nación. Ninguna de estas personas es mencionada en el artículo 206 de la Constitución Nacional, de modo que sus causas penales no estarían afectadas por la limitación a la impugnabilidad que se pretende derivar de la frase final del citado artículo constitucional, para cerrar la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración contra las sentencias dictadas en procesos penales ante el Pleno de la Corte Suprema.

En consecuencia, la correcta interpretación de las frases “finales” y “definitivas”, sólo conlleva entender que las sentencias de la Corte en materia penal, una vez ejecutoriadas y en firme, no admiten dentro del mismo proceso, más recursos o medios de impugnación ordinarios, ni son revocables de oficio por la propia Corte. Ello implica que, en el término de ejecutoria, las partes pueden anunciar e interponer el recurso ordinario que por la naturaleza del fallo, se entiende viable, que como hemos visto en líneas anteriores, sólo puede ser el recurso de reconsideración.

El último párrafo del artículo 2495-I de la ley No.25 de 5 de julio de 2006, también establece que: ***“Contra las decisiones que dicte el Pleno de la Corte en las causas que se sigan contra un Diputado Principal o Suplente, quedan salvaguardadas las acciones constitucionales y la revisión de la***

143  
**causa."**

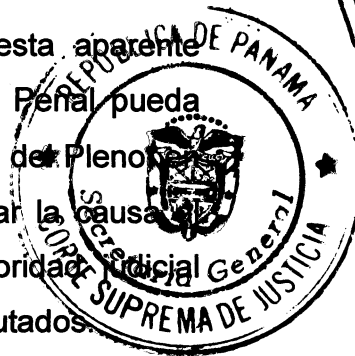
En cuanto a la viabilidad de acciones constitucionales en las causas contra diputados, nuevamente haciendo una interpretación de esta ley, conforme al texto constitucional vigente, debe entenderse que esta frase sólo puede estar referida a la acción de Hábeas Corpus, pues como es sabido, otra norma constitucional, en este caso el artículo 207, señala expresamente que no se admitirán acciones de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas. Por tanto, habría que limitar dicha frase a que sólo cabe promover la acción de Hábeas Corpus, como garantía constitucional, en los procesos penales contra diputados.

Es sobre la revisión de la causa que cabe realizar algunas apreciaciones adicionales. Como es sabido, el recurso de revisión, como medio de impugnación extraordinario, es conocido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, y opera por medio de la invocación y comprobación de causales taxativas, establecidas en el Código Judicial y en el Código Procesal Penal. La Sala Penal, en el diseño actual, puede revisar la sentencia de cualquier tribunal, incluyendo la propia, siempre que se invoque una causal de revisión. Como regla general, de comprobarse la causal, la Sala ordena el reenvío para que se realice un nuevo juicio ante un tribunal competente; es decir, no se adjudica el caso para dictar fallo de reemplazo, salvo excepciones muy puntuales, como acontece cuando realiza la revisión en base al artículo 2462 del Código Judicial, y, por ejemplo, se despenaliza una conducta, favoreciendo la situación jurídica del reo.

Favorecer la posibilidad de que una sentencia en causa penal contra un diputado, pueda ser revisada ante la Sala Penal, no conlleva ninguna dificultad jurídica que altere el normal desenvolvimiento de la administración de justicia; de hecho, tampoco es el primer caso en que una decisión del Pleno es revisada por una Sala, ello ha ocurrido en el pasado cuando decisiones administrativas del Pleno, han sido demandadas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, por presunta ilegalidad.

Por tanto, la interpretación acorde al texto constitucional, de las frases que

han sido demandadas de inconstitucionales, permite superar esta aparente contradicción, siempre en el entendido que pese a que la Sala Penal pueda conocer de un recurso de revisión contra un fallo en materia penal del Pleno, el evento de que se conceda la revisión, la Sala deberá reenviar la causa al Pleno, para la realización de un nuevo juicio, que es la autoridad judicial competente para declarar o no, la responsabilidad penal de los diputados.



Las decisiones de la Corte son finales, definitivas y obligatorias, situación que las hace distintas a las emitidas por un juez. Es oportuno resaltar sobre la procedencia de la revisión, entendido éste como el mecanismo que garantiza a la sociedad y al Estado de Derecho la labor de garantizar la supremacía de la Constitución, que del texto Constitucional artículo 206, se infiere como primer supuesto en que procede a la jurisdicción constitucional y en segundo lugar la jurisdicción contenciosa, en la cual se ve sobre la legalidad, aspecto éste diferente a la constitucionalidad, en razón de que una resolución puede ser legal, pero también puede ser inconstitucional, de allí que siempre puedan ser analizadas en el plano de la constitucionalidad.

Vale tener en cuenta que es este el esquema procesal que se adopta en el nuevo sistema de enjuiciamiento de corte acusatorio, en el Código Procesal Penal, cuyo artículo 496, también señala expresamente que en las decisiones que dicte el Pleno de la Corte en las causas que se sigan contra un diputado, quedan salvaguardadas las acciones constitucionales y la revisión de la causa.

En resumen, a juicio de esta Corporación, el cargo que se hace a la norma legal tachada es infundado, debido a que el precepto atacado es enteramente cónsono con lo establecido en la supuesta norma que se viola, el párrafo final del artículo 206 de la Constitución que señala que las decisiones de la Corte en torno a la guarda de la Constitución, la jurisdicción contencioso-administrativa, así como los procesos penales y policivos serán finales y definitivas, lo que no implica que éstos últimos casos, no sea posible interponer el recurso de reconsideración y revisión, como medida oportuna y cónsona con los parámetros normativos de todo procesamiento penal, que demandan de la oportunidad procesal de recurrir las decisiones que se emitan en estos casos, independientemente de la investidura del sujeto o persona que sea investigada o

procesada.

## PARTE RESOLUTIVA

En consideración a lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por la autoridad de la Ley, **Declara que NO SON INCONSTITUCIONALES:**



- A. La palabra **“suplente”** contenida en los artículos 1, 2, 6 y 10 de la Ley 25 de 2006, que adiciona los artículos 2495-A, 2495-B, 2495-F, 2495-H, 2495-I y 2495-J al Código Judicial;
- B. La frase **“cabe el recurso de reconsideración”** contenida en el artículo 9 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-I al Código Judicial.
- C. Las frases **“el Pleno, en Sala de Acuerdo, comisionará a un Magistrado quien actuará como fiscal de la causa penal o policiva”**, contenida en el artículo 3 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-C al Código Judicial; **“Concluida la fase de investigación, el Magistrado que ejerce como fiscal emitirá opinión jurídica expresando en ella su solicitud de sobreseimiento o de elevación de la causa a juicio”**, contenida en el artículo 7 de la ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-G al Código Judicial; **“La sentencia que resuelva el fondo de la causa penal será adoptada por las dos terceras partes de los miembros del Pleno de la Corte”** contenida en el artículo 8 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-H al Código Judicial, lo mismo que la frase **“Contra las decisiones que dicte el Pleno de la Corte en las causas que se siga contra un Diputado Principal o Suplente, cabe el recurso de reconsideración. Quedan salvaguardadas las acciones constitucionales y la revisión de la causa”** contenida en el artículo 9 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-I al Código Judicial.
- D. El artículo 4 de la Ley 25 de 2006 que adiciona el artículo 2495-D al Código Judicial.

REPUBLICA DE PANAMA  
Corte Suprema de Justicia  
10 de mayo de 2006  
Sala Pleno  
Presidencia de la Corte

Entrada N° 639-06  
Magdo. Ponente: Harry A. Díaz



### **VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO OYDÉN ORTEGA DURÁN**

Respetuosamente, debo manifestar que si bien estoy de acuerdo en términos generales con la Sentencia que declara que no son inconstitucionales las disposiciones contenidas en la Ley 25 de 2006, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la entonces procuradora General de la Nación, Licenciada Ana Matilde Gómez; no estoy de acuerdo con los argumentos que esgrime la Sentencia de Constitucionalidad aprobada, para justificar la constitucionalidad del Artículo 2495-H de la citada Ley, que exige una mayoría calificada para que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia adopte las Sentencias en las Causas de Diputados. Así quedó establecido también en el Artículo 495, del inciso segundo del Código Procesal Penal. En efecto, el argumento, en mi opinión, no justificado, se basó en que otra disposición legal, el artículo 2490 del Código Judicial, que exige el voto de las dos terceras partes del Pleno de la Asamblea Nacional para condenar al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en los Procesos que se instauran contra éstos. Esta Norma, de vieja data en la actividad parlamentaria tiene su fundamento a la luz del derecho parlamentario y considerando el carácter político deliberativo que impera en las Asambleas o Parlamentos, donde la representación es partidaria, o sea, en representación de Partidos Políticos, quienes a su vez se integran en bloques o bancadas. Esto, para algunos, es lo que permite que se exija

107

mayoría calificada para la adopción de determinadas decisiones en dichas Instituciones.



Con base en lo anterior, creo que la exigencia de mayoría calificada para que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia pueda dictar una Sentencia que resuelva el fondo dentro de una Causa Penal en la que el procesado sea un Diputado, debió ser objeto de un mayor análisis. Este mecanismo, que no se exige para ninguna otra decisión que adopta el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no tiene ninguna justificación y menos que se adopte tal mecanismo por razón de una aparente reciprocidad en relación con la forma en que se adoptan decisiones similares por el Pleno de la Asamblea Nacional, pues como ya explicamos, este es un órgano que constitucionalmente actúa en base a deliberaciones por lo general ausentes de toda consideración jurídica.

Un aspecto que se cuestionó por el Accionante constitucional fue la atribución del Pleno para ejercer funciones de investigación, tal como lo hace el Ministerio Público. Para analizar esta singular atribución debemos tener presente que el Artículo 206 de la Constitución Nacional al referirse a las atribuciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia señala en el numeral 3. la de "Investigar y procesar a los Diputados". Por tanto, se atribuye a la Corte Suprema de Justicia, en el caso de los Diputados, una función que no es inherente a dicha Corporación, lo que en mi opinión es consecuencia directa de la reforma constitucional de 2004, en lo referente a la forma en que con anterioridad se investigaba a los Diputados, pues estos tenían la prerrogativa de ser investigados únicamente por el Procurador General de la Nación siempre que así lo

autorizara la Comisión de Credenciales de la Asamblea Nacional, previo el levantamiento de la inmunidad parlamentaria correspondiente. Rota dicha traba o dicho "nudo gordiano", quiso la reforma constitucional de 2004 que fuera la propia Corte Suprema de Justicia la competente para "investigar y procesar a los Diputados"; considerando claramente, que esta Corporación de Justicia pudiera delegar la atribución de "investigar", en un integrante del Pleno de dicha Corporación, lo que fue instrumentado o reglamentado por la Ley 25 de 2006, al precisar que en tal virtud pueda el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionar a un Magistrado, "quien actuará como fiscal de la causa penal o policiva", como así lo indica el artículo 2495-C del Código Judicial. Esta designación de Magistrado Fiscal quedó plasmada en el Artículo 489 del Código Procesal Penal, por virtud de la Ley 63 de 2008, modificado por la Ley 55 de 2012.

Esta atribución de actuar como agente de instrucción la tiene la Corte Suprema de Justicia en las Causas de Diputados y también la Fiscalía Electoral, la que de conformidad con el numeral 3 del Artículo 144 de la Constitución Nacional tiene la facultad de "perseguir los delitos y contravenciones electorales". En consecuencia, tal atribución no es exclusiva del Ministerio Público y tampoco se contraviene el numeral 1 del Artículo 222 que señala, dentro de las funciones del Procurador General de la Nación, la de "acusar ante la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponde a esta Corporación", pues en este caso se hace referencia a los Procesos contra Ministros de Estado, Contralor General, etc. pero no a los Procesos contra Diputados, los que tienen un trato especial.



109

Dicho lo anterior, es evidente que la facultad que tiene la Corte Suprema de Justicia de investigar en la Causas de Diputados no constituye ninguna infracción constitucional, ya que es la propia Constitución la que otorga esta potestad para que se ejecute plenamente con la competencia funcional que se dispensa a los Diputados de la Asamblea Nacional y del Parlamento Centroamericano. Por otro lado, la Ley 25 de 2006 dispone que se puede comisionar a un agente del Ministerio Público para llevar a cabo determinadas prácticas de pruebas, tal como lo señalaba el Artículo 2495-D, el cual precisaba que esto debe efectuarse en forma excepcional, según la naturaleza del hecho imputado, atendiendo al número de imputados, las circunstancias, siempre que las pruebas deban surtirse fuera del Despacho; estableciéndose que la intervención del Agente del Ministerio Público "no puede exceder los límites del fin de actos que le fueren comisionados". En este caso, dada la especificidad de esta delegación, la misma se asimila al exhorto que se libra para que otros Tribunales efectúen diligencias que se consideren coadyuvantes.

En relación con el tratamiento que se otorga a los Suplentes de Diputados, creo que se justifica constitucionalmente que los mismos sean investigados y juzgados en la misma forma que los Diputados principales. Es así, que el Artículo 146 de la Constitución Nacional dispone que "El Órgano Legislativo estará constituido por un Corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista etc. Según el texto citado, se otorga igual condición de miembros de dicha Corporación, tanto a los Diputados principales como a sus suplentes, siendo estos últimos elegidos en la misma forma que sus principales. Por su parte, si bien el



Artículo 147 del cuerpo constitucional dice que la Asamblea Nacional "se compondrá de setenta y un Diputados", señala a su vez en el penúltimo párrafo que: "a cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas". Además, al establecer el artículo 155 de la Constitución la forma en que los "miembros" de la Asamblea Nacional pueden ser juzgados, no excluye a los Diputados Suplentes. Más aún, en la segunda parte del Artículo 155 citado se establecen condiciones especiales para el ejercicio de medidas cautelares personales contra el "Diputado principal o suplente". Es fácil advertir en consecuencia, que en este último caso se otorga igual tratamiento tanto al Diputado principal como al Diputado suplente.

Soy de la opinión que el Recurso de Reconsideración que se dispensa en las Causas contra Diputados encuentra justificación plena en la necesidad de otorgar al procesado un Recurso como el de Reconsideración, habida consideración de lo dispuesto en la segunda parte del Artículo 17 de la Constitución Nacional, tal como quedó luego de la Reforma constitucional de 2004, al señalar que, "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". Tal disposición permite incorporar al bloque de la Constitución los Convenios sobre Derechos Humanos a los cuales la República de Panamá ha adherido, los que cuidan celosamente los derechos y garantías de todo procesado.

Dentro del marco conceptual expuesto, es que comparto la parte resolutive de la decisión jurisdiccional aprobada por el Pleno de esta Corporación de Justicia.

EXP. 639-06



### VOTO EXPLICATIVO DEL MAGISTRADO ABEL A. ZAMORANO

Con el debido respeto, me veo en la necesidad de expresar mi posición respecto a la decisión de mayoría, en atención a que comparto algunas de las reflexiones que se hicieron a lo largo del fallo, pero en otros temas no coincido con el sentido del fallo, lo que me obliga a explicar de manera razonada el porqué firmo la sentencia.

En primer lugar, es absolutamente necesario señalar que el hecho de que una norma legal contenga ciertos parámetros para el desarrollo de un proceso, no significa en modo alguno que la misma no pueda, a futuro, propiciar un debate jurídico y ser objeto de un control constitucional. Por eso, precisamente existen en nuestro ordenamiento jurídico instituciones tan importantes como la advertencia y la demanda de inconstitucionalidad contra leyes, decretos, resoluciones, actos, etc.

En ese sentido, se entiende que una vez expedida la norma, luego de superar el debate legislativo, puede ser aplicada por muchos años, y bajo esos parámetros se percibe que es la expresión del legislador, pero ese solo hecho no significa que la norma pueda posteriormente, y en cualquier momento, ser sometida a un control constitucional y declarada inconstitucional.

Con lo anterior expreso mi distancia con la posición mantenida en el fallo, a propósito del análisis que se hizo sobre la constitucionalidad del artículo **2495-H**, que establece la necesidad de obtener **mayoría calificada** para adoptar la sentencia penal. En dicho análisis se hace uso del argumento jurídico exponiendo que existe una norma legal, específicamente el artículo 2490 del Código Judicial, que exige las dos terceras partes del voto del Pleno legislativo para dictar sentencia contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que, en ese sentido, se estaba equiparando a los

diputados, que son juzgados por el Pleno de esta Corporación.

Hay que tener presente, citando a Luis María Díez Pícazo, que el principio de igualdad ante la ley no tiene un sentido descriptivo, sino siempre prescriptivo y que se refiere exclusivamente a la esfera jurídica; es decir, a los criterios empleados para la asignación de derechos y deberes... para que haya vulneración del principio de igualdad ante la ley o discriminación, no basta un trato distinto, sino que es imprescindible que éste sea arbitrario o injustificado. El aspecto clave de la igualdad en el contenido de la norma estriba, pues, en determinar qué criterios de diferenciación normativa son legítimos y cuáles, en cambio, resultan ilegítimos<sup>1</sup>



Es mi opinión que, con esa prerrogativa se establece una especie de desigualdad y ventaja respecto a otros funcionarios que también son objeto de enjuiciamiento por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y para cuyo dictamen final de su proceso se requiere del voto de la mayoría absoluta, es decir, 5 de nueve magistrados. No me complace ni encuentro suficiente justificación que se exprese que el legislador procura otorgar a los Diputados la misma condición que establece el artículo 2490 del Código Judicial para el caso de juzgamiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Dicho esto, se entiende como la **autoconcesión injustificada** de una prerrogativa procesal.

Si bien, la justicia debe ir dirigida hacia la igualdad, esta igualdad no puede desnaturalizarse en el sentido de otorgar más privilegios o excepciones procesales a favor de alguna categoría de personas por su condición funcional, tan sólo porque sí, sin atender que el argumento de preexistencia de esa prerrogativa en otros funcionarios no significa, necesariamente, que esa excepcionalidad sea correcta y suficiente para respaldar su constitucionalidad; sobre todo en un contexto donde la sociedad está exigiendo cada vez más de una justicia verdaderamente igualitaria y sin discriminación, apegada a los designios de nuestra Constitución Política, sobre la salvaguarda del principio de igualdad ante la ley.

<sup>1</sup> Díez Pícazo, Luis María. Sistema de Derechos Fundamentales, Segunda edición. Thomson Civitas, 2005. p. 199



Honestamente, debo concluir que los fundamentos en los que se sostiene la constitucionalidad del artículo 2495-H, no me convencen como juez constitucional, ni como ciudadano que quiere de mejores días para este país, pues no existe ninguna justificación axiológica digna de ponderar, que respalde esa excepción que el propio legislador se otorga y que lo distancia de los otros funcionarios que son juzgados ante esta Corporación de Justicia. Entendiendo que, la sola posibilidad de que sea juzgado por el Pleno de la Corte, por sí sola, es una prerrogativa o privilegio constitucional que lo separa del resto de los ciudadanos, no se explica cómo se avala la adición de ese último componente que incorporó el legislador como requisito para adoptar una sentencia de fondo dentro de un proceso seguido en su contra.

Por otro lado, con relación al artículo 2495-I, que concede la posibilidad que en los casos penales contra Diputados se puedan interponer recursos de reconsideración, acciones constitucionales y revisión de la causa, contra decisiones de la Corte, debo decir que claramente contraviene el artículo 206 de la Constitución Política que establece de forma inequívoca que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son finales y definitivas.

Debo expresar que, si bien estoy de acuerdo que los estándares internacionales en materia de derechos humanos imponen a los Estados la obligación de dotar a las personas de los mecanismos necesarios para hacer efectivos sus derechos y garantías procesales, y entre ellos, la posibilidad de interponer recursos efectivos contra las decisiones que se adopten en su contra dentro de un proceso judicial, eso no significa que el legislador o los tribunales, a través de sus fallos puedan soslayar el contenido de la norma constitucional, so pretexto de producir interpretaciones extensivas que garanticen derechos. Nada más alejado del propósito del Tribunal constitucional sería servir de control y garante de la Norma Suprema y al mismo tiempo consentir o propiciar su transgresión.

En todo caso, si el interés apunta a garantizar derechos, lo que se requiere es promover las respectivas adecuaciones constitucionales, de manera que sea posible la

interposición de recursos ante los fallos del Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, cuando se trate de procesos penales.

A mi modo de ver, no encuentra respaldo la explicación que se brinda en la sentencia cuando se sostiene que la restricción de recursos o impugnaciones a los fallos de la Corte fue concebida antes de que se introdujera en el año 2004, la nueva atribución constitucional de investigar y juzgar a los Diputados, y que por tanto dicha limitación no va dirigida contra las funciones penales. Frente a esta posición, me opongo señalando que, si el Constituyente lo hubiera querido, entonces habría eliminado tal prohibición con la reforma o incorporado una excepción a la regla. Pero esa excepción no puede, de ninguna manera, ser creada por el legislador, a espaldas del texto constitucional.

En igual dirección, no logro asimilar la explicación en torno a la limitación de las acciones constitucionales a las que se refiere la norma, sobre la base de que la interpretación no puede ser restrictiva para impedir la interposición de recursos de reconsideración y revisión, pero que sí debe serlo para no incluir a todas las acciones constitucionales, sino únicamente al **habeas corpus**, dando prioridad al contenido del artículo 207 de la Constitución Política; y luego se promueve la interpretación extensiva de la palabra "**suplente**", señalando que dicha amplitud no transgrede el contenido del artículo 206 constitucional.

Es decir, percibo una incongruencia en la posición de la Corte, respecto a la forma cómo interpreta la norma constitucional de forma más o menos restrictiva según sea el tema, lo que nada tiene que ver con el párrafo segundo del artículo 17 de nuestra Constitución Política.

Por un lado, señala a la ciudadanía a la que va dirigida el fallo, que la Constitución Política al hablar de **Diputado** lo hace en forma genérica, por lo que, perfectamente puede incluir tanto a los principales como a los suplentes, con lo cual estoy de acuerdo por cuestiones de lógica y seguridad jurídica del imputado que en su condición de Diputado no puede verse sometido a diferentes normas procesales en un



174

mismo proceso dependiente de si realiza o no la función legislativa. Además que la Constitución efectivamente no restringe la prerrogativa de juzgamiento a la figura del diputado principal, por lo cual no hay colisión de la norma.



En ese sentido, interesante resulta la reflexión que hace Díez Picaso respecto "al dilema supresión-extensión en el restablecimiento de la igualdad sólo debería plantearse, en rigor, cuando la norma discriminatoria otorga derechos frente a poderes públicos; es decir, cuando beneficia a algunos, mas no a otros que se hallan en situación similar. Si el derecho respecto del cual se produce la discriminación es un derecho fundamental, la extensión es el único remedio admisible; y ello porque el único sentido posible de la anulación de la norma discriminatoria es reponer en el pleno disfrute de un derecho que, precisamente por su condición de fundamental, estaba fuera del poder de disposición del legislador." <sup>2</sup>

El debate es si, procede o no procede la prerrogativa funcional a su favor y es mi opinión que por tratarse de un suplente de Diputado que participa en igualdad de condiciones y cumpliendo con iguales requisitos que el principal en la contienda electoral a través del voto de los electores, le cabe la posibilidad de un juzgamiento en iguales condiciones que el diputado principal.

Sin embargo, con fundamento en esa interpretación extensiva antes explicada y la posibilidad de interponer impugnaciones contra los fallos penales de la Corte Suprema de Justicia a pesar que la norma constitucional los convierte en finales y definitivos, entonces ¿con qué coherencia se sostiene la posición de que el legislador se refiere únicamente a las acciones de habeas corpus, cuando se refiere a salvaguardar las acciones constitucionales?

Debe tenerse cuidado con estos argumentos, pues se puede dar paso a posteriores interpretaciones que abran el espacio para otro tipo de acciones constitucionales, aún en contra de lo que establece el artículo 207, so pretexto de interpretar a favor de la "existencia y viabilidad de impugnaciones contra

---

<sup>2</sup> Ibidem. p. 206

**sentencias en materia penal dictadas por la Corte Suprema de Justicia."**

Más aún, el **Artículo 2495-I**, contiene otra especie de excepción procesal que no es extensiva a ningún otro ciudadano sometido a una investigación penal y que, a mi humilde criterio, se erige como un privilegio excesivo que merece ser atendido y reparado.

Se trata de la suspensión del acto o diligencia de investigación en los casos que se interponga incidente de controversia contra las decisiones del Magistrado Fiscal. Esta disposición ofrece un tratamiento procesal distinto y más beneficioso para aquellos Diputados sometidos a una investigación penal, por su sola condición de Diputado de la república, lo cual riñe con el tratamiento igualitario que en materia de ley se promueve en nuestra Constitución Política y en los documentos internacionales en materia de derechos humanos. Esta Corporación ya se ha pronunciado respecto a la transgresión del artículo 19 constitucional, cuando advierte el reconocimiento de fueros o privilegios contenidos en disposiciones que buscan favorecer a una persona o grupo de personas, haciéndolas acreedoras de un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos.

Sobre el significado y alcance que la jurisprudencia constitucional ha atribuido al citado artículo 19 de la Carta Fundamental tenemos lo siguiente:

*"... el artículo 19 de la Constitución trae dos mandatos distintos y categóricos. En efecto éste señala en primer lugar que no habrá fueros ni privilegios personales (por cualquier causa aclaramos nosotros) y luego añade en segundo lugar "ni discriminación por razón de raza, nacimiento clase social, sexo religión o ideas políticas". Esto es, que los "fueros y privilegios" son cosa distinta a la "discriminación" por las razones apuntadas. De manera que una legislación que establezca privilegios o fueros deviene inconstitucional aunque tal establecimiento o concesión no lo sea por razones sociales, religiosas o raciales. (Fallo de 28 de mayo de 1979, JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, Universidad de Panamá, 1985.)"*

La doctrina y jurisprudencia constitucional, en forma reiterada, han sostenido que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionada con el principio de **igualdad ante la ley** que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental. En tal



sentido y en relación al tema que nos ocupa, se aclara:

*"La palabra "fuero" que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza, etc., en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto al que rige para la generalidad. En síntesis el principio fundamental es el siguiente:*

*"En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual". Tal principio se recoge en la máxima latina "ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio". (Subrayado es nuestro) (Fallo de 14 de julio de 1980, publicado en JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, pp.175-175, Universidad de Panamá, 1985)*

En ese sentido, el contenido esencial del referido artículo 20 de la Constitución sostiene que: "ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato. Por ende, si ya existía una distinción constitucional y legal que establecía un método distinto de juzgamiento para un grupo plural de funcionarios públicos en atención al alto cargo que ocupan y la labor que ejercen, incluyendo a los Diputados, no veo porqué debe admitirse que se otorgue tratos diferenciadores adicionales que los separen aún más del resto de los funcionarios y ciudadanos sometidos a un proceso penal, y que de forma rampante el Pleno lo consienta a sabiendas que no es la regla para la aprobación de las decisiones jurisdiccionales que adopta la Corporación en causas penales.

El principio de igualdad, y su contrapartida de no discriminación, es recogido por el artículo 19 y 20 de nuestra Constitución Política, así como por todos los instrumentos internacionales sobre derechos Humanos, por ejemplo los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana.

Como bien explica Rodolfo PIZA ROCAFORT:





*"La dualidad de los dos artículos de la Convención Americana, apunta ya a que la igualdad, además de criterio de interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, es ella misma un derecho fundamental, de modo que también se viola éste cuando se discrimina respecto de derechos no fundamentales; principio y derecho que, si bien son incompatibles con ciertas distinciones razonables conforme a la máxima de 'igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales', sigue rigiendo porque las distinciones y diferenciaciones de trato son materia odiosa y de interpretación restrictiva....El principio de igualdad, ...obliga a aplicar un test de igualdad y no discriminación, para valorar las diferenciaciones de trato que se plantean jurídicamente. La primera pregunta al enfrentar una diferenciación de trato, obviamente, es si esa diferenciación la impone la misma norma legal (o, al menos, se deduce directa e inequívocamente de ella), o se delega en la Administración Pública la clasificación y diferenciación de trato más allá de la aplicación de la normativa. Si es así, se viola el derecho de igualdad ante la ley y el principio de reserva de ley. A partir de aquí, se siguen las preguntas aplicables: ¿La diferenciación de trato se justifica en valores de rango equivalente a la igualdad? ¿Constitucionales o Internacionales?...¿Se funda en hechos supuestos de hecho sustantivamente diferentes? Es decir, la realidad que se pretende corregir existe en verdad y justifica diferenciación ¿la diferenciación de trato que se propone normativamente se funda en diferencias relevantes? ¿existe proporcionalidad entre el fin que se persigue con la norma propuesta y el trato diferenciado que ella dispone o implica? ¿Existe proporcionalidad entre el motivo y el contenido de la diferenciación de trato normativa o fáctica? ¿es idónea para alcanzar el fin (los fines) que se pretenden? ¿La normativa propuesta es necesaria o simplemente útil para alcanzar los fines que se pretenden? Si la respuesta es negativa en cualquiera de los supuestos planteados, la diferenciación de trato que se examina, es contraria la igualdad."³*

Citando dos sentencias del Tribunal Constitucional español, Francisco RUBIO

LLORENTE explica:

*"Para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios de juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deben aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considera, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empujados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos, ni sea irrazonada...(STC 75/1983, FJ2°)*

*Las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad cuando cabe discernir en ellas una finalidad conforme con la Constitución y cuando además las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura de razonable proporcionalidad con el fin perseguido. Tan contraria a la igualdad es por lo tanto la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo, como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin*

legítimo, configuran supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad."(STC45/1988, FJ6)



Siendo ésta la posición del suscrito, y como quiera que no coinciden algunos aspectos planteados dentro de la decisión del Pleno, presento mis razonamientos, que son el sustento motivado de mi voto explicativo, en el que intentamos hacer manifiesta nuestra postura de que debió declararse inconstitucionales los artículos 2495-H y 2495-I de la Ley No.25 de 5 de julio de 2006, por ser violatorios de los Artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

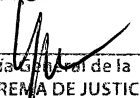
Fecha ut Supra,

  
ABEL A. ZAMORANO  
MAGISTRADO

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 7 de Febrero de 20 20

  
Secretaría General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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