

437



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTITRÉS (23)  
DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).**

**VISTOS:**

La firma forense Lau & Dudley Abogados ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional el "*segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984*", por medio de la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, por ser contrario a lo indicado en el numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política de Panamá.

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma objeto de censura.

**ACUMULACIÓN DE DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Antes de abordar el aspecto medular de la presente acción constitucional, es oportuno advertir que, encontrándose en estado de decidir, a través de la Providencia de fecha 28 de julio de 2021, se dispuso la Acumulación de dos entradas, quedando acumulado el expediente contentivo de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Roberto Ruiz Díaz, para que se

declare inconstitucional el párrafo segundo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, identificado con el número de entrada 945-2020, al presente cuadernillo que contiene la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense Lau & Dudley Abogados, apoderados judiciales de Manuel Ching Rivas (entrada N°677-2020) (en adelante "*las demandas*"), a fin de que se sustancien y fallen en una sola Sentencia. En ambas entradas se pretende que se declare inconstitucional el párrafo segundo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984.



Lo anterior se efectuó en virtud a factores de conexidad, objeto del proceso y estado de decisión; por tanto, lo que aquí se decida surtirá el mismo efecto legal para ambas demandas.

### **HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTAN LAS DEMANDAS**

En ambas demandas, los activadores constitucionales, en lo medular, desarrollan su pretensión manifestando que el artículo 161 de la Constitución Política, establece las funciones administrativas de la Asamblea Nacional y que, en el numeral 9 del precitado artículo, se señala la posibilidad de citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia que la Asamblea Nacional requiere para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer actos de la Administración.

En razón de dicha disposición constitucional el artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que regula el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, (que lo adoptó originalmente, con las modificaciones,



KSA

adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, sobre la base del texto único publicado en la Gaceta Oficial N°26476-D de 24 de febrero de 2010), establece lo siguiente: *"Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados"*, lo cual, según los activadores constitucionales, resulta perfectamente viable por la calidad de las partes y sus funciones, inherentes a la Administración Pública.

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 49 de la precitada ley, no sólo señala que la Asamblea Nacional o sus comisiones permanentes puedan citar a determinados funcionarios de la Administración Pública, sino que extiende esta potestad, en extralimitación de sus funciones constitucionales, a citar a los particulares o ciudadanos de a pie de nuestra República.

### **DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

Las acciones procesales que nos ocupa plantean ante este Tribunal Constitucional, tal como hemos anotado, la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que contraviene, según el activador constitucional, la Constitución Política, la cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 49.** Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su

440

seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o las funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.



**Asimismo, cualquier Comisión Permanente o de Investigación podrá emplazar a toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante.**

La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales."

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

Sobre este punto, se deberá hacer una clasificación en cuanto a las disposiciones constitucionales que los activadores constitucionales estiman infringidas, toda vez, cada uno de ellos señalan algunas similares y otras distintas.

En ese sentido, en cuanto al proponente de la presente acción constitucional (entrada 677-20) arguye que, se han infringido dos normas constitucionales, a saber:

- A. El numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

**"Artículo 161: Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:**

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...
- 7...
- 8...

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera



H41

para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico."



Establece como concepto de la infracción, que el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984, viola directamente por comisión dicha norma constitucional debido a que la Asamblea Nacional se auto-otorga prerrogativa que la Constitución no le faculta, como lo es la posibilidad de citar y hacer comparecer ante el pleno de la Asamblea o ante sus comisiones a ciudadanos particulares para que declaren, en algunos casos, bajo la gravedad de juramento, en temas que son meramente propios de otro Órgano del Estado.

Lo anterior porque, según el actor, los particulares solo están obligados frente a la Asamblea Nacional a lo que la Constitución señala y ello no indica dicha obligación.

B. El numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política que señala lo siguiente:

**"Artículo 163: Es prohibido a la Asamblea Nacional:**

- 1. Expedir leyes que contraríen la letra o espíritu de esta Constitución..."**

En cuanto a la precitada norma constitucional, indica el actor que ha sido violada de forma directa por comisión, porque con la emisión de la norma legal demandada se sobrepasa la letra y el espíritu de la Constitución bajo una clara extralimitación y violación de lo que ha querido manifestar la misma sobre que la relación entre los particulares y el Estado se basa en reglas claras y obligatorias, siendo que el ciudadano particular no está obligado frente a la Asamblea Nacional a acudir a citaciones ni puede ser forzado a ello.

442

Por otro lado, la discusión constitucional planteada por el activador constitucional, Roberto Ruiz Díaz (entrada acumulada N°945-2020), conlleva argumentos muy similares a los expuestos en párrafos anteriores (entrada N°677-20), con el elemento adicional que consiste en que, entre las normas que considera infringidas, además del numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política, señala el artículo 32 de nuestra Carta Magna.

Indica que, la violación de esta norma, (refiriéndose al artículo 32 de la Constitución), se produce de forma Directa por Comisión, porque el Órgano Legislativo no es competente para citar o emplazar personas naturales o los representantes legales de empresas, que no presten servicio alguno para el Estado y por tal razón, no están sometidos a la jurisdicción de la Asamblea Nacional, para que rindan declaraciones o informe de sus actuaciones en su vida privada.

Señala además que, la norma censurada constituye un abuso porque establece en el siguiente párrafo que la Asamblea Nacional podrá ordenar hasta su conducción, para que comparezcan a rendir informe o declaraciones si no comparecen voluntariamente.

### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA NACIÓN Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de la Vista N°13 de 12 de octubre de 2020 (f. 12-24 del expediente), emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad correspondiente a la entrada 677-2020 y concluye con la opinión de que lo demandado no es inconstitucional.

Fundamenta su opinión señalando que el promotor constitucional no logra demostrar la aludida conculcación de derechos fundamentales, sino, más bien, mantiene una confusión, que radica en considerar que existe una relación absoluta entre la potestad administrativa de citar o requerir a servidores públicos que



449

nombre o ratifique el Órgano Legislativo, actuando como ente de control de ciertos funcionarios, con las facultades que tiene este mismo poder del Estado, para citar o requerir a cualquier persona, sea pública o particular, natural o jurídica; cuando esta última atribución en realidad es mucho más amplia, de allí que tenga que ver con otras funciones que competen a este ente, y en razón de esta diferencia es que el legislador distinguió entre las facultades, ubicándolas en distintos párrafos del precepto demandado.

Continúa, exponiendo su criterio afirmando que, aun cuando la Constitución Política no contemple específicamente una norma que le atribuya la facultad a la Asamblea Nacional de citar o requerir a los particulares en el marco de sus competencias; el empleo en el presente caso del criterio de interpretación sistemático de su texto, lleva a descartar vicios de inconstitucionalidad y que, al contrario, aquella disposición armoniza con el texto integral de la referida norma suprema.

Por su parte, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista N°490 de 26 de abril de 2021 (f. 70-81 del expediente), emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad correspondiente a la entrada 945-2020 que también ocupa nuestro estudio y concluye, de igual forma, con la opinión de que lo demandado no es inconstitucional.

Señala que, en virtud al Principio de Universalidad, el artículo 159 numeral 17 de la Constitución Política le otorga la facultad al Órgano Legislativo para dictar su Reglamento Orgánico, lo cual se llevó a cabo mediante Resolución 116 de 9 de febrero de 2010 "*Que aprueba el Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional*".

En virtud a lo anterior, dicho reglamento nombra distintas comisiones permanentes a fin de atender diversas funciones tales como la judicial, la administrativa y la legislativa.

444



En ese sentido, como quiera que la Asamblea Nacional tiene la facultad de aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo; nombrar al Contralor General de la Republica, al Sub-contralor de la República, al Defensor del Pueblo, al Magistrado del Tribunal Electoral y a su suplente (artículo 161 de la Constitución Política), debe analizarse de forma conjunta con la potestad contenida en el numeral 6 de esta norma, para que puedan ser citados e investigados para requerir información de ellos. Así también, cuando se trata de la Cuenta del Tesoro que el Ejecutivo le presente, los funcionarios podrán ser requeridos para deslindar responsabilidades.

Aclara que, el tercer párrafo de la norma censurada de inconstitucional cuando se refiere a la "*conducción de los citados*", no está haciendo alusión a una investigación de carácter penal sino de índole administrativa precisamente porque emerge del artículo 161 constitucional relativo a las funciones administrativas del Órgano Legislativo.

Concluye señalando que, al parecer el activador constitucional comete un error al sostener que el párrafo censurado del artículo 49 de la Ley 49 de 1984 es inconstitucional porque dichas citaciones son única y exclusivamente para que se rindan informes verbales o escritos que guarden relación con asuntos de interés público; es decir, que atañen a la colectividad.

### **FASE DE ALEGATO**

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Nación y la Procuraduría de la Administración, respectivamente, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.



449

Dentro del término de Ley, la firma forense Morgan & Morgan Legal, en ambas demandas objeto de estudio, interpuso alegatos o argumentos por escrito (fs. 32-45 y 89-100, respectivamente).



### **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Luego de expuestos los argumentos de ambos Activadores Constitucionales y las opiniones del Procurador General de la Nación y de la Administración, el Pleno pasa a analizar las pretensiones que se formulan en las Demandas.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad, encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de las normas acusadas, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los

preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.



Sobre el particular, el Doctor Edgardo Molino Mola, ha expuesto el siguiente análisis:

"Si la demanda debe ser conforme con la pretensión para los efectos del principio de congruencia que rige en el proceso civil, vemos que en el proceso constitucional dicho principio de congruencia resulta afectado, ya que puede la sentencia estimar como violada una norma constitucional no sustentada como infringida por el demandante, en un proceso que es de puro derecho, y por tanto decidir sobre aspectos no planteados en la demanda.

La Corte Suprema de Panamá aplica este principio de universalidad constitucional o de interpretación integral de la Constitución, constantemente, y no son pocas las ocasiones en que ha decidido la inconstitucionalidad de una ley con base en una disposición constitucional no alegada como violada por el demandante. Igualmente, en la parte resolutive de sus decisiones puede verse la aplicación de este principio cuando expresa que la norma acusada no infringe la disposición constitucional citada en la demanda así como ninguna otra norma constitucional. Esto trae a la vez la consecuencia de que la sentencia es final, lo que significa que la norma acusada se convierte en cosa juzgada constitucional y no podrá ser nuevamente demandada como inconstitucional por los mismos motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda, ya que la Corte consideró que tampoco violaba otras normas de la Constitución en aplicación del principio de universalidad constitucional..." (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. Biblioteca Jurídica Diké. Primera Edición, página 114)

Antes de iniciar el desarrollo de nuestras consideraciones, debemos resaltar que se enviaron dos notas a la Asamblea Nacional de Diputados (fs. 110 y 337, respectivamente), solicitando copia de la transcripción de las actas de discusión de los Actos Legislativos, sobre los cuales se centra la presente controversia constitucional.

Mediante Nota AN/SG-N-1186-21 de fecha 16 de septiembre de 2021 y Nota AN/SG-N-1262-21 de fecha 1 de octubre de 2021 (fs.111 y 339, respectivamente), la Secretaría General de la Asamblea Nacional de Diputados dio respuesta a nuestras solicitudes y nos fueron remitidos en copia autenticada los debates de los actos legislativos, que solicitamos.



44X

Siendo así, dentro de dicho contexto, lo procedente es analizar los argumentos vertidos por los promotores constitucionales, las opiniones de la Procuraduría General de la Nación y de la Administración; así como, el resto de las normas Constitucionales en función de lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial.



En primer lugar, se hace oportuno identificar las facultades que la Constitución Política le otorga a la Asamblea. Tal como lo señala los artículos 152, 159, 160 y 161 de la Constitución Política, la Asamblea Nacional mantiene las siguientes facultades: (a) Legislativas, (b) Administrativas y (c) Judiciales.

**La función administrativa**, que se contextualiza en el presente debate, puede entenderse como el conjunto de actividades, tareas y labores coordinadas, con el propósito, entre otras cosas, de fiscalizar la labor que realiza el Órgano Ejecutivo en sus funciones, a través de las distintas comisiones adscritas a dicha institución legislativa.

La citación de funcionarios públicos y particulares, precisamente, se ubica dentro de la "*función administrativa*", históricamente otorgada desde la Constitución Política de Panamá de 1946<sup>1</sup>, mediante la cual se establecía lo siguiente: "*Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional: ...7. Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo y para que informen a la Asamblea a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas. En esas comisiones estarán necesariamente representados todos los partidos que compongan la Asamblea y tendrán derecho de citar tanto a los particulares como a los funcionarios y autoridades para que concurran a informar ante ellas, y el de solicitar los datos, y documentos que estimen necesarios para los fines de la investigación.*"

---

<sup>1</sup> Artículo 120 numeral 7 de la Constitución Política de 1946.

448

Vemos pues que, en ese momento, el propósito o finalidad que la Constitución le otorgaba a la citación de funcionarios públicos y particulares por parte de la Asamblea, no incluía alguna consecuencia por no asistir o cumplir dicha citación. Sin embargo, nótese que a los particulares sólo se les citaba por conducto de las **comisiones permanentes**.

Dicho esto, también resulta interesante, para lo que aquí se debate, delimitar, tanto las facultades administrativas, como las judiciales que tiene dicha institución, para que, así se evidencie cuál es la diferencia.

En cuanto a las primeras, como ya se ha desarrollado, se puede apreciar que se trata del ejercicio del equilibrio y control en cuanto a la intervención en la actividad del Órgano Ejecutivo, los Ministerios y Dependencias adscritas a él; fiscalización que permite mantener el orden y transparencia en la funcionalidad de este Órgano del Estado. También, el Órgano Legislativo, de acuerdo con los requisitos legales y reglamentarios, está facultado para reprochar la actuación de uno o varios Ministros, a través del voto de censura de acuerdo al numeral 7 del artículo 161 de nuestra Carta Magna.

En cambio, a decir de la función judicial de la Asamblea Nacional, establecida en el artículo 152 en concordancia con el artículo 160 de la Constitución Política, se puede colegir, en síntesis, que en dicha atribución la Asamblea se encarga de la investigación acerca de denuncias o acusaciones que se presenten, únicamente, contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la conformación de comisiones adscritas a la Asamblea Nacional, surge en nuestra República por mandato constitucional desde la Carta Magna de 1904, en su artículo 67 numeral 7 de la siguiente manera: "*Nombrar comisiones para demarcar los límites de la Nación*".



449

Así mismo, el numeral 12 del artículo 90 de nuestra Carta Magna de 1941 señalaba *"Nombrar comisiones para que investigue cualquier asunto que la Asamblea les encomiende e informen a ésta para que dicte las medidas que considere apropiadas. Estas comisiones estarán constituidas por Diputados a la Asamblea Nacional quienes no devengarán emolumento alguno por los servicios que presten"*.<sup>2</sup>

Nuestra Constitución Política vigente, en ese sentido, indica en el numeral 6 del artículo 161, lo siguiente:

"Artículo 161: Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

"...6 Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y en el Reglamento Interno, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas."

A propósito de reglamentar lo establecido en la norma constitucional precitada, el artículo 46 de la Ley 49 de 1984 y sus modificaciones, actualmente crea quince comisiones permanentes, siendo éstas las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales;
2. Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales.
3. Presupuesto;
4. Economía y Finanzas;
5. Comercio y Asuntos Económicos;
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal;
7. Educación, Cultura y Deporte;
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social
9. Comunicación y Transporte;
10. Relaciones Exteriores;
11. Asuntos Agropecuarios;
12. Asuntos Indígenas;
13. Población, Ambiente y desarrollo;
14. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia;
15. Asuntos Municipales.

Lo anterior, sin soslayar que, una de las atribuciones que tiene la Asamblea Nacional, también consiste en conformar Comisiones de Investigación, Ad Hoc y Accidentales, creadas para un objetivo investigativo específico (Capítulo III del Título III de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, modificada).

<sup>2</sup> Artículo 120, numeral 6 de la Constitución Política de 1946.

150

Hasta aquí, se logra apreciar que, a través de los años la Asamblea Nacional ha estado facultada, por parte de las distintas Constituciones Políticas de nuestra República, para ejercer dentro de sus funciones administrativas, citaciones o convocatorias a servidores públicos y a particulares **a través de sus distintas comisiones permanentes**, con propósitos definidos.

En la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales, el artículo 161 de la Constitución Política, delimita las referidas funciones administrativas en cuanto a las citaciones, que ostentaba la Asamblea, de la siguiente manera:

"Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1...

**9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.**

10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía. 11. Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución. (El Pleno subraya)"

Vemos pues que, la Constitución Política resulta ser en la actualidad puntual al incluir **las citaciones** de determinadas personas para que rindan informes verbales o escritos, desglosadas de la siguiente manera:

- 1. Funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo.**
- 2. Ministros de Estado.**
- 3. Directores Generales**



4. Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas.
5. Organismos descentralizados.
6. Empresas industriales o comerciales del Estado.
7. Empresas Mixtas (entendiéndose aquellas en las que el Estado tenga su control administrativo, financiero, o accionario-numeral 11 del artículo 159 de la Constitución Política).



De lo anterior se desprende que, por disposición constitucional, las personas arriba señaladas, tienen el deber de acudir al llamado de las comisiones de la Asamblea Nacional cuando éstas, dentro de sus funciones administrativas, así lo requieran. Pero, también se infiere del mencionado artículo que, dentro de esas funciones administrativas que le otorga la Constitución Política a la Asamblea Nacional, **no se encuentra el citar a particulares y/o empresas privadas.**

Repasemos ahora, de qué forma el recinto legislativo incorporó dichas citaciones en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Fue hasta el año 1992, a través de la Ley 7 de 1992 que se adiciona el artículo 41-A a la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, mediante la cual, se amplió el ámbito para las Comisiones de carácter Permanentes de la Asamblea Nacional (en ese momento Asamblea Legislativa) para citar a los funcionarios de alta jerarquía a propósito de que concurrieran a ofrecer una declaración sobre cualquier asunto de su competencia, en la esfera administrativa.

Veamos:

"Artículo 41-A: Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa, por mayoría de los miembros que la integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro de Estado, Director General de Entidad Autónoma o Semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 155 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas comisiones, cuando sean citados. (Subraya el Pleno)"

452

Con lo anterior, se evidencia la facultad otorgada a las Comisiones Permanentes de la Asamblea para citar a los funcionarios del Estado, para tratar asuntos de su competencia, de acuerdo a las funciones administrativas establecidas, en ese momento, en el artículo 155 de la Constitución Política (ahora artículo 161).

Siguiendo la evolución legislativa, a raíz de las reformas de la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998 y la Ley 16 de 1998, se incorpora un nuevo Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

A través de la Ley 16 de 1998, se incorpora el emplazamiento a representantes legales de empresas privadas y personas naturales en el Reglamento Interno de la Asamblea, adicional a la citación de Ministro o Ministra de Estado o Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros. Además, se incluía una posible consecuencia de renuencia a la falta de comparecencia de los "citados", con la aplicación de la figura del desacato contemplado en el Código Judicial. Así, queda modificado y reenumerando el precitado artículo 41-A:

**"Artículo 47:** Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa, por mayoría de los miembros que la integran, podrán **citar** a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado o Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.

**Asimismo, podrá cualquier Comisión Permanente o de Investigación emplazar a toda personal, natural o jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante.**

**La renuencia de los citados a comparecer o rendir declaraciones, podrá ser sancionada por la Comisión con las penas que señale el Código Judicial para los casos de desacato."** (Resalta el Pleno)



ix53

Tomando en cuenta la precitada modificación al artículo 47, se hace oportuno recordar que, en el proceso de creación de las leyes de nuestra República, cuando se trata de una ley orgánica como las que nos ocupa, puede producirse, como en efecto ocurrió, a través de la elaboración de una propuesta por parte de uno o varios Diputados en este caso el H.L. Juan Manuel Peralta Ríos, el cual es reenviado a la comisión respectiva, de acuerdo a la materia a que se refiera para que esta última evalúe si lo acoge o no. En el caso que nos ocupa, le correspondió a la Comisión de Credenciales (f. 340 del expediente), la cual prohíja dicho anteproyecto adoptándolo como suyo, cumpliéndose así con el pre-requisito establecido por la Ley, en cuanto a que las Leyes Orgánicas podrán ser propuestas por una Comisión Permanente de la Asamblea Nacional (artículo 165 numeral 1 acápite a de la Constitución Política).

En dicho anteproyecto el legislador no insertaba la propuesta del texto de la norma precitada; por lo que, ha debido ser incluida en reformas que se hicieron en el primer debate desarrollado en dicha comisión.

Es importante señalar que, el mencionado prohijamiento no agota la discusión necesaria del primer debate para cumplir con los tres debates establecidos en el artículo 166 de nuestra Carta Magna. Se trata de que la propuesta del anteproyecto realizada por el Legislador ante el Pleno de la Asamblea la realice la comisión respectiva, para que, entonces inicien los debates correspondientes.

Así ocurrió, a través de las Actas del Segundo Debate de la Ley 52 que incorpora el párrafo del referido artículo, donde se logra evidenciar, de cierto modo, las primeras preocupaciones sobre el tema que hoy trae el activador constitucional. Dichas inquietudes se aprecian en la intervención de tres Diputados de la Asamblea Nacional.

Así, el Honorable Diputado Alberto Cigarruista Cortez en la discusión del segundo debate del Proyecto de Ley 52 de 1997, en su intervención indicó lo siguiente:



"...Es un artículo que yo objeto, es un artículo que no comparto, y siento, inclusive que es un artículo peligrosísimo para la vida nacional...

...porque este artículo abre la coyuntura para que personas naturales y sociedades anónimas, es decir, empresarios sean citados al Parlamento Nacional, se les tome declaraciones bajo juramento y se le sancione por desacato. Entonces, yo no comparto este criterio de compeler a empresarios del país a que tengan que rendir declaraciones ante la Asamblea Legislativa y obligarlas a que tengan que comparecer, si no comparecen se les decreta desacato en su contra. Y mucho menos que personas naturales sean citadas obligatoriamente al Parlamento Nacional, y nosotros hagamos lo de Tribunal de Justicia.

En lo que yo si estoy de acuerdo, señores Legisladores, y oportunamente presentaremos la modificación, es en que elevemos a la condición de falsos testimonios el hecho de que se cite a la Asamblea Legislativa o a las comisiones a los empleados públicos de gobierno, y ellos le falten a la verdad, porque aquí con una facilidad frecuente los ministros, lo viceministros, los contralores, los subcontralores, los directores, subdirectores de instituciones autónomas, vienen al Parlamento Nacional, concurren al Parlamento Nacional (sic) y lo que dicen al país, más que a los parlamentos, lo que dicen al país, es un conjunto de falsas verdades, y se van sonrientes del Parlamento Nacional y nada acontece. Que digan la mentira dictada en el Parlamento Nacional concretiza el delito de falso testimonio y la obligación del Presidente de la Asamblea de remitir esas declaraciones al Ministerio Público para que el Ministerio Público sea el que cite, entonces a los empresarios, a los particulares, o sea, que sea, y valga la redundancia, el Ministerio Público el que lleve adelante la investigación, pero convertir a la Asamblea Legislativa en un Tribunal de justicia, yo siento que no le sirve al país, porque, sobre todo, ahuyenta a la empresa privada, y yo siento que no es el trabajo que debe realizar el Parlamento Nacional."

Por su parte, el Honorable Legislador Abel Murgas señala sobre ese aspecto, lo siguiente:

"El amigo Cigarruista, que es de los legisladores abogados, acaba de ponernos la inquietud de que este artículo pudiera ser inconstitucional. Es que sencillamente, señor Presidente, nosotros tenemos la obligación de investigar, de fiscalizar algunas actuaciones meramente del sector público de los Órganos del Estado e indagar o cuestionar cualquier acción o incidencia que se dé en el territorio nacional. Sin embargo, en este Artículo Nuevo 8, nosotros que no somos abogados. Nosotros desconocemos cuales son las penas que se señalan en el Código Judicial en materia de desacato. Si en un momento determinado, hablo específicamente de los funcionarios públicos, entran en desacato, pudiese evaluarse como una falta administrativa o como un delito, como puede ser que lo interpretara el Código Judicial en





estos momentos. Sin embargo, ya sea delito o falta, en el sentido de que un alto funcionario del gobierno, supóngase que la Comisión de Gobierno y Asuntos Constitucionales lo cite, a tal fin de que se dé una declaración verbal o escrita sobre los cuatro decapitados en Coiba, y este señor Ministro, que no es el caso, pero pudiese darse el caso en un futuro en un ministro prepotente, un ministro que tiene a esta Asamblea de relajo, que solamente viene para cuando tiene que consensuar, pero cuando lo perjudique no quiere venir, y, uno comete el primer desacato por no asistir a la citación. Dos, en virtud de que llegue y no quisiera declarar, entonces él cayera en desacato según el mandato que le da este Artículo No. 8.

La pregunta ¿Existen desacatos cuando una autoridad competente llame a rendir unas declaraciones y la persona se rehúsa o dice verdades a medias, y de repente el Código Judicial le da por desacato unos días multas o demás? Yo me pregunto: Si un alto funcionario cae en este delito, en esta falta o delito de desacato, ¿Qué procedimiento jurídico pudiese darse para que este señor no siguiera ejerciendo el cargo, ya sea ministro, de director de entidad autónoma o demás? Sino que, simplemente, se burlan y se seguirán burlando. Yo pienso que el poder de traer a un ministro y demás, ya lo tenemos, yo pienso que ponerla palabra desacato es intervenir en lo que son los asuntos de otro órgano, que eso nos lo prohíbe la Constitución Política de nuestro país.

Por último, el Honorable Legislador Mario Quiel también manifiesta su preocupación sobre el tema señalando lo siguiente:

".....De la modificación del artículo 8 prácticamente encontraba su sustento en una norma constitucional en el sentido de que las comisiones permanentes o de investigación sobre cualquier asunto de interés público pudieran tener la suficiente fuerza como para lo que se esté investigando las personas naturales o jurídicas"

El resto de los intervinientes, en esa ocasión, permanecieron sin emitir concepto sobre el tema, concluyendo en una votación de 42 votos a favor, 9 en contra y 0 abstenciones.

Para ese momento, ya se empieza a observar que, tal como se ha ido reformando el reprochado artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984 y sus modificaciones, más que convidar a un particular para rendir una declaración de forma voluntaria, se extrae una intención coercitiva de la norma, como si se mantuviera un carácter obligatorio que, de no acatarse acarrearía una sanción por parte de la propia Asamblea, tal como lo establece el siguiente párrafo, aunque la redacción quedó tímida y ambigua. Y es que, de las referidas intervenciones se

456

puede concluir que la intención y el espíritu legislativo era homologar las citaciones que se realizaban a los servidores públicos por mandato constitucional con el emplazamiento a particulares que, aun cuando se realizó el intento de matizar al cambiar el verbo utilizado, se denota que el propósito de los miembros del legislativo resultaría ser el mismo contexto.

Se hace necesario detenernos aquí para analizar un aspecto relevante que debe ser atendido antes de continuar y que consiste en identificar el significado literal, sentido o interpretación, de acuerdo a la ciencia lingüística (semántica) de las palabras "citar" y "emplazar", a fin de esclarecer si se trata de palabras que representan el mismo significado o, por el contrario, mantienen alcances distintos.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra "citar" implica lo siguiente:

**"1. tr. Avisar a alguien señalándole día, hora y lugar para tratar de algún asunto."**

Por su parte, la palabra "emplazar", según el referido catálogo se trata de lo que a continuación se transcribe:

**"2. tr. Citar a alguien en determinado tiempo y lugar, especialmente para que dé razón de algo."**

De las definiciones examinadas, esta Corporación de Justicia no le queda duda que ambas conjugaciones verbales resultan ser equivalentes; es decir que, su significado es sinónimo uno con el otro porque, medularmente, lo que se busca es obtener la comparecencia personal ante el hemiciclo legislativo, tanto de ciertos servidores públicos, como de toda persona natural o representante legal de una persona jurídica para que rindan informes o declaraciones, según sea el caso.

El análisis hasta aquí expuesto, conduce al Pleno a considerar *prima facie* que, efectivamente, el párrafo censurado incluye la acción de la Asamblea Nacional de "citar", por medio de sus comisiones permanentes a los particulares y/o empresas privadas; por tanto, se puede concluir que el legislativo no se encontraba



457

facultado para ello, de acuerdo a la Constitución Política vigente para ese año (1972), máxime como venía redactada la norma y su concatenación con el siguiente párrafo que preceptuaba una sanción ante la renuencia de los citados a comparecer o rendir declaraciones, con las penas que señalara el Código Judicial para los casos de desacato.

Continuando con el recorrido legislativo, a través de una nueva modificación del precitado artículo, se elimina la figura del desacato y se incluye una figura aún más rígida de sanción para quien se rehúse a asistir a la citación que establece la norma, siendo ésta "la orden de conducción"; lo cual implica una privación de la libertad.

En ese sentido, a través de la Ley 28 de 3 de junio de 2009 en su artículo 8, se modifica, como hoy se lee la norma, quedando incluida en el artículo 49 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984 (artículo censurado en esta ocasión en el segundo párrafo), de la siguiente manera:

**"Artículo 49.** Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o las funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.

**Asimismo, cualquier Comisión Permanente o de Investigación podrá emplazar a toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante.**

La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación.

Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales.  
(Resalta y Subraya el Pleno)"

Sobre el particular, al igual que ocurrió con las anotadas reformas al artículo en mención, fue la Comisión de Credenciales quien propone, a través del Proyecto N°507, una nueva modificación, a raíz de las reformas constitucionales del 2004, que endurecería las medidas de control para quienes rehusaran acudir a la citación objeto del presente debate, pasando de poner en desacato al servidor público, persona natural o representante legal de empresas privadas, a ordenar su conducción.

En la exposición de motivos del referido Proyecto de Ley 507, se observa la intención del legislativo para modificar el artículo, incluyendo la conducción del individuo renuente, de la siguiente manera (f.159, reverso del expediente):

"De modo semejante, con la eliminación del numeral 1 del artículo 33 de la Constitución Política, numeral que permitía la aplicación de sanciones sin juicio previo en los casos de irrespeto en el ejercicio del cargo, se modifica el artículo 74 del Reglamento Interno que permitían a las Comisiones Permanentes, la sanción a quienes no comparecieran a rendir declaraciones. En su lugar, se establecen nuevas disposiciones que, respetando la Constitución, fortalecen mecanismo de fiscalización de la Asamblea Nacional."

De allí que, la redacción inicial de la propuesta de modificación del párrafo que se analiza era la siguiente:

"...La Comisión podrá ordenar a la fuerza pública la conducción ante la Comisión de aquellos citados a comparecer o rendir declaraciones, que no lo hagan oportunamente, igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales."  
(Subraya el Pleno).

Se desprenden del Acta N°8 de la sesión Ordinaria de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales efectuada el día 19 de mayo de 2009 (Primer Debate), intervenciones de algunos Diputados, sobre el particular, donde manifestaron lo siguiente:

**"HD. ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** Señor Presidente, en el artículo 7, precisamente, en el último párrafo, aparece lo siguiente: "... La Comisión podrá ordenar a la fuerza pública la conducción ante la Comisión de aquellos citados a comparecer o a rendir declaraciones, que no lo hagan oportunamente. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales" ...



...Me refiero a la frase que dice "podrá ordenar a la fuerza pública ¿a la conducción?"

**DOCTOR SALVADOR SANCHEZ, DIRECTOR NACIONAL DE ASESORIA LEGISLATIVA.** Le explico. Es una facultad extraordinaria de cualquier parlamento. La conducción será para obligar a las personas a que comparezcan a declarar y como autoridad, debe poseer una herramienta posible para garantizar que esas personas que no ocurran, puedan ser convocadas.



**HD. ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** Pero, eso se puede prestar para muchas cosas, especialmente en política.

**DOCTOR SALVADOR SANCHEZ, DIRECTOR NACIONAL DE ASESORIA LEGISLATIVA.** Actualmente, como le menciono solo hay la facultad de sancionar.

**HD. ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** ¿Cuáles son los elementos para ordenar la conducción?

**LICENCIADO AGAPITO GONZALEZ, DIRECCION NACIONAL DE ASESORIA LEGISLATIVA.** Es que solo se refiere traerlos a declarar.

**HD. ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** Es que esa facultad es peligrosa a estas alturas, ya que eso es como una ordenanza.

**PRESIDENTE a.i.** No entiendo, cual es el objetivo, porque la conducción es la consecuencia del desacato u ordenanza consecutiva de rehuir, Hay algún nivel que se le tramita a la Asamblea Nacional, porque ella lo está haciendo a través de ésta Comisión y, en realidad, cuando la Comisión cita es porque el pleno la faculta.

Entonces, dejarlo a expresión, liberalmente, es permitir lo que ha ocurrido en reiteradas ocasiones, que hay muchos funcionarios que se burlan de las citaciones de la Asamblea Nacional, por un lado, y, por el otro, que permite que hagan "transmisiones" jurídicas como la que hicieron en la Corte Suprema de Justicia con unos precedentes que existen, para burlar la citación de la Asamblea Nacional, cuando el magistrado Arturo Hoyos no asistió y presentó un recurso de reconsideración.

Eso disminuye, en gran medida, la facultad que tiene la Asamblea Nacional, porque una de las reformas constitucionales, precisamente, en donde se le concede a los integrantes de la Asamblea Nacional la condición de diputados, no es semántica sino, es en base a que no solamente se legisla, por lo contrario, también se fiscaliza, y esa fiscalización debe tener un nivel de capacidad de poder realizarlo.

**SECRETARIO.** Cae en desacato.

**HDS. MARUJA MORENO, COMISIONADA.** Pero, si estas negando el voto de censura, podría ser que es posición presente al Pleno la petición del voto de censura por ese desacato.

...

**PRESIDENTE a.i.** Es como un auxilio para poder hacer efectiva la citación.

De esa forma se continúa con la discusión, a través de la cual ocurren otros señalamientos de relevancia de la siguiente manera:

**"HD. ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** Señor presidente, insisto en que hay que adecuar esta parte del artículo 7, que dice lo siguiente: ..."la Comisión, podrá



440

ordenar a la Fuerza Publica la conducción ante la Comisión de aquellos citados a comparecer o a rendir declaraciones, que no la hagan oportunamente..."

**PRESIDENTE a.i.** Eso tiene que cumplirse. Quizá, aquí se podría ampliar para que quede más explícito, porque eso tiene que cumplir, previamente, con una serie de pasos que lo demuestren, porque no sería, abiertamente, para tratar de disuadir a la persona.

**HD. JOSÉ B. BARUCO, COMISIONADO.** Eso es lo que mencionaba el licenciado. Cuando vemos que ya ha habido un precedente de esta serie de avisos y, se lo digo porque en la Comisión de Salud, cualquier cantidad de funcionarios citados no acuden.

Colega, con mucho respeto, no podemos tratar de quitar esa parte del artículo porque por medio de él, imponemos respeto a una Comisión y que ha sido facultado por el pleno de la Asamblea para tratar determinado problema, por tanto, mi opinión es que no se elimine y que quede como está.

**PRESIDENTE a.i.** Como dije antes, se puede aclarar el punto sobre la "renuencia", pero el objetivo es ese, porque si podemos juzgar a un magistrado o a un presidente y separarlos del cargo, entonces porque no podemos citar a un funcionario y que éste, alegremente, no concurra, y cuando ocurre esto, no es porque no se le avisó, ni porque llego tarde, sino porque no quiere venir y ya ha habido precedentes, como lo dijo el diputado Baruco, de funcionarios que se han valido de maromas jurídicas para no comparecer.

**SECRETARIO.** Me parece que las citaciones son por escrito, la primera vez y la segunda, porque la tercera lleva a una conducción por desacato.

**HD ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** Pero la expresión "fuerza pública"...

**HDS MARUJA MORENO, COMISIONADA.** Hay que aclarar que es por renuencia.

**HD. JOSE B. BARUCO, COMISIONADO.** Señor Presidente, recuerdo cuando aprobamos la Ley de Jurisdicción Coactiva, precisamente, se fundamentaba el hecho al incumplimiento de muchos locales comerciales respecto al Código Sanitario. Cuando el Ministro de Salud presenta el cierre de algún local comercial es porque no ha cumplido con alguna medida sanitaria. Entonces, qué tiene que hacer, recurrir a la fuerza pública para hacerlo cumplir.

**PRESIDENTE, a.i.** Hay leyes que son preventivas y otras leyes respectivas y, ésta en realidad, es una preventiva, porque cuando consignas eso en la ley, nadie espera la conducción, pero cuando no lo haces, la gente se ríe porque no hay sanción. Dentro de la práctica como abogado, y el colega Blandón lo ha vivido, que en un caso cuando llega la conducción la gente le da largas.

**HD. JOSE B. BARUCO, COMISIONADO.** Es cierto la gente le da vueltas al asunto, hasta llegar a la primera, la segunda, pero a la tercera, no espera la conducción, la gente juega con eso y se trata del incumplimiento, no es una medida reflexiva en la que se agarre a la persona y se le lleva, porque sería un abuso.

**PRESIDENTE, a.i.** Como mencioné antes, la gente juega con la cadena, aquí ha habido muchas quejas en reiteradas ocasiones, es muy relativo porque si estás en el gobierno o en la oposición, igual los funcionarios no cumplen.







**HD ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** Señor Presidente, que pasaría si se deja en punto y aparte este párrafo....

Se hace relevante prestarle especial atención a lo que a continuación se señala, en cuanto a que dichas citaciones se harían en el marco de las funciones judiciales de la Asamblea Nacional.

Veamos:

**PRESIDENTE a.i.** No, porque tenemos funciones jurisdiccionales y no podemos delegarlas.

**HD ARTURO ARAUZ, COMISIONADO.** ¡La Fuerza Pública!

**PRESIDENTE a.i.** Ningún juez, corregidor, ni siquiera un magistrado, tiene mayores facultades jurisdiccionales que la Asamblea Nacional en su función y no podemos delegar eso.

**HDS. MARUJA MORENO, COMISIONADA.** Pero, ¿esto nada más es para funciones judiciales?

**PRESIDENTE.** Si claro, solamente hablando de las facultades que tenemos nosotros.

...

Eso es para las funciones judiciales. Lo que estamos hablando de que la Asamblea Nacional tiene tres funciones: administrativa, legislativa y judicial.

...

**DOCTOR SALVADOR SANCHEZ, DIRECTOR NACIONAL DE ASESORIA LEGISLATIVA.** Si se mantiene la conducción por la Fuerza Pública que trasmite una imagen un poco represiva.

**SECRETARIO.** Entonces, eliminamos "Fuerza Pública"

...

**DOCTOR SALVADOR SANCHEZ, DIRECTOR NACIONAL DE ASESORIA LEGISLATIVA.** ...Pero una alternativa para adecuar este artículo, podría ser: "La Comisión podrá ordenar la conducción ante la Comisión de aquellos citados a comparecer o a rendir declaraciones que no comparezcan a las citaciones.

**PRESIDENTE a.i.** Esa es una buena alternativa.

**DOCTOR SALVADOR SANCHEZ, DIRECTOR NACIONAL DE ASESORIA LEGISLATIVA.** Así se elimina el elemento Fuerza Pública y se le adiciona reiteración.

**PRESIDENTE a.i.** Me parece, Continuamos.

Repasado lo anterior y tomando en cuenta que la Constitución Política constituye el cuerpo jurídico que configura, sustenta y sobre todo delimita la forma cómo ha de ejercerse el poder público y en la que se regulan los derechos fundamentales de todas las personas que integran el Estado, surge en este caso particular, responder la siguiente interrogante: *¿Cuál fue el espíritu o sentido del*

402

*poder constituyente por el cual delimitó, en la redacción del artículo 161 de la Constitución Política, las funciones administrativas que, taxativamente, puede ejercer la Asamblea Nacional?* La interpretación y alcance que logra apreciar esta Superioridad, en cuanto al sentido literal del artículo 161 de nuestra Carta Magna, descansa bajo el compás de dos aspectos, a saber:

- (a) Efectivamente, el constituyente le ofrece al Órgano Legislativo una serie de facultades sobre las que debe circunscribirse la aplicación de su poder en la esfera administrativa, limitándolo única y exclusivamente a ese ámbito de acción, sin que le sea posible, extensivamente, cualquiera otra potestad que se encuentre fuera de la literalidad de la norma.
- (b) Entonces, es a partir de esa premisa que subyace la garantía y el reconocimiento al respeto de los derechos constitucionales de todos los habitantes de la República, (derecho a la libertad individual, por ejemplo), con respecto a ese poderío estatal; estableciendo, como ya se dijo, límites al marco de acción en sus facultades administrativas.

Dicho esto, surge nuevamente el siguiente cuestionamiento *¿Cuál de las premisas indicadas debe primar cuando aparece un desequilibrio o exceso en las limitaciones de un Poder del Estado, el legislativo, en este caso?*

Esta Corte Constitucional ante la contextualización del escenario planteado, debe indiscutiblemente intervenir, ponderando los bienes jurídicos tutelados y sin lugar a dudas priorizando aquellos derechos fundamentales del conglomerado sobre el Poder del Estado; es decir, los derechos de todos los individuos de esta Nación, por encima del Poder de algún Órgano del Estado, en este caso, el Legislativo.

Dicho esto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia concluye que, de una revisión literal del artículo 161 de la Constitución Política, que señala taxativamente cuáles son las funciones administrativas del Legislativo, efectivamente, como lo



han expuesto los activadores constitucionales, a dicho recinto no le está atribuida la facultad precisa para citar y/o emplazar a particulares por medio de las distintas comisiones; el sentido de la norma, a juicio de esta Superioridad, no involucra una toma de decisión voluntaria por parte del requerido, sino más bien la obligatoriedad de acudir al llamado, porque de no hacerlo, existirá el castigo o sanción por parte de la propia Asamblea.

Por lo anterior, la citación y/o emplazamiento de particulares y/o representante legal de empresas privadas, a juicio de esta Corporación de Justicia, tal como se encuentra redactada la norma censurada, ciertamente resulta contraria al artículo 161 de la Constitución Política.

El segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, objeto del presente debate constitucional, le otorga una potestad administrativa a la Asamblea Nacional, que si bien fue instituida en el artículo 120 numeral 7 de la Constitución Política de 1946, tal como se ha repasado, la misma fue abolida por el artículo 161 de la Constitución Política actual; por tanto, siendo que la fuerza normativa de la Constitución depende de que ésta cuente con un sistema de tutela o de garantías de protección que responda, de manera oportuna, contundente y enérgica ante los desbordamientos, incompetencias o vulneraciones del marco jurídico fijado por la misma, se debe concluir que, ciertamente, mantener vigente el referido párrafo segundo del artículo 49 que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea sería validar funciones y/o facultades que el constituyente no le ha otorgado a la Asamblea Nacional.

Por todo lo anteriormente expuesto, para este Pleno resulta viable acceder a la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada por los activadores constitucionales en cuanto al segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, toda vez que, el referido aparte vulnera la literalidad y sentido del artículo 161 de la Constitución Política que otorga taxativamente las facultades

404

administrativas de la Asamblea Nacional, no encontrándose ésta dentro de dicho catálogo.



Se hace preciso aclarar que, nada impide a la Asamblea Nacional convidar voluntariamente, sin coerción ni apercibimiento, a cualquier ciudadano de esta Nación para que pueda aclarar, explicar, dilucidar, o ser la guía para el desarrollo de un proyecto de ley o una investigación o la fiscalización de algún miembro del Órgano Ejecutivo, pero no de forma vinculante, como viene redactado en el segundo párrafo del artículo censurado.

Dicho lo anterior, resta ocuparnos de otro aspecto que, esta Máxima Corporación de Justicia, no puede pasar por alto; situación, precisamente generada por la declaratoria de inconstitucional del segundo párrafo que se acaba de analizar.

Durante el repaso de la estudiada inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, el Pleno se percató de un aspecto que llama poderosamente su atención; y es que, el tercer párrafo del referido artículo 49 conecta de inmediato con una consecuencia, de haberse incumplido el primer y segundo párrafo del artículo 49, siendo ésta la orden de conducir al servidor público y/o persona natural o representante legal de empresas privadas o funcionarios que no acaten una citación ante el Legislativo en funciones administrativas.

Se hace preciso indicar que, a foja 62 del expediente constitucional acumulado, se aprecia durante el desarrollo de la demanda suscrita por el licenciado Roberto Díaz Ruiz el siguiente argumento:

**"Incluso la norma en un abuso, establece que podrá ordenar hasta su conducción, para que comparezcan a rendir informes o declaraciones, sino(sic) comparecen en su momento."**

Tomando en cuenta lo anterior, una Corte Constitucional no puede ni debe disminuirse o limitarse a la simple interpretación literal de lo censurado por el



Hes

activador constitucional cuando resultan del análisis expuesto, elementos que, puestos en contexto, guardan íntima relación con lo censurado y que, de ser ignorado, la declaratoria de inconstitucionalidad de lo impugnado sería inepta y estéril; restringiéndose a constituir una efectividad parcial.

Veamos lo dicho en perspectiva. Al ser extinguido del catálogo constitucional el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984, como se ha concluido en el presente pronunciamiento, la referida norma se leería así:

**"Artículo 49.** Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o las funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.

**La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales."**

De lo anterior se aprecia, que la declaratoria de inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo en debate, causaría un remedio parcial a la realidad práctica de la norma, porque su consecuencia (conducción) seguiría vigente, como resultado de la desatención a la citación de ciertos funcionarios del Estado.

La "*Constitución Formal*" de un país, tal cual ha sido aprobada originariamente, creada por un poder en concreto como resultado del ejercicio de un poder político como lo es el poder constituyente originario, resulta, *prima facie*, incondicionado a ninguna situación de hecho ni de derecho. De allí surge la premisa que explica que, en principio, las existencias de normas jurídicas de carácter legal deben, indiscutiblemente, estar ajustadas al ejercicio de ese poder político del Estado.

Hld

Por consiguiente, para que la Constitución sea entendida y aplicada en su condición de norma jurídica suprema, todas las Autoridades que ejercen un Poder del Estado han de tener presente que las competencias que les han sido atribuidas, han sido en función de los objetivos que se dejan consignados en la Constitución, entre los que, el de mayor relevancia y significado es hacer efectivos los derechos fundamentales de los que integran la comunidad en la que descansa y se sustenta ese poder político del Estado.

En otras palabras, para que el poder de los Órganos del Estado goce de legitimidad y aceptación, deben ejercer sus funciones conforme, en su actuación, a lo previsto en la Constitución, porque para ello la misma preexiste. Y es que, la fuerza normativa de la Constitución depende, no sólo de la existencia del texto jurídico como tal, sino también de la suma de una serie de factores externos de una sociedad que se encuentra en constante movimiento.

Contextualizando lo dicho hasta aquí y tomando en cuenta que nuestra Constitución Política no contiene todas las normas que abarcan o abordan todos los aspectos de esa sociedad cambiante, surge la necesidad, en este caso específico, que impere un dinamismo interpretativo de esta Corte, a través del cual se deben ponderar todos los bienes jurídicos tutelados involucrados en el caso concreto; dinamismo conocido por algunos como la corriente filosófica activista (en contraposición a la filosofía garantista, que implica el apego al Principio de Estricta Legalidad)<sup>3</sup>.

En esa actividad de ponderación, en la presente causa, no puede esta Superioridad, frente a una ostensible vulneración de la Constitución Política, aun cuando tímidamente fue expuesta por uno de los actores constitucionales, ignorar el análisis del tercer párrafo del precitado artículo censurado, porque sería desconocer el deber al que está llamado esta Corte en cuanto a la defensa de la

<sup>3</sup> "Temas procesales conflictos 6, Estructuras básicas de los discursos garantista y activista del derecho procesal, Fermin Canteros.



integridad de la Constitución Política, así como la protección y garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y habitantes de esta Nación.

Ahora bien, de ningún modo debe entenderse que, esta Superioridad a través del presente pronunciamiento, se está matriculando en una u otra corriente filosófica (activismo o garantismo), sino que, la casuística generada en la presente acción conduce a la necesidad de deliberar si el tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984 se encuentra en armonía con la normativa constitucional, con una dinámica activista sin dejar de lado, claro está, la observancia de las leyes y normas que imperan en nuestra República.

Y es que no nos encontramos frente a una figura innovadora porque, excepcionalmente, el Pleno ha adoptado un alcance extensivo, en cuanto a la posibilidad de ampliar la declaratoria de inconstitucionalidad, aplicando el concepto de la infracción a otras normas o parte de la redacción de la norma, aun cuando no fue la destinataria de la argumentación de censura, pero que evidencia una colisión con la Constitución Política. De allí que, desempeñándose como guardiana de la integridad constitucional, ante lo palpable de su violación, no advertida en ese punto, no queda otra cosa que conectar el reproche al texto exento de impugnación.

Ello no constituye una quiebra del principio de congruencia entre lo pedido y lo concedido, sino una técnica de control constitucional que nuestro sistema de justicia ha adoptado (inconstitucionalidad por conexidad), con el propósito de suprimir cualquier acto o norma perniciosos para los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política; derechos que, no deben ser ornamentales sino aplicados como norma jurídica suprema a través de la cual, todos los poderes del Estado, como ya hemos anotado, deben comprender que las competencias que se le han atribuido son en función de los objetivos establecidos en la Constitución.



Al respecto, el actual Magistrado de esta Máxima Corporación, Cecilio Antonio Cedalise Riquelme, en su obra denominada "El Juicio Inconstitucional, como mecanismo de control de normas y medios de defensa de los derechos fundamentales<sup>4</sup>", ha indicado:

"Así las cosas, me inclino por la corriente que considera ampliar en ciertas circunstancias, la declaratoria de inconstitucionalidad a otras disposiciones legales aun cuando no hayan sido acusadas de violar la Constitución, debido a que esta acción tiene la finalidad de garantizar la supremacía constitucional primordialmente dentro de un proceso valorativo, donde el juez o tribunal no está sometido a la estricta congruencia, ya que puede ejercitar sus poderes oficiosos y, además aplicar los principios de *extra y ultra petita*."

Esta Máxima Corporación de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones, a través de las cuales se ha declarado inconstitucional incluso una Ley completa, a pesar que, lo petitionado por el actor resultaba ser solamente un artículo de dicha excerta legal. Así, mediante Fallo de fecha 11 de agosto de 2014, que decide una Acción de Inconstitucionalidad propuesta contra el Artículo 1 del párrafo 1 y el artículo 14 de la Ley 24 de fecha 8 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, el Pleno resolvió lo siguiente:

"Demostrada la inconstitucionalidad de la referida autoridad, debemos expresar que si bien en Panamá no está establecida la inconstitucionalidad por conexión o por consecuencia, y así lo ha señalado la jurisprudencia de este Pleno, observa el Tribunal que la explicación de violación constitucional que se da para las normas denunciadas de inconstitucionales opera o abarca de igual forma para el resto del cuerpo normativo de la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, que tratan sobre las funciones, estructura orgánica, régimen económico y financiero, recurso humano y, disposiciones de la Autoridad Nacional de Ingresos, pues es el mismo sustento con que el resto de las normas podrían declararse contrarias a la Constitución, y si observamos cuidadosamente la parte final de la demanda presentada, en ella se pide la inconstitucionalidad de toda la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, a pesar de que primeramente se señala la de sólo dos artículos, por lo cual no existe impedimento ni violación al principio de congruencia, para que este Tribunal Constitucional proceda a declarar la inconstitucionalidad de la ley en su todo.

... En consecuencia y en virtud de lo indicado, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la

<sup>4</sup> El Juicio Inconstitucional, como mecanismo de control de normas y medios de defensa de los derechos fundamentales Editorial Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños pg. 53



República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de los Ingresos Públicos, con lo cual recupera vigencia el Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, y sus modificaciones."



De igual forma, a través del Fallo de fecha 30 de noviembre de 1995, esta Superioridad, resuelve una Acción de Inconstitucionalidad a través de la cual se declara inconstitucional todo el Reglamento Interno de Personal de Ministerio de Salud, cuando lo solicitado por el actor constituía ciertos artículos de él.

Veamos:

"La lectura del acto demandado permite comprobar que el instrumento jurídico de marras (Resuelto 767 de 1º de junio de 1970), se encarga de reglamentar, en abstracto, los "deberes y derechos del personal administrativo al servicio del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social y establece las normas para desarrollar las acciones de personal" (art. 1).

La revisión de los títulos de dicho "Reglamento Interno" permite comprobar este aserto. Por ejemplo, en su Título II se ocupa de los "DERECHOS DEBERES Y PROHIBICIONES" de los funcionarios administrativos del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, mientras que el Título III se refiere a las "ACCIONES DE PERSONAL" (nombramientos, vacaciones, traslados, remuneración, tiempo extraordinario de trabajo, separación del cargo, renuncia, destitución, licencias, evaluación, régimen disciplinario, etc.).

Se aprecia, con toda claridad, que el acto que se demanda es un resuelto sui generis, porque, a pesar del ámbito restringido que le está asignado en virtud de la naturaleza jurídica del acto, su contenido es general o abstracto.

Salta a la vista que la función normativa que le ha sido atribuida lo coloca en franca contradicción con el inciso primero del artículo 297 de la Carta Fundamental, que exige que esa materia sea determinada por la ley o, en virtud de interpretación conforme con la Constitución, mediante Decreto Ejecutivo firmado por el Presidente de la República y el ministro de salud, en ejercicio de la potestad reglamentaria discrecional que engendra reglamentos autónomos o independientes (Cfr. Sentencia de Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 4 de junio de 1992).

Como se afirma en la Vista de la Procuraduría General, la vulneración de la norma constitucional emerge de manera clara, toda vez que no es posible que un simple resuelto, empleado en la práctica ordinaria para el trámite y resolución de asuntos administrativos de carácter individualizado, sea utilizado, como en este caso, para desarrollar o ejecutar directamente normas constitucionales, tarea que corresponde, fundamentalmente, a la ley formal y, por vía de excepción,



a los Decretos Reglamentarios Autónomos, en el evento de que no exista regulación de carácter legal.

Como quiera que se está en presencia de un caso en el que la vulneración de la Ley Fundamental se produce por defectos de forma del acto atacado, en el que rige el principio dispositivo de manera atenuada, lo que se produce, entonces, es la inconstitucionalidad de todo el acto acusado.

Por otra parte, porque se trata del control de la constitucionalidad de un acto de carácter general o abstracto, la sentencia estimatoria constitutiva que decide esta causa tiene efectos abrogativos y erga omnes hacia el futuro, razón por la cual todas las consecuencias jurídicas producidas hasta ahora con la aplicación del acto acusado conservan su eficacia.

Por las razones anteriores, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL, en su totalidad, el Reglamento Interno de Personal de Ministerio de Salud aprobado mediante Resuelto 767 de 1º de junio de 1970, por cuanto viola el artículo 297 de la Constitución vigente."

Todo lo anterior cobra sentido en el caso que nos ocupa porque, tal como viene redactada de forma integral la norma censurada y de la lectura de las actas de debate ya anotadas, el espíritu o la intención legislativa, acerca de este tema, resulta ser más profundo. Y es que, dicho emplazamiento a particulares y/o empresas privadas, mantiene un carácter de obligatoriedad y no de forma voluntaria, tal como ya se ha explicado, cuando se analiza el tercer párrafo de la precitada norma, que incluye la figura de la conducción.

Sobre este aspecto, surge la siguiente interrogante *¿Puede la Asamblea Nacional, en base a sus facultades constitucionales relacionadas con sus funciones administrativas y legislativas, ordenar la conducción de cualquier persona?*

En la presente causa, efectivamente, esta Superioridad se ha percatado que, si la Asamblea Nacional no está facultada para citar y/o emplazar a particulares o empresas privadas menos aún se encuentra en potestad de "conducirlos" como "consecuencia" de la renuencia a dicha comparecencia;





incluyendo a servidores públicos o funcionarios de otros Órganos y/o entidades del Estado.

El tercer párrafo del artículo 49 censurado establece lo siguiente "La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales".

Con respecto a ello, se hace preciso, ahora, identificar *¿en qué consiste la figura de la conducción u orden de conducción y para qué casos específicos está creada en nuestra República?*

Esta figura, también conocida como orden de comparecencia u orden de traslado en el derecho comparado, se refiere a un trámite por medio del cual un tribunal, una agencia de instrucción u otra autoridad competente, le ordena a la Policía Nacional que le traiga a una persona a su presencia, durante horas laborables, a fin de que participe de algún acto procesal, como puede ser una indagatoria, declaración jurada, un peritaje o algún evento similar. Es una figura jurídica, en esencia, propia de los procesos de tipo penal y algunos otros donde media la figura jurisdiccional; es decir, un Juez o Tribunal competente.

Lo que se busca, principalmente, es que, ante la renuencia de una persona a acudir a la práctica de una diligencia judicial a la cual ha sido llamada, pueda de forma coercitiva traérseles a través de la fuerza pública (Policía Nacional). De allí que, diversos cuerpos normativos en nuestro país hayan adoptado dicha figura, sobre la base de la naturaleza de los asuntos tratados en dichas competencias.

Así pues, el artículo 235 del Código Procesal Penal, dentro de la jurisdicción penal, señala lo siguiente:

"El Ministerio Público podrá ordenar que una persona sea aprehendida cuando existen elementos de convicción suficientes para sostener razonadamente que es autora o participe de un delito y cuando la investigación así lo amerite....

**De igual forma, se podrá conducir de manera excepcional a cualquier persona cuando la investigación requiera de su presencia en el Ministerio Público."**



Así también, en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 205 de fecha 28 de agosto de 2018, en la sección 2da (Invitación y Citación al Proceso), faculta a los Jueces de Paz utilizar la conducción cuando haya renuencia en el sujeto citado de la siguiente manera:

"Artículo 10: En los casos de controversias solicitadas por las partes, el juez invitara a la contraparte al proceso. En los asuntos de oficio y en pensiones de alimentos el juez citará a las partes involucradas directamente.

En caso de renuencia de la contraparte a atender la invitación, el juez procederá a la citación mediante nota formal de citación, de acuerdo a lo previsto en el párrafo final del artículo 33 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016.

***En el caso de renuencia de la contraparte a atender la citación, el juez podrá ordenar una boleta de conducción. En ambos casos, el juez podrá solicitar la colaboración de un agente de la Policía Nacional."***

Similar escenario se presenta en la jurisdicción de familia, específicamente, en los artículos 34 y 35 de la Ley 42 de 1999, modificados por los artículos 16 y 17 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que contiene la Ley General de Pensión Alimenticia en nuestro país.

De igual forma, el artículo 2154 del Código Judicial, utilizado en aquellas causas penales amparadas aun por el Sistema Inquisitivo, establece lo siguiente:

*"Si el delito por el cual se procede tiene señalada únicamente sanción de días multa, el funcionario de instrucción librará una orden de comparendo al imputado, siempre que sea necesario para practicar alguna diligencia relativa al sumario, debiéndolo hacer conducir preso, si no se presentare en el día, la hora y el lugar que se le hubiere señalado, ...".*

Vemos, pues, que a ciertas Autoridades Jurisdiccionales se les ha otorgado explícitamente la potestad para conducir a una persona que se rehúse a acudir a una o varias citaciones; sin embargo, no a la Asamblea Nacional, en el ejercicio de



473

sus facultades administrativas, tal como ya se ha revisado del contenido del artículo 161 de la Constitución Política; por tanto, no resulta viable la aplicación de dicha medida, aunque sea temporal, de restricción de libertad, de forma amplia, como viene expuesta en el párrafo referido; con lo cual se continuaría causando un desbordamiento evidente de las facultades taxativas conferidas a dicho Órgano del Estado.

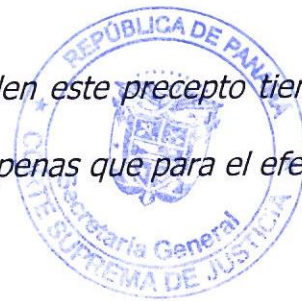
El razonamiento jurídico que implica la competencia de la figura jurídica de la "conducción" para que sea decidida y ejecutada por ciertas Autoridades, en sus funciones Jurisdiccionales, como se ha anotado en párrafos anteriores, descansa precisamente en el Principio de Separación de los Poderes del Estado establecido en el artículo 2 de nuestra Carta Magna que indica lo siguiente: *"El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración"*.

El precitado artículo, que establece la separación de las funciones de los tres Órganos del Estado, precisamente existe para que, cada Órgano de forma separada ejerza una función específica e independiente. Por tanto, debe entenderse que, la Asamblea Nacional no está facultada para realizar conducciones a los servidores públicos y mucho menos a particulares o representantes legales de empresas privadas, por asuntos relacionados con sus funciones administrativas o legislativas.

Lo anterior tiene su sustento, entre otras cosas, con base en el mandato constitucional desarrollado en el artículo 21 de la Constitución Política que indica lo siguiente *"Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley... Nadie puede estar detenido por más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la*

474

*autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley...."*



Es de trascendencia lo anterior, porque se trata de la libertad corporal de un ser humano, uno de los pilares de nuestro sistema democrático; por ello, debe atenderse, con sumo cuidado este aspecto, tanto respecto a servidores públicos (Ministro, Ministra, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma), como respecto a personas naturales o representante legal de una persona jurídica.

Veamos, por ejemplo, la citación que la Asamblea Nacional le hace a un servidor público (Ministro de Estado). En el evento que el mismo incumple con la asistencia por dicho requerimiento, se pudiera entender que ha incurrido en una falta o incumplimiento de sus deberes y responsabilidades lo cual, a juicio de esta Superioridad, es viable atender por conducto de la figura constitucional denominada "**voto de censura**", de acuerdo al artículo 161 numeral 7 de nuestra Carta Magna, que puede dar paso a una acción penal por omisión en el deber de sus funciones.

Vemos, pues, existe una consecuencia para la inasistencia o resistencia a acudir a determinada citación por parte del servidor público. Resultaría en una evidente dualidad el hecho de que ya exista el mencionado efecto y que, por otro lado, también exista una sanción que implique la conducción del servidor público por inasistencia o incumplimiento de su deber.

Si lo anterior deviene en contradictorio, aún más el hecho de que a un particular, que sea citado (lo cual ya se ha anotado resulta contrario a la Constitución Política vigente), se le conduzca coercitivamente a un recinto, en el cual no se le está investigando ni sancionando; facultades que le competen a otro Órgano del Estado.



475

Esta Corporación de Justicia, en reiterados Fallos, al referirse a la orden de conducción, ha identificado que se trata de una real y cierta restricción de la libertad del individuo. Mediante Fallo de fecha 31 de marzo de 2016, se ha señalado lo siguiente:



"De acuerdo con lo expuesto por el activador, la iniciativa constitucional que nos ocupa, se dirige contra una orden de conducción emitida por la Fiscalía Especializada contra la Delincuencia Organizada contra el señor José Luis Cornejo Ricaurte, y su objetivo es evitar que éste pueda ser conducido, por razón de un delito de pandillerismo al que no se encuentra vinculado.

Sobre lo anotado es importante recordar, que la jurisprudencia reiterada de esta Alta Corporación de Justicia, ha sido enfática en señalar, que las órdenes de conducción, al igual que las órdenes de detención preventiva, constituyen limitaciones a la libertad corporal, por lo que igualmente son revisables por la Autoridad competente, mediante acciones de Habeas Corpus, a fin de determinar si las mismas fueron adoptadas cumpliendo con los requisitos y formas establecidas en el ordenamiento jurídico.

En atención a lo indicado el Pleno observa, que nos encontramos ante una Acción de Habeas Corpus de tipo preventivo, el cual tiene por objeto, evitar que la persona sea detenida o conducida mediante una orden abusiva o ilegal que haya sido proferida en su contra. En estos casos, la detención o conducción aún no se ha llevado a cabo, pero existe una real y cierta amenaza de que ello se produzca, al haberse proferido una orden con esa finalidad y ésta se considera arbitraria."<sup>5</sup> (Subraya el Pleno)

Resulta trascendente aclarar que, conforme a una interpretación integral y conforme a la Constitución Política, se debe tomar nota que, sólo en casos de funciones judiciales que realice la Asamblea Nacional sería viable la utilización de la conducción.

En suma, no es inconstitucional la actividad de citar a servidores públicos, incluyendo a Ministro o Ministra de Estado o Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, pero sí lo es citar o emplazar a particulares y representantes legales de empresas privadas respecto de actividades relacionadas con la función administrativa y legislativa.

<sup>5</sup> Ver Fallo de fecha 17 de septiembre de 2018, Fallo de fecha 8 de marzo de 2018.

476

Por Conexidad, también es contrario a la Constitución Política conducirlos por orden de la propia Asamblea Nacional, en caso de no asistir, salvo que se trate de sus funciones judiciales.

Por tanto, se declararán inconstitucionales el segundo y el tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, como consecuencia, porque ambos resultan contrarios al artículo 161 de la Constitución Política; es por ello que, ambos párrafos deben ser extinguidos del catálogo del derecho positivo nacional.

En mérito de lo antes expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** lo siguiente:

1. **QUE ES INCONSTITUCIONAL** el "*segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984*", por medio de la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.
2. **QUE ES INCONSTITUCIONAL** el "*tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984*", por medio de la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.


Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.

  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
**MAGISTRADO .**

  
**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
**MAGISTRADO**  
CON SALVAMENTO DE VOTO

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**MIRIAM CHENG ROSAS**  
**MAGISTRADA**



  
MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA

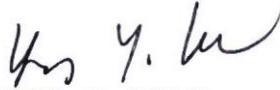
CON VOTO CONCURRENTES

  
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA

  
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA

CON SALVAMENTO DE VOTO

  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

Exp. 677-20.-  
/dmj.-

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 14 días del mes de enero

de 20 23 a las 4:30 de la tarde

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

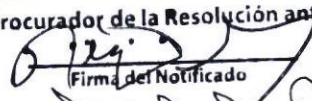
  
Firma del Notificado

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 30 días del mes de enero

de 20 23 a las 8:41 de la mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificado

Procurador de la Administración

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 14 de 02 de 20 23

  
Secretaría General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

VÍCTOR H. RODRÍGUEZ  
OFICIAL MAYOR IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

477

Exp N°60776-2020 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA DE ABOGADOS LAU & DUDLEY, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE MANUEL CHING RIVAS, CONTRA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 49 DE 1984, POR LA QUE SE DICTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

**Salvamento de Voto del Magistrado José Eduardo Ayú Prado Canals**

En atención a lo dispuesto en el artículo 115 del Código Judicial, y con mi acostumbrado apego a las normas legales, me permito externar los criterios que me hacen disentir de la decisión mayoritaria.

Lo planteado y decidido en esta acción de inconstitucionalidad, me lleva a reflexionar no solo respecto al punto de mi desacuerdo, sino sobre otros que se pueden afectar con lo fallado.

Primeramente, debo señalar que mi desacuerdo radica en la decisión del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de analizar y pronunciarse respecto a la constitucionalidad del tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984 y, con ello, respecto a algunas afirmaciones, planteamientos y conceptos que a mi juicio, no tienen un fundamento de hecho ni derecho contundente.

Considero que cuando se inicia un análisis de constitucionalidad, se debe tener claro el tipo de proceso que se atiende, su objeto, su naturaleza y sus límites. Así pues, siendo esta una acción de Inconstitucionalidad, debemos remitirnos a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política.

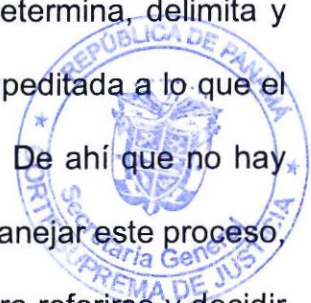
En este se establece con claridad, que el objeto de la misma es la "guarda de la integridad de la Constitución"... a través de la determinación de "la constitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que...**impugne ante ella cualquier persona**".

Lo resaltado no es importante, es vital para el debido ejercicio de la administración de justicia en materia de la acción de Inconstitucionalidad. Esto es así, porque con la frase detallada se observa, que es la Constitución Política, la



478

norma a la que todos estamos llamados a respetar, la que determina, delimita y obliga a que el conocimiento y decisión de esta acción esté supeditada a lo que el recurrente impugne, es decir, a lo que establece en el libelo. De ahí que no hay margen a dudas ni a interpretación respecto a cómo se debe manejar este proceso, y cuáles son los límites que tiene el Tribunal Constitucional para referirse y decidir lo que las partes le señalen.



De este claro mandato constitucional, nace mi desacuerdo con que se haya dictado la inconstitucional de algo no establecido claramente como pretensión, utilizándose para ello, conceptos y figuras cuyo alcance y efectos tampoco han sido discutidos de forma amplia, a fin de determinar por qué se debe cambiar el concepto y los límites de la acción de Inconstitucionalidad panameña, a pesar que es por todos conocidos, que para este tipo de cambios se requiere de una disquisición que refleje la envergadura y sustento de lo que se discute.

Resulte de cuidado que una modificación y cambio de la estructura misma de la acción de Inconstitucionalidad, establecida en la Constitución Política, venga dada sin un intercambio jurídico sobre los pros y contras de la modificación, y sin ponderar todos los criterios, incluso aquellos divergentes.

La decisión que nos ocupa, y contrario a lo que en ella se plantea, soslaya que el sistema de derecho panameño sí está matriculado con la corriente del garantismo judicial, porque un claro y desapasionado entendimiento de la estructura jurídica panameña, permite saber que al tenor de lo que dice la Constitución Política y los principios que rigen el derecho, la actuación del juez debe darse respetando cada uno de estos elementos jurídicos; es ese el comportamiento que las normas legales panameñas exigen del juez y, en ese sentido, también lo hace el garantismo judicial; concepto que debe aclararse, dado que en ocasiones, este Tribunal de Justicia ha aludido a dicho término como justificación de un actuar oficioso y subjetivo del juzgador, que es propio del activismo judicial y contrario al garantismo.

479

Siendo así, y con el objeto de aclarar dichas confusiones conceptuales, debo agregar lo siguiente:

“...como movimiento filosófico que en definitiva es, lo que el garantismo pretende es el irrestricto respeto de la Constitución y de los Pactos internacionales que se encuentra en su mismo rango jurídico.



Los autores así enrolados no buscan a un juez comprometido con persona o cosa distinta de la Constitución, sino a un juez que se empeñe en respetar y hacer respetar a todo trance las garantías constitucionales.

Se colige de lo expuesto que el garantismo se muestra antagónico con el solidarismo judicial...

La voz garantista ...proviene del subtítulo que Luigi Ferrajoli puso a su magnífica obra *Derecho y Razón* y quiere significar que por encima de la ley con minúscula está siempre la Ley con mayúscula (la Constitución).

... el garantismo procesal no tolera alzamiento alguno contra la norma fundamental...; por el contrario, se contenta modestamente con que los jueces-insito en que comprometidos sólo con la ley-declaren la certeza de las relaciones jurídicas conflictivas otorgando un adecuado derecho de defensa a todos los interesados y resguardando la igualdad procesal con una clara imparcialidad funcional para, así, hacer plenamente efectiva de tutela legal de todos los derechos".<sup>1</sup>

Por lo indicado, es claro que el actuar del juzgador tanto en materia de Inconstitucionalidad como en cualquier otra, debe ajustarse a los preceptos Constitucionales y a los límites legales vigentes sobre el particular. En consecuencia, las iniciativas destinadas a transformar la estructura jurídica, no deben estar al margen de esta realidad, sino acompañadas del respeto a requisitos y reglas de derecho.

Lo anterior obliga a recordar, que el garantismo judicial implica un apego al respeto de las garantías fundamentales y a la Constitución Política, mientras que el activismo, dinamismo, solidarismo o decisionismo judicial, conlleva una actuación dinámica, oficiosa y proactiva del tribunal, que intenta identificar y establecer que es lo más justo.

---

<sup>1</sup> Alvarado, A. (2011). *La Garantía Constitucional del Proceso y El Activismo Judicial. ¿Qué es el Garantismo Procesal?*. p.71-76, 78. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.



480

Por otro lado, tampoco considero apropiado invocar el principio de universalidad constitucional o su planteamiento a la inversa, a fin de abrir una vía para justificar lo que se ha decretado. Ello es así, porque a mi juicio, este **principio lo que hace es transformar las razones y motivaciones jurídicas para la decisión, a través de la valoración de otras normas constitucionales, más no la causa de pedir. Con el principio de universalidad constitucional, la pretensión se mantiene incólume, cosa que no ocurre con figuras como la inconstitucionalidad por conexión o las sentencias interpretativas, donde sí hay una transformación de la pretensión y, con ello, un desapego al principio de congruencia o de estricto derecho que es el que corresponde en materia constitucional.**

Adicional, me inquieta la referencia que se hace en esta decisión respecto a la casuística (que este fallo se haya adoptado considerando lo ocurrido en este caso), porque si bien el valorar la situación jurídica de cada caso en particular es parte de la dinámica del derecho, lo cierto es que en el que nos ocupa, se trata de una decisión con implicaciones sobre todo el sistema y estructura de la acción de Inconstitucionalidad y donde reitero, no es producto de un intercambio amplio de opiniones y criterios, o en el que se hayan determinado pautas y límites a este tipo de proceder, a los efectos de la misma y al actuar subjetivo del juzgador para decidir distinto a lo pedido.

Debo reiterar entonces, mi criterio sobre el cuidado para afirmar categóricamente que en Panamá operan o deben aplicarse figuras como la inconstitucionalidad por conexión o sentencias interpretativas, no porque no existan o tengan un propósito jurídicamente válido, sino porque su implementación debe atender a algo más que a un caso en específico o a otros aislados.

Estas decisiones no pueden limitarse a un querer o aspiración de transformaciones, sino a algo más integral y profundo, donde no se olvide que la acción de Inconstitucionalidad panameña, constituye un punto de referencia a nivel doctrinal por su particular apertura en cuanto a los tipos de actos que se pueden

481

impugnar a través de ella. Esto no solo debe considerarse, sino analizarse en su justa medida, porque la introducción de estas figuras implica una mayor amplitud que podría desbordar cualquier principio o garantías tanto jurídico como de derechos fundamentales, e incluso sobre el manejo de la misma acción.

Además, debo agregar que en casos como el de las sentencias interpretativas, en muchos de los países donde se adopta, cuentan con una acción de inconstitucionalidad y una estructura constitucional distinta a la nuestra, donde existen Tribunales o Salas Constitucionales independientes para esta materia, y los jueces poseen una formación especial que les permite ponderar de forma estratégica, el hecho que a través de estas sentencias, el Tribunal de Justicia ejerce funciones legislativas que en el caso de Panamá, no se le están reconocidas en la Constitución y, por tanto, producirían choques con otros órganos del Estado. Esto sin soslayar, que con estas sentencias interpretativas, también se desconoce la pretensión del actor, al que no se le da traslado de lo que se pretende hacer, y en donde claramente no obtendría su **pretendido** análisis y decisión de constitucionalidad, sino el establecimiento del alcance y sentido de una norma, en razón de un actuar oficioso del juzgador.

Otro de los puntos sobre los que me ha hecho reflexionar este fallo, es el tema de la cosa juzgada y que si bien no es materia de esta decisión, si forma parte de aquellos aspectos que se ha ido transformando a través de estas acciones de inconstitucionalidad, sin mayores discusiones sobre el particular.

Así pues, es necesario recordar que la cosa juzgada constitucional, contrario a como se ha dado en distintas decisiones de este Tribunal, sólo debe aplicarse cuando la norma censurada haya desaparecido del mundo jurídico, y no cuando concurren circunstancias como el transcurrir del tiempo u otros aspectos personales, puesto que en esta acción la discusión es de puro derecho, lo que implica un actuar más restringido del juzgado, y la imposibilidad de gestiones como la de practicar pruebas o similares.



482

A mi juicio, todas estas consideraciones han puesto de relieve la importancia del concepto de la pretensión. Este elemento fundamental del libelo y, con ello del proceso, requiere de un tratamiento serio y apegado al hecho que es este el punto de partida y final de una debida decisión judicial. A su vez, se convierte en el aspecto central de mi discrepancia, dado que lo decidido respecto al tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984, incide y transforma ese elemento de la demanda dispuesto en el numeral 5 del artículo 665 del Código Judicial, el que además apunta a que su desarrollo debe ser claro, puesto que señala que cuando se traten de varias pretensiones, éstas pueden presentarse en el mismo libelo pero de forma separada. Por tanto, al ser la pretensión una manifestación de voluntad, ella debe ser clara y taxativa, y no confusa u oculta, y así evitar que algunos juzgadores se vean impelidos a suponerla, rebuscarla o determinarla oficiosamente.

Finalmente, soy del criterio que la declaratoria de inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984, no era fáctica ni jurídicamente necesaria. Esto es así, porque si lo atacado era que la Asamblea Nacional pudiera emplazar a particulares, lo cierto es que el tercer párrafo no hace referencia a éstos de forma específica, lo que hace es hablar de forma general de la conducción de los citados, aspecto que en atención a la eliminación del segundo párrafo, sólo operaría para aquellos que establece el artículo 161 del Código Judicial.

Además, y si la pretensión de eliminar el tercer párrafo era el desacuerdo con el término conducción, lo cierto es que la declaratoria aquí dispuesta, no evalúa si para el caso de los funcionarios señalados en la Constitución Política, esta figura sí resulta jurídicamente procedente o, si la connotación que se le daría a dicho término, no es la que se tiene en materia penal.

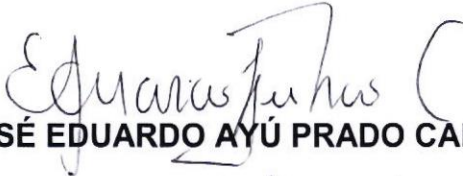
En atención a este análisis, sustento mi desacuerdo con la decisión proferida por la mayoría plenaria, reiterando la necesidad de que estas decisiones (decretar la inconstitucionalidad de algo no pedido), sean consecuencia de una discusión profunda, donde incluso pudiera surgir un punto intermedio en el que por ejemplo, se pueda considerar que la norma no impugnada es ineficaz, inaplicable e incluso

483

incompatible, tal y como señala el Código Civil; pero manteniendo su vigencia hasta tanto no sea decretada su derogación o inconstitucionalidad a través de una pretensión destinada para dichos efectos.

En razón de estas consideraciones que no son de la aprobación mayoritaria, sustento mi SALVAMENTO DE VOTO a la decisión proferida.

Fecha ut supra.

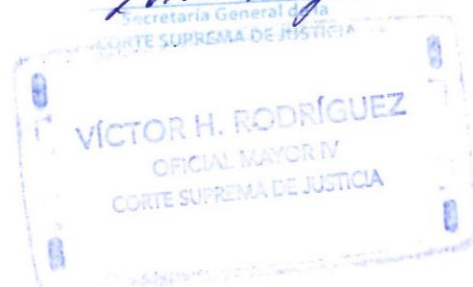
  
**MAG. JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS**

  
Licda. Yanixsa y. Yuen

Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 14 de 02 de 20 23





ENTRADAS 945-2020/677-2020 (FONDO)

MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY N°49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984.



**VOTO CONCURRENTE**

**MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con el debido respeto, debo manifestar que comparto la decisión que se adopta en la sentencia consistente en declarar que son INCONSTITUCIONALES los párrafos segundo y tercero del artículo 49 de la ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, pero considero que debió suprimirse el primer párrafo de la página 28 del fallo cuyo texto es el siguiente:

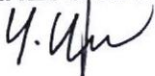
"Se hace preciso aclarar que, nada impide a la Asamblea Nacional convidar voluntariamente, sin coerción ni apercibimiento, a cualquier ciudadano de esta Nación para que pueda aclarar, explicar, dilucidar, o ser la guía para el desarrollo de un proyecto de ley o una investigación o la fiscalización de algún miembro del Órgano Ejecutivo, pero no de forma vinculante, como viene redactado en el segundo párrafo del artículo censurado".

Ello por cuanto no corresponde al Pleno sugerir qué puede o no puede hacer la Asamblea Nacional, compuesta por servidores públicos sometidos a la legalidad de sus actuaciones (artículo 18 de la Carta Magna), luego de declararse inconstitucional la facultad para hacer comparecer personas con motivo de las funciones que desempeñan las comisiones permanentes o de investigación (artículo 161.6).

Con fundamento en lo anterior, emito el presente **VOTO CONCURRENTE**.


Fecha *ut supra*.

  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

  
**YANIXSA Y. YUEN C.**  
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 14 de 02 de 20 23

  
Secretaría General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
**VÍCTOR H. RODRÍGUEZ**  
OFICIAL MAYOR IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ENTRADA No.945-2020/677-2020

MAGDO. PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE LAU & DUDLEY ABOGADOS, APODERADOS JUDICIALES DE MANUEL CHING RIVAS, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY N°49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984, POR LA CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

### SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

De la manera más respetuosa, debo manifestar que disiento de la opinión de la mayoría del Pleno, vertida en la presente resolución, en lo que respecta a que:

“ ...

**2. QUE ES INCONSTITUCIONAL** el “*tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984*”, por medio del cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa”.

Mi desacuerdo con la decisión adoptada, radica en que se está declarando inconstitucional el párrafo que antecede, sin embargo, soy del criterio que sobre este no cabía la declaratoria de inconstitucionalidad, pues el contenido del tercer párrafo de la Ley 49 de 1984, no mantiene una dependencia exclusiva con el segundo párrafo de esta Ley, que fue demandado de inconstitucional.

Es decir, el artículo 49 de la Ley 49 de 1984, contempla dos supuestos de hecho que están preceptuados en los párrafos primero (*Ministros o Ministras de Estados, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros*), y segundo (*persona natural o representante legal de una persona jurídica*), y la consecuencia para estos supuestos está contenida en el párrafo tercero del mismo artículo. En este caso, si se declara la inconstitucionalidad del párrafo segundo, se entiende que se pierde la consecuencia en cuanto a ese supuesto, pero se mantiene respecto a lo demás.

Esto es así, porque el citado párrafo, dice: “*La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales*”, este párrafo no especifica que su aplicación es únicamente para las personas naturales o representantes legales de las personas jurídicas de que trata el párrafo segundo del artículo en cuestión, pues la redacción de la norma se encuentra de manera general y se entiende que aplica para todos los sujetos que están listados en el artículo 49 de la Ley N°49 de 1984.



*an*

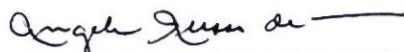


480

Por lo que, aun cuando se declare inconstitucional el segundo párrafo del artículo en mención, como ya mencioné, queda vigente el primer párrafo que se refiere a Ministros o Ministras de Estados, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, y lo que contempla el tercer párrafo del artículo 49 tiene eficacia jurídica para el resto del artículo.

Por otro lado, llama la atención que en el presente fallo se cita una Sentencia del Pleno de la Corte de 11 de agosto de 2014, respecto a la inconstitucionalidad por conexión, sin embargo, es de advertir que en dicho caso el demandante inicialmente solicitó la inconstitucionalidad de dos artículos, pero en la parte final de su demanda pidió la inconstitucionalidad de toda la Ley, lo cual no ocurrió en la demanda que nos ocupa. Además, ninguna de las partes durante el período de argumentación de la demanda interpuesta, tuvo la oportunidad de referirse al tercer párrafo de la Ley N°49 de 1984, puesto que la demanda se refería únicamente al segundo párrafo de la precitada Ley.

En vista que mi opinión no es la de la Mayoría del Pleno, presento mi Salvamento de Voto.



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 14 de 02 de 2023

  
Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**VÍCTOR H. RODRÍGUEZ**  
OFICIAL MAYOR IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA