

**DEMANDA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD  
PROPUESTA POR EL LICENCIADO  
ROGELIO CRUZ RIOS PARA QUE  
SE DECLARE INCONSTITUCIONAL  
LA ORACIÓN DEL NUMERAL 4 DEL  
ARTÍCULO 2 DE LA LEY 55 DE 2012,  
MEDIANTE LA CUAL MODIFICA Y  
ADICIONA ARTÍCULOS AL  
CÓDIGO PROCESAL PENAL,  
RELATIVOS A LOS PROCESOS  
CONTRA LOS MIEMBROS DE LA  
ASAMBLEA NACIONAL. PONENTE:  
CECILIO CEDALISE RIQUELME.  
PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE  
NOVIEMBRE DE DOS MIL  
DIECISIETE (2017).**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Pleno

**Ponente:** Cecilio A. Cedalise Riquelme

**Fecha:** 29 de noviembre de 2017

**Materia:** Inconstitucionalidad

Acción de inconstitucionalidad

**Expediente:** 98-13

VISTOS

Ingresa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Rogelio Cruz Ríos, actuando en su propio nombre y representación, contra la oración del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, relativos a los procesos seguidos a los miembros de la Asamblea Nacional.

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

#### I. NORMA DEMANDADA DE INCONSTITUCIONAL.

En el presente proceso constitucional se impugna el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, relativos a los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 2. El artículo 488 del Código Procesal Penal queda así:

*Artículo 488. Requisitos de admisión. La querrela o la denuncia deberá promoverse por escrito, a través de abogado, y para su admisibilidad deberá expresar lo siguiente:*

...

*4. Prueba idónea del hecho punible ..." (La negrita del Pleno)*

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

El gestor de la demanda, establece como normas constitucionales transgredidas los artículos 19, 20 y 155 de la Constitución Política, las cuales pasamos a transcribir:

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

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

Artículo 155. Los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional. La detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

El Diputado Principal o Suplente podrá ser demandado civilmente, pero no podrá decretarse secuestro u otra medida cautelar sobre su patrimonio, sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de las medidas que tengan como fundamento asegurar el cumplimiento de obligaciones por Derecho de Familia y Derecho Laboral."

Señala el accionante, que las normas transcritas resultan vulneradas de manera directa por acción. La primera citada, porque se establece un fuero por razón de clase, al disponer de un requisito de admisibilidad para las denuncias o querellas contra miembros del Órgano Legislativo que no se dispone a favor de los otros dos (2) Órganos del Estado.

En cuanto al artículo 20 de la Carta Magna, señala que existe una desigualdad entre los miembros de los Órganos del Estado, al establecer requisitos de admisibilidad de denuncias o querellas para unos y no para otros.

Refiriéndose al citado artículo 155 de la Constitución Política señaló, que en ella se establece que los Diputados pueden ser investigados y juzgados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de autorización de la Asamblea, mientras que la norma legal acusada establece un requisito de admisibilidad que es casi como un imposible cumplir, especialmente, en delitos distintos al de abuso de autoridad, por lo que ella hace imposible que un Diputado pueda ser investigado y juzgado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de autorización de dicha Asamblea.

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Admitida la demanda de inconstitucionalidad comentada y siguiendo los trámites exigidos por ley, se le corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que emitiese criterio legal en relación a los planteamientos del impugnante, lo que se cumplió mediante Vista Número 6 de 25 de febrero de 2012, visible de foja 16 a 24 del legajo.

El criterio del agente del Ministerio Público, es que el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 2012, no viola los artículos 19, 20 y 155 de la Constitución Política, ni ninguna otra disposición constitucional, por las razones que se reproducen de seguido:

"Debemos explicar al respecto, a juicio de esta Procuraduría, que la eliminación o permanencia de la prueba sumaria mediante la aprobación de una ley, en uno u otro sentido, para determinados funcionarios del estado como, en el caso que nos ocupa el restablecimiento de la misma en los procesos seguidos a los Diputados de la Asamblea Nacional atiende a razones de política criminal del Estado y no es un tema de infracción constitucional propiamente dicho; pues el Sistema Penal Acusatorio también exige que los procesos que se presenten y finalmente se lleven a juicio sean por causas de agravio de importancia, es decir, con pruebas pertinentes. La Asamblea al restablecer la prueba sumaria no exige que se presente una prueba perfecta o incontrovertible sino al menos una evidencia que permita determinar la ocurrencia del delito denunciado y no una demanda presentada por razones de política partidista o por presiones sociales.

Con respecto a la violación del artículo 19 de la Constitución que prohíbe fueros y privilegios debo destacar tal señalamiento, pues la eliminación de la prueba idónea en los

casos penales seguidos a los Diputados en nada entraña un trato arbitrario, descomedido o desigual a las demás personas por razones de sexo, raciales, de condición económica o social, que son los que no permite el texto constitucional en referencia.

...

Por otra parte, la igualdad entre los panameños e incluso los extranjeros es reconocida por nuestra Constitución en su artículo 20, estableciendo un trato no discriminatorio o desigual con respecto a deberes y derechos. No obstante esta regla general, se establecen excepciones y limitaciones que la Constitución en otras de sus disposiciones señala y que las Leyes formales establecen que los Diputados, por ocupar cargos públicos de elección popular sólo puedan ser denunciados cuando exista mérito suficiente y, por ello, la exigencia de la prueba sumaria radica en que se aporte al menos indiciariamente dicha prueba, con la denuncia contra el Diputado, la que estará destinada a lograr que se investigue y condene un hecho delictivo que realmente aconteció y que es un acto típico, antijurídico y culpable.

El principio de igualdad que contiene la norma fundamental antes aludida establece una *clara reserva legal* cuando se requiera hacer diferenciaciones por razones específicas que son entendibles por tratarse de funcionarios de elección popular que deban ejercer su función constitucional de dictar leyes, sin la injerencia de denuncias que no se sustenten en situaciones reales o verdaderas.

Por lo tanto, la exigencia de la prueba idónea y preconstituida con la demanda, no supone el desconocimiento del principio de igualdad de la Constitución, ya que éste es un derecho constitucional que está sometido expresamente al principio de reserva legal, el cual se justifica, para el caso que nos ocupa, en las razones recién explicadas.

Finalmente, el artículo 155 de la Constitución no resulta tampoco desconocido, pues la necesidad de que se cumpla con el requisito de procedibilidad de la prueba sumaria no guarda relación con lo señalado en esta norma, que indica que la investigación y juzgamiento de los Diputados no requiere autorización de la propia Asamblea Nacional.

La prueba sumaria es un requisito de procedimiento sin el cual no puede dársele trámite a una denuncia o querrela, y la misma debe ser aportada por el denunciante o querellante, por tanto dista mucho de una autorización, sino que es un presupuesto procesal que está establecido en una ley formal sin el cual no puede continuar el curso del proceso. ...

...

Por todas las consideraciones antes expuestas, soy del criterio que el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 55 de 2012 no viola los artículos 19, 20 y 155 de la Constitución Política vigente, ni ninguna otra disposición constitucional de nuestra Carta Magna."

#### IV. FASE DE ALEGATOS.

Agotada la etapa de traslado, se fijó el negocio en lista y se publicó edicto por tres (3) días en un periódico de circulación nacional, a fin de que el proponente de la acción y terceros interesados presentasen argumentos relacionados al proceso constitucional instaurado, sin embargo, dentro del término concedido no se presentó escrito alguno.

#### V. EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el accionante en la demanda de inconstitucionalidad, así como la opinión vertida de la Procuradora General de la Nación, procede de seguido a cumplir con el examen de la confrontación del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa a la decisión, las consideraciones siguientes.

Las acciones de inconstitucionalidad son uno de los juicios de control de constitucionalidad previstos en la Constitución Política, y se encuentra en el numeral 1 del artículo 206, cuya atribución es competencia de la Corte Suprema de Justicia. El objetivo de los juicios de control de constitucionalidad es justamente revisar que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades respeten la Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad, en concreto, sirven para reclamar la inconstitucionalidad de una norma general. El tipo de control constitucional que se ejerce mediante este juicio suele llamarse "control abstracto", pues no es necesario probar que la norma reclamada ha producido un daño específico, sino que basta argumentar hipotéticamente y de manera abstracta cuál es la afectación que su vigencia provoca a uno o más artículos de la Carta Magna.

Como viene expuesto, lo que se demanda por vía del proceso constitucional instaurado, es la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, por vulnerar, a juicio del accionante, los artículos 19, 20 y 155 de la Constitución Política, a lo que se opone el Procurador, señalando que la prueba idónea en los casos penales seguidos a los Diputados en nada entraña un trato arbitrario, descomedido o desigual a las demás personas por razones de sexo, raciales, de condición económica o social que son los que no permite la Constitución (Artículo 19); la exigencia de la prueba idónea y preconstituida con la demanda, no supone el desconocimiento del principio de igualdad de la Constitución, ya que éste es un derecho constitucional que está sometido expresamente al principio de reserva legal (Artículo 20) y; el artículo 155 de la Constitución no resulta tampoco desconocido, pues la necesidad de que se cumpla con el requisito de procedibilidad de la prueba idónea no guarda relación con lo señalado en esta norma, que indica que la investigación y juzgamiento de los Diputados no requiere autorización de la propia Asamblea Nacional.

El numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 55 de 21 de septiembre 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, contentivo de la oración demandada de inconstitucional, es del tenor siguiente:

"Artículo 2. El artículo 488 del Código Procesal Penal queda así:

*Artículo 488. Requisitos de admisión. La querrela o la denuncia deberá promoverse por escrito, a través de abogado, y para su admisibilidad deberá expresar lo siguiente:*

- 1. Los datos de identidad, domicilio y firma del querellante o denunciante y de su apoderado legal.*
- 2. Los datos de identificación del querellado y su domicilio.*
- 3. Una relación precisa, clara y circunstanciada del hecho atribuido, lugar y tiempo de su realización..*
- 4. Prueba idónea del hecho punible imputado.*

*Si la querrela o la denuncia no reúne estos requisitos para su calificación, será rechazada de plano.*

*La resolución de admisibilidad será expedida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en un término no mayor de diez días, contado desde el reparto correspondiente" (La negrita del Pleno)*

El citado artículo le exige al denunciante o querellante requisitos formales (datos específicos de los sujetos procesales) y además la obligación de efectuar una relación detallada del hecho atribuido y comprobar mediante prueba idónea el hecho punible. Sino se cumplen con esos requisitos la querrela o denuncia será rechazada de plano, pero si la misma cumple con aquellas exigencias, el Pleno de la Corte tendrá que admitirla en un término no mayor de 10 días, contado desde el reparto correspondiente.

Lo que se demanda es la exigencia de presentar junto a la denuncia o querrela la prueba idónea del hecho punible. Dicha exigencia representa un mecanismo de control, que solo permite que se inicien investigaciones contra Diputados sólo cuando las pruebas aportadas precisen que es posible que se haya cometido un hecho con apariencia de punible. La prueba idónea requiere la existencia de elementos de conocimiento que surjan de la comisión de un hecho punible y que guarde relación con la persona denunciada o que se pretende que se investigue.

Para mayor entendimiento de lo que se refiere a la prueba idónea, basta citar lo que esta Corporación de Justicia indicó en la Sentencia del veinticuatro (24) de marzo de dos mil quince (2015).

"En este sentido, la idoneidad del material probatorio tiene el propósito, no que se acredite el hecho punible (lo cual es uno de los fines de las investigaciones), sino que se ofrezcan evidencias o razones que sugieran la posibilidad que se haya cometido o se esté cometiendo un acontecimiento con apariencia de un hecho punible. En otras palabras, lo que se requiere no es que exista una prueba completa de la ocurrencia de un hecho punible, sino que los elementos probatorios incorporados sugieran que se haya cometido un hecho con apariencia punible.

Como se observa, el criterio o estándar de la prueba idónea no permite que se tramite cualquier causa, sino que sólo se den curso a las instrucciones que vengán acompañadas de elementos probatorios que indiquen o sugieran que es posible que se haya cometido un hecho con apariencia de punible.

Nótese que esta exigencia es superior a la que tendría lugar cuando no es necesario que exista prueba idónea, y representa un filtro que es compatible con la necesidad que los cargos de mayor relevancia en el Estado de Derecho no se vean afectados por denuncias infundadas. Pero ese estándar es inferior a la exigencia de una prueba completa, cuya observancia sería



imposible de cumplir y que haría nugatorio uno de los fines de la investigación (que es la de acreditar el hecho punible) y, en consecuencia, inútil e inoperante el sistema de justicia y, por tanto, ineficaz uno de los fines constitucionales que se le han asignado a la Corte Suprema de Justicia, en lo concerniente a la competencia para investigar a los diputados.

El concepto de prueba idónea permite conjugar dos fines importantes: por un lado, que los altos dignatarios de la nación no tengan que desenfocarse de las tareas que le son propias a sus cargos, haciéndose frente a denuncias o querellas sin sustancia y, por el otro, que sólo se iniciarán unas investigaciones en caso que las pruebas aportadas indiquen o sugieran que es posible que se haya cometido un hecho con apariencia de punible. Y para determinar esto último, lo procedente es confrontar el material probatorio con la descripción que se hace en el tipo penal de que se trate". (Sumarias seguidas por la posible vinculación del Diputado Suplente de la Asamblea Nacional Samuel Bennett, al presunto delito contra el orden económico. Sentencia del 24 de marzo de 2015-Pleno)

Ahora bien, enfocándonos en la controversia planteada en la presente acción constitucional, observa esta Corporación de Justicia que las alegadas infracciones guardan argumentaciones básicamente similares, cuando se indica que la referida exigencia de la prueba idónea del hecho punible sólo aplica para los miembros del Órgano Legislativo y no así a favor de los otros dos (2) Órganos del Estado (Presidente y Magistrados), conculcándose con ello los artículos 19, 20 y 155 de la Constitución Política.

En ese orden, la Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, y por el Acto Constitucional de 1983, establecía en el artículo 19 lo siguiente:

"No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

La norma transcrita prohibía todo acto discriminatorio por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas "de donde se deduce que todas las personas en situaciones semejantes deben ser tratadas en condiciones idénticas teniendo por tanto el derecho de ejercer y disfrutar de todos los derechos fundamentales consagrados en este texto legal.

La prohibición de la discriminación, prevista en el artículo 19 del texto constitucional, proclama entonces, la igualdad de trato de todas las personas; de ahí que esta prerrogativa opera ante todos (la Ley y los particulares) y aparezca bajo la fórmula de "Todos", "Nadie", etc".[\[1\]](#)

Posteriormente, con el Acto Legislativo del año 2004, esa norma magna sufrió dos (2) transformaciones, se elimina la palabra "personales" y se incluye la palabra "discapacidad", quedando de la siguiente manera:

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

Este artículo dispone prohibir de manera categórica la constitución de fueros y privilegios por razones de raza, nacimiento, discapacidad, condición social, sexo, religión o ideas políticas. No obstante, en cuanto al alcance y sentido de dicha garantía fundamental, el Pleno de la Corte ha sido reiterativo en señalar que lo que se prohíbe es la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, el trato desigual entre esas personas, por lo que no puede la Ley regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición.

Además, la doctrina y la jurisprudencia constitucional también han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionado con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental.

Al respecto, la Corte ha desarrollado en varios fallos los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, veamos uno de ellos:

"Este precepto constitucional instituye el principio de igualdad ante la ley, y ha dicho, en reiteradas ocasiones, que su recto entendimiento ha de ser el tratar a lo igual como igual y a lo desigual, de manera diversa, siempre que la diferenciación responda a cánones de razonabilidad y racionalidad. También ha ligado el aludido principio a la interdicción de la entronización de privilegios (artículo 19 constitucional), por razón de la reglamentación, por ley, de aquéllas materias que entran en la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa. Con respecto al último de los artículos citados ha dicho este Pleno que es, como el reverso, del principio de igualdad ante la ley, y lo que el artículo 19 coloca en

interdicción son los tratos diferenciados por razones personales y atribuidos a razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de manera exclusiva (en este sentido pueden ser consultadas las sentencias de 2 de enero de 1985, de 17 de abril de 1985, de 11 de enero de 1991, de 29 de mayo de 1996, de 30 de abril de 1998, de 30 de mayo de 2000, de 3 de mayo de 2001, de 9 de enero de 2002, entre muchas otras). De otro lado, ha señalado, también este Pleno, que la igualdad ante la ley, con el significado antes indicado, lleva ínsito el principio de proporcionalidad de las medidas diferenciadoras y, por ello, el principio de la interdicción a la excesividad (así, en sentencia de inconstitucionalidad de 1º de mayo de 2000, de 16 de julio y de 13 de octubre de 1999. En el segundo de los fallos citados, señaló este Pleno:

"...

Como es sabido, el Pleno, al analizar la procedencia de una pretensión de inconstitucionalidad, ha de tomar en cuenta no solamente la disposición que se denuncia como inconstitucional, sino otras que es pertinente interpretar por estar relacionadas con aquella. De allí que en el análisis del artículo 19 conviene, además, relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las

diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIAN A. ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias.

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen" (R.J. enero de 1991, p.16).

"Las normas demandadas, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente singular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones."

..." (Sentencia del 8 de enero de 2004).

La igualdad es un principio inherente a la persona humana, emana de la naturaleza misma del hombre. Por ello preexiste a cualquier legislación positiva. Esta Corporación de Justicia ha señalado que la igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, es decir, igual tratamiento de los iguales en iguales circunstancias. Por lo tanto, ello significa el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias y condiciones.

La expresión "en iguales circunstancias" marca el carácter relativo del postulado. Por ello, como todos los derechos civiles, la igualdad no tiene carácter absoluto sino relativo, y como surge del artículo 19 de la Constitución Política, admite reglamentación por parte de la ley, siempre que tal reglamentación no altere su verdadero significado. Es posible, entonces, que la ley cree categorías o grupos a los que se dé trato diferente, a condición de que el criterio utilizado para discriminar sea razonable y no arbitrario. Por lo tanto, son inconstitucionales las desigualdades arbitrarias.

Ha señalado la Corte Suprema de Justicia que con el principio de igualdad no es, pues, la nivelación absoluta de los hombres lo que se ha proclamado, aspiración figurada y contraria a la naturaleza humana, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación tendiente a la protección en lo posible de las desigualdades naturales, para llegar a una nivelación o equilibrio de los desiguales.

Todos estos aspectos mencionados provocan realizarnos la siguiente interrogante: ¿los Diputados miembros de la Asamblea Nacional mantienen un fuero o privilegio respecto de los miembros de los otros dos (2) Órganos del Estado?.

En ese sentido, resulta de suma relevancia traer a colación lo que esta Corporación de Justicia indicó en el Fallo del cuatro (4) de abril de dos mil tres (2003), que en lo medular indicaba:

"Aplicando las anteriores líneas jurisprudenciales al caso que nos concierne, resulta que la condición instituida en el ordinal 1º, del artículo 212 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, de prestar fianza y presentar prueba sumaria con la

denuncia, cuando la misma se promueva contra un legislador, no representa un privilegio para los legisladores frente al resto de los ciudadanos ni de los servidores públicos, como se alega, por cuanto es obvio que éstos no se encuentran en las mismas condiciones, lo que pudiera representar ventajas o desventajas ante el resto de los administrados o funcionarios públicos. Basta recordar que los legisladores, aunque servidores públicos, sus cargos son de elección popular y se ejerce por un período determinado establecida en la Constitución y la Ley.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad propuesta contra el artículo 2467 del Código Judicial (que establece la obligación de aportar prueba sumaria del hecho en el supuesto de denuncia contra servidor público), al cual hace referencia el Procurador General de la Nación en su Vista emitida en relación con la acción de inconstitucionalidad promovida por los letrados SILVIO y RAMIRO GUERRA, y que decidió el Pleno mediante fallo de 18 de marzo de 1994, precisamente dejó consignado su criterio jurisprudencial respecto a la necesidad de que la desigualdad se de entre personas que se encuentren en la misma situación o condición de igualdad para que se estime que se ha producido un trato desigual o privilegio especial. Encontrándose ausente este elemento, como en el presente caso, no es posible estimar tal circunstancia.

En consecuencia y en base a lo que viene expuesto, considera el Pleno que no resulta inconstitucional el ordinal 1º del artículo 212 examinado." (Subraya el Pleno) (Demanda de Inconstitucionalidad presentada por los Licenciados Silvio Guerra Morales y Ramiro Guerra Morales, contra los artículos 212, 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Sentencia del 4 de abril de 2003-Pleno)

Retornando entonces a la pregunta que nos hicimos, la respuesta sería negativa, es decir, que no existe un fuero o privilegio para ellos, partiendo del hecho que los Diputados miembros de la Asamblea Nacional, son funcionarios de elección popular, que son juramentados para ejercer su cargo como lo establece la Constitución Política y la Ley, y que sus funciones son dictar las leyes, sin la intrusión de denuncias mal sustentadas. Por ello de la exigencia mínima de la *prueba idónea del hecho punible*, como mecanismo de control.

Precisamente, la misma surge de la necesidad que tienen altos funcionarios para que sus importantes cargos en un Estado de Derecho no se vean afectados por las denuncias o querellas mal fundadas, sino que sean investigaciones con certeza, que eviten distracciones en las tareas propias del cargo.

Si nos vamos taxativamente a las normas tachadas de inconstitucional (artículo 19 y 20 de la Constitución) o a lo que indica la jurisprudencia y la doctrina, se infiere que no estamos ante situaciones similares. Para dar un ejemplo, el simple hecho que a los Diputados los investigue y juzgue el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los coloca en una situación distinta del resto de los asociados. Pero refiriéndonos a la controversia sometida a esta Superioridad, lo exigido para iniciar una investigación contra un miembro de la Asamblea Nacional no constituye un fuero o privilegio y tampoco atenta contra el principio de igualdad, sino representa una prerrogativa institucional, entendiéndose como aquella facultad que tiene una autoridad o alguno de los poderes del Estado, por razón de sus funciones, y que dicho sea de paso no solo opera para el Órgano Legislativo, pues los otros funcionarios también mantienen prerrogativas constitucionales, pero de otra índole, atendiendo a sus cargos y funciones especiales que le asigna la Constitución y la Ley.

*Es que la igualdad "se viola cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, el principio de igualdad no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, como tratamiento diverso, si existen parámetros objetivos que fundan tal distinción, examen que deberá hacerse en cada caso concreto al analizar la proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad".[2]*

Justamente, esta Corporación de Justicia en Fallo del diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015), sobre ese punto indicó lo siguiente:

"Teniendo presente estos aspectos generales sobre lo que encierra la primera disposición constitucional que se analiza, debemos advertir que no coincidimos con los criterios sobre la contravención del artículo 19 de la Carta Política. Expliquemos.

Para entender el por qué de la afirmación inicial, es importante tener presente lo expuesto por Luis María DIEZ PICAZO, quien señala en relación al principio que recoge el artículo 19 de la Constitución Política, que:

"el principio de igualdad ante la ley no tiene un sentido descriptivo sino siempre prescriptivo y que se refiere

exclusivamente a la esfera jurídica, es decir, a los criterios empleados para asignación de derechos y deberes...

Para que haya vulneración del principio de igualdad ante la ley o discriminación, no basta un trato distinto, sino que es imprescindible que éste sea arbitrario o injustificado. El aspecto clave de la igualdad en el contenido de la norma, estriba pues, en determinar qué criterios de diferenciación normativa son legítimos y cuáles, en cambio, resultan ilegítimos".

A tenor de lo indicado, se observa que lo establecido en el artículo 491-A del Código Procesal no encaja en las categorías que identifica el canon 19 de la Carta Política, en concordancia con la disposición 20 de ese mismo cuerpo normativo.

A juicio de esta Corporación de Justicia, lo que plantea el artículo 491-A del Código Procesal Penal, a la luz de lo indicado, es una prerrogativa que incide en el término de la investigación, pero no por ello vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, pues la propia Norma Fundamental la que establece la necesidad de que los Diputados, al igual que otros funcionarios de alta jerarquía, por la calidad del cargo que ostentan, tengan una prerrogativa; por lo cual, sería un contrasentido, establecer que existe un fuero o privilegio en el caso de los juzgamientos de los diputados de la República.

Incluso, el artículo 20 de la Carta Magna sostiene que ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato. Por ende, si ya existía una distinción constitucional y legal que establecía esta prerrogativa para un grupo plural de funcionarios en atención al alto cargo que ocupan y la labor que ejercen, incluyendo a los Diputados, mal podría atribuirse la inconstitucionalidad de la norma atacada en atención a esto.

Ante esto, resulta nuevamente oportuno citar las reflexiones de Díez Picazo, cuando advierte:

"al dilema supresión-extensión en el restablecimiento de la igualdad sólo debería plantearse, en rigor, cuando la norma discriminatoria otorga derechos frente a poderes públicos; es decir, cuando beneficia a algunos, mas no a otros que se hallan en situación similar. Si el derecho respecto del cual se produce la discriminación es un derecho fundamental, la extensión es el único remedio admisible; y ello porque el único sentido posible de la que, precisamente por su condición de fundamental estaba fuera del poder de disposición del legislador".



Se concluye entonces que la disposición atacada no es un fuero o privilegio, sino que se considera "el cargo" de diputado, que inviste a la persona de ciertas características distintas al del común de los asociados, como es por ejemplo, que éstos no se someten a una elección popular, ni se les juramenta para ejercer su cargo de acuerdo a la Constitución y la Ley.

Esto demuestra que lo establecido en la norma impugnada no es un fuero o privilegio, es una prerrogativa institucional. Misma que se encuentra establecida no sólo para el ámbito legislativo, sino para los demás órganos del Estado y, que en muchas latitudes se denomina o equipara a la inmunidad. Concepto que si bien se eliminó de la redacción normativa nacional, lo cierto es que su ausencia no implica la inexistencia de un sin número de beneficios a favor de los diputados y otros cargos {procedimiento penal especial, la exoneración de presentarse a ciertas diligencias (artículos 929 y 2106 del Código Judicial, etc)}." (Acciones y Advertencias de Inconstitucionalidad interpuestas por los Licenciados Carlos Eduardo Rubio y el Magistrado Oydén Ortega Durán, contra el último párrafo y todo el artículo 491-A del Código Procesal Penal de la Ley 55 de 2012. Sentencia del 19 de noviembre de 2015-Pleno)

Las prerrogativas en el contexto del Derecho Constitucional son una institución de un carácter incierto. Por un lado, han sumido la función de garantía de la independencia del Órgano Legislativo, por otro, representan una excepción al principio característico de igualdad ante la ley.

Existe en el marco del Derecho Comparado una multiplicidad de variantes en lo relativo a las prerrogativas, su ámbito material y temporal, las autoridades frente a las cuales son otorgadas, los actos que son objeto de tutela, etc. El sistema de cada país es la resultante de la conjugación de diversos factores, y producto también de un proceso histórico de formación y evolución irrepetible.

Las prerrogativas se traducen en la protección jurídica de un interés constitucional, consistente en la defensa de la autonomía institucional, en este caso, de la Asamblea Nacional, a través de la protección de sus miembros. Dichas garantías se manifiestan como un conjunto de derechos reflejos que tienen como razón de ser a la institución y no al Diputado en lo individual. Se trata, por lo tanto, de prerrogativas institucionales tendientes a asegurar su independencia y no constituyen un derecho subjetivo o un privilegio personal de los legisladores individualmente disponibles.

La consecuencia natural del carácter institucional de las prerrogativas es que no son renunciables, ni disponibles, y dado que, redundan en un régimen

excepcional y exorbitante del derecho común, la norma que los prevé debe interpretarse restrictivamente.

Mencionado lo anterior, esta Corporación de Justicia no encuentra violación alguna de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, habida cuenta que lo impugnado representa una prerrogativa que no opera individualmente de forma caprichosa, sino que se adquiere atendiendo a las funciones propias del cargo. Tal beneficio representa un mecanismo de control que evita interrumpir el normal desempeño de un Órgano del Estado, en tanto, no se verifica que dicha prerrogativa sea abusiva o represente una arbitrariedad frente a las demás personas.

Con relación al artículo 155 de la Constitución Política, éste guarda relación con la posibilidad que los miembros de la Asamblea Nacional sean investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de un acto delictivo o policivo, sin necesidad de la autorización de la Asamblea Nacional, lo que considera el letrado accionante, como un imposible.

Si nos detenemos al análisis de lo argumentado, el mismo no guarda relación con la norma mencionada, pues la exigencia como medida de control previa contenida en la numeral tachado de inconstitucional en nada impide el inicio de una investigación contra un miembro de la Asamblea Nacional.

Se concluye entonces, que no existe vulneración del artículo 155 de la Carta Magna, al no existir prohibición alguna para que la Corte Suprema de Justicia inicie una investigación, ejerciendo de ese modo la acción penal.

En consecuencia, en virtud del análisis desarrollado, esta Corporación concluye que el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, relativos a los procesos seguidos a los miembros de la Asamblea Nacional, no viola los artículos 19, 20 y 155 de la Constitución Política, ni ningún otro del Estatuto Fundamental.

## PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 55 de 2012, mediante la cual se modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, relativos a los procesos seguidos a los miembros de la Asamblea Nacional.

Notifíquese y Cúmplase,

CECILIO A. CEDALISE RIQUELME

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA---HARRY ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ--  
--LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ---JERÓNIMO MEJÍA E.---OYDÉN  
ORTEGA DURÁN----ANGELA RUSSO DE CEDEÑO---ABEL AUGUSTO  
ZAMORANO--SECUNDINO MENDIETA---

YANIXSA Y. YUEN C.

Secretaria General

---

[1] FÁBREGA P. JORGE, Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pp 299-300.

[2] Sentencia N° 4771-12 del 13 de abril de 2012. Sala Constitucional de la República de Costa Rica.