

Los artículos 68 y 69 de la Ley No.100 de 1974 preceptúan que solamente mediante resolución judicial ejecutoriada podrá adicionarse, alterarse o modificarse una inscripción que haya sido firmada por el Oficial del Registro Civil. El Director General sólo puede ordenar administrativamente, de oficio, la rectificación de partidas que contengan omisiones o errores manifiestos.

Igualmente, el artículo 20 de la Ley No.100 de 1974, faculta a la Dirección General a suspender o denegar cualquier inscripción o anotación que se le solicite, cuando a su juicio las pruebas documentales o testimoniales presentadas no reúnan las formalidades previstas en la ley o por vicio de ilegalidad derivado del documento respectivo y que afecte su validez, pero no puede, una vez inscrita la partida correspondiente, anularla o cancelarla revocando el estado civil que esta inscripción otorga al titular de la misma, puesto que éste sólo puede modificarse mediante resoluciones dictadas por los tribunales de justicia@ (Sentencia de 19 de septiembre de 1997).

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE HAY SUSTRACCIÓN DE MATERIA en el presente negocio constitucional, y ORDENA el cese del procedimiento y el archivo del expediente.

Notifíquese y archívese.

JACINTO A. CARDENAS M.

JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- ROBERTO GONZALEZ R. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES  
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

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.

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Rogelio A. Fábrega Zarak
Fecha:	4 de Abril de 2003
Materia:	Inconstitucionalidad Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	139-02

VISTOS:

Conoce el Pleno de la acción de inconstitucionalidad promovida por los letrados SILVIO GUERRA MORALES y RAMIRO GUERRA MORALES, contra los artículos 212 (ordinales 1º, 2º, 3º, 4º y 5º), 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, dictado mediante Ley N° 49 de 1984.

Por admitida la acción, se le corrió en traslado al Procurador General de la República para que emitiera concepto, cumplido lo cual, se procedió a conceder el término de ley para que los interesados en el caso argumentaran, sin que oportunamente se presentara alegato alguno.

Vale destacar que encontrándose la acción propuesta en la etapa procesal anterior, procedió el sustanciador de conformidad con lo que dispone el artículo 721 del Código Judicial a acumularle la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el Procurador General de la Nación contra la frase "o en caso contrario ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno", contenida en el ordinal 4º del artículo 212 del Texto Único de la Ley 49 de 1984, por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, anotada bajo la entrada N° 286-02; así como la inconstitucionalidad propuesta por el licenciado JUAN DE DIOS HERNÁNDEZ SANJUR, contra el ordinal 1º del artículo 212 del Texto Único de la Ley 49 de 1984 antes referida, con entrada N° 373-02.

Toda vez que las referidas iniciativas procesales se encuentran para decidir, procede el Pleno a emitir su decisión, previo a lo cual se dejan expuestos los argumentos de los demandantes, así como los conceptos emitidos tanto por el Procurador General de la Nación, en la acción propuesta por los licenciados SILVIO y RAMIRO GUERRA MORALES, como por la Procuradora de la Administración, en la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el Procurador General de la Nación y en la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado HERNÁNDEZ SANJUR, respectivamente.

I.- DEMANDA PROPUESTA POR LOS LETRADOS SILVIO GUERRA MORALES Y RAMIRO GUERRA MORALES.

Demandan los letrados RAMIRO y SILVIO GUERRA la inconstitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, por considerarlos violatorios de los artículos 149 y 154, ordinal 2º de la Constitución Nacional. Sin embargo, hay que advertir, que los accionantes no explican como se produce, respecto de cada precepto

legal censurado, la violación a las normas constitucionales citadas con tal carácter, sino que expone de manera conjunta el concepto de infracción de las referidas disposiciones de orden fundamental.

Manifiestan los accionantes que la prohibición que establece la Constitución Política respecto de los legisladores, de ser perseguidos o detenidos por causas penales o policivas, no impide el inicio o desarrollo de una investigación penal por parte del Ministerio Público, por cuanto la Carta Magna hace referencia exclusiva al encauzamiento de legisladores y no así a la investigación que se efectúe respecto a la comisión de un hecho punible por éstos.

Sostienen los actores, en relación con lo anterior, que la persecución penal a la que se refiere la Carta Fundamental en sus artículos 149 y 154, ordinal 2º, cuya vulneración alegan, se inicia con el auto de enjuiciamiento y no puede determinarse que hay lugar al encauzamiento si previamente no se ha realizado una investigación penal. Por tanto, interpretar las normas constitucionales que se estiman vulneradas en el sentido de que se requiere la autorización de la Asamblea Legislativa para la investigación penal, lleva a considerar que el consentimiento de la Asamblea Legislativa es relevante para iniciar la investigación penal en contra de un Legislador.

Lo que contempla la Constitución Política, a juicio de los letrados, es la facultad de la Asamblea Legislativa de autorizar o no el juzgamiento de los Legisladores, pero de ninguna manera excluye el derecho del Estado a investigar y ejercer la acción penal respecto de delitos perpetrados por legisladores, por lo que el Ministerio Público no requiere de autorización de la Asamblea Legislativa para iniciar una investigación penal. Consecuentemente, al disponer el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (particularmente en el ordinal 4º del artículo 212), que se requiere de un estudio previo de parte de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, y luego sea el Pleno de la Asamblea el que decida, con base a ese informe, si se investiga o archiva el expediente existente contra un legislador, consideran los proponentes de la acción constitucional, conculca los postulados que se encuentran en la base de las normas constitucionales supuestamente violentadas.

En atención al principio de sistematicidad de las normas constitucionales, explican los accionantes que se puede concluir del estudio del artículo 149, ordinal 2º, en relación con el artículo 154, ordinal 2º, ambos de la Carta Magna, que no ha sido el querer del constitucionalista patrio, al disponer que los legisladores no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin autorización del Órgano Legislativo, hacer depender la investigación que pueda desarrollar el Ministerio Público en el supuesto de delito cometido por legisladores, de la autorización de la Asamblea Legislativa.

Desde una perspectiva histórica, tampoco se justifica el aludido precepto, porque a través de las distintas constituciones que han regido la vida patria se demuestra que no ha sido intención del constituyente hacer depender de la voluntad o autorización de la Asamblea Legislativa el inicio y desarrollo de investigaciones criminales en contra de legisladores. De ninguna manera las normas constitucionales que se estiman infringidas pretende entrar en colisión con la disposición constitucional contenida en el artículo 217, numeral 4º de la Carta Fundamental que faculta al Ministerio Público a perseguir los delitos y contravenciones de la ley.

Concluyen los proponentes de la acción de inconstitucionalidad que se examina manifestando que “mal pudo haber sido la voluntad del constituyente que los miembros de la Asamblea Legislativa se autojuzguen o en modo alguno se conviertan en juez y parte de sus propias conductas delictivas. Esto sería contradecir sólidos principios insertos en la garantía constitucional del debido proceso previsto en el artículo 32 de nuestro Estatuto Jurídico Fundamental”.

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En prolija Vista (f. 21-43), con fecha de 17 de abril de 2002, da a conocer la Procuraduría su opinión en torno a la inconstitucionalidad propuesta. Coincide el Procurador con los demandantes, valga advertir, sólo respecto a la inconstitucionalidad de alguna de las disposiciones del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa que demandan de inconstitucional, y por razones distintas a las alegadas por los aquellos. En tal sentido, estima el Procurador General de la Nación que de las normas indicadas como infringidas, vulneran la Constitución Política, los ordinales 1º y 4º del artículo 212 y el artículo 213 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, no así los numerales 2º, 3º y 5º del referido artículo 212 y el artículo 214 de dicho Régimen Interno. Consecuentemente, solicita la Procuraduría General de la Nación, en primera instancia, que del ordinal 1º del artículo 212 cuestionado se declaren inconstitucionales las frases: “con fianza”; “El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no será admitida la acusación o denuncia”; y “la misma será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa”.

De igual manera pide la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase “si encontrare méritos suficientes, enviará al Pleno de esta Asamblea el informe correspondiente solicitando el levantamiento de la inmunidad para su investigación o, en caso contrario, ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno”, contenida en el ordinal 4º del artículo 212; así como de la frase: “En caso de autorización de las investigaciones, se le comunicará al Ministerio Público a fin de que las inicien”, del artículo 213 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

Las razones en las que funda el señor Procurador su opinión, son las que se permite el Pleno dejar transcritas:

“De la confrontación de las atribuciones judiciales de la Asamblea Legislativa, así como el alcance de la inmunidad conferida a los Legisladores, prevista en la Constitución, con las normas cuya inconstitucionalidad es reclamada, se infiere en las normas cuestionadas, visos de inconstitucionalidad, conclusión a la que arribo, con sustento en los principios de interpretación constitucional, por razones distintas a las plasmadas por los demandantes...”

## A. Artículo 212 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

...

En ese sentido, el artículo comentado establece, como primer presupuesto, que de las denuncias o acusaciones contra miembros de la Asamblea Legislativa podrán ser presentadas por cualquier ciudadano, con fianza, ante el Procurador o Procuradora de la Nación, debiendo aportar las pruebas del hecho, sin lo cual no será admitida la acusación o denuncia. Esta denuncia deberá ser inmediatamente remitida a la Asamblea Legislativa.

De lo expuesto se destaca que se le exige a la persona que denuncie a un Legislador, la consignación de una fianza, es decir, presentar ante el Procurador o Procuradora de la Nación bienes o dinero en caución, como garantía de las consecuencias que pudiera surgir en razón de la denuncia promovida.

El requisito de procedibilidad exigido por el numeral 1° del artículo 212, del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, de consignar fianza, se encuentra en franca contradicción con las garantías constitucionales de gratuidad de la justicia y la tutela judicial efectiva o acceso a los tribunales, la primera consagrada en el artículo 198 de la Constitución Política y, la segunda, como parte integrante del debido proceso, previsto en el artículo 32 de la Constitución y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos -Pacto de San José-, ordenamiento que conforma el denominado bloque de la constitucionalidad.

Así, el aludido artículo 198 de la Constitución Política establece que “La administración de justicia es gratuita, expedida e ininterrumpida”, gratuidad que se vería frustrada si a quien denuncie la comisión de un delito contra un Legislador, se le condiciona la procedibilidad de la notitia criminis a la consignación o entrega de una fianza.

...

En ese sentido, el primer párrafo del artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, aprobada mediante Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, desarrolla el principio de la tutela judicial efectiva...

Prosiguiendo con el análisis del numeral 1° del artículo 212 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, se advierte que la norma exige al acusador o denunciante, “presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no será admitida la acusación o denuncia”.

Esta disposición crea un presupuesto o requisito adicional para la admisión de la denuncia o acusación, al exigirsele al denunciante que aporte las pruebas que acreditan el hecho denunciado. En este punto resulta oportuno reconocer que el Código Judicial contiene una disposición similar, al establecer en el artículo 2467, que en los casos de los procesos contra servidores públicos, por abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones o por falta de cumplimiento de los deberes de su destino, deberá acompañarse la prueba sumaria del relato.

Dicha norma fue declarada constitucional mediante fallo de 18 de marzo de 1994 (Ver Registro Judicial, marzo de 1994, pp. 81-83), al considerar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que, al tratarse de una disposición de aplicación general a todos los servidores o funcionarios públicos, no creaba fueros o privilegios especiales, ni una desigualdad ante la ley. No obstante, este criterio no es aplicable al caso que nos ocupa, toda vez que el requerimiento cuestionado se convierte en una prerrogativa que crea un fuero especial y exclusivo, que beneficia a un grupo definido y determinado de personas, es decir, los miembros de la Asamblea Legislativa, ya que serían los únicos funcionarios públicos que para poder ser acusados o denunciados, sin importar el delito que fuera, se le exigiría al denunciante aportar la prueba del hecho.

...

Sin embargo, establecer un fuero adicional y general, como el previsto en la parte final del primer párrafo del numeral 1° del artículo 212, no tiene parangón alguno, ya que, además de carecer de sustento, mal podría sustentarse tal prerrogativa, bajo el argumento de que se busca preservar el buen desenvolvimiento de las labores de la Asamblea Legislativa, sustentación que perdería asidero ante la posibilidad de que alguno de sus miembros fuera acusado por la comisión de un delito que no guarda relación con sus funciones, como lo serían, por ejemplo, apropiación indebida, violación, violencia doméstica, delitos relacionados con droga, etc.

...

...

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la objeción de inexecutable el proyecto de ley “Por el cual se regula la inmunidad parlamentaria”, aprobada por la Asamblea Legislativa el 24 de diciembre de 1987, interpretó el alcance del artículo 149 de la Constitución Política...

...

De allí que, este requerimiento, aunado a que, innegablemente, crea un privilegio a favor de los Legisladores en contravención de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, que prohíben los fueros y privilegios personales e instituye la igualdad de los panameños y extranjeros ante la Ley, se aparta del objetivo de la inmunidad parlamentaria, que es proteger la función legislativa, al exigirle al denunciante pruebas de la comisión de delitos que no guardan relación con esta función.

...

Por último, en cuanto al número 1 del artículo 212 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, tenemos que el procedimiento dispone que una vez recibida la denuncia o acusación, ésta “será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa”.

Se comprende, de lo anterior, que la intención de la norma es que una vez recibida la denuncia, junto con las pruebas aportadas por el denunciante, se remita el expediente a la Asamblea Legislativa, con el propósito de que ésta determine lo referente al levantamiento de la inmunidad parlamentaria del legislador o los legisladores denunciados, procedimiento que, además de ser injustificado, ya que para ello bastaría con la remisión de copias del expediente, como apropiadamente lo preceptúa el artículo 214 del Reglamento Orgánico, palmariamente vulnera el artículo 198 de la Constitución Política, ya que, de interpretarse así, conllevaría una interrupción de la administración de justicia, en este caso de investigación, toda vez que, si bien ésta no podrá continuar hasta tanto sea levantada la inmunidad del denunciado y, en consecuencia, se autorice la investigación, dicho mandamiento podría interferir en la investigación de terceros, no Legisladores, que se encuentren también denunciados o relacionados con la denuncia, al quedar privado el funcionario de instrucción del expediente, en claro detrimento del precepto constitucional aludido, que dispone que la administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida. Además, también interferiría en la labor de efectuar la investigación durante los periodos en que el legislador no gozara de inmunidad, de dilatarse la devolución del expediente, una vez dilucidado lo referente a la inmunidad en abierta violación del artículo 149 de la Constitución Política.

En cuanto a los numerales 2° y 3° del artículo 212 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, no encuentro mayores reparos a su constitucionalidad, como quiera que las citadas normas se limitan a establecer el procedimiento interno para el levantamiento de la inmunidad, delegando en la Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Asuntos Judiciales, el deber de notificar al Legislador de la denuncia, así como evacuar las pruebas pertinentes y escuchar y recoger la posición del denunciado.

Una vez cumplido lo anterior, el numeral 4 dispone que la referida Comisión estudiará la denuncia “y si encontrare méritos suficientes, enviará al Pleno de esta Asamblea el informe correspondiente solicitando el levantamiento de la inmunidad para su investigación o, en caso contrario, ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno”.

Del citado ordinal se colige que se le confiere a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Asuntos Judiciales, la facultad de determinar los casos en que considera que debe levantarse la inmunidad y sólo en el supuesto de que así lo considere, enviará un informe en ese sentido al Pleno de la Asamblea Legislativa y, en caso contrario, ordenará el archivo del expediente.

Al respecto, en primer lugar, hay que destacar que el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa se excede al otorgarle a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Asuntos Judiciales una atribución que la Constitución Política reserva al Pleno de la Asamblea Legislativa, toda vez que el artículo 149 es claro al determinar que durante el periodo en que los Legisladores gozan de inmunidad, no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, “sin previa autorización de la Asamblea Legislativa”.

...

A su vez, y como consecuencia del ejercicio de una facultad reservada para el Pleno de la Asamblea Legislativa, la Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Asuntos Judiciales también se ha arrogado la facultad de poder “ordenar el archivo del expediente con informe del Pleno”, atribución que ni siquiera la Constitución le confiere a los miembros de la Asamblea Legislativa, ya que, como previamente apuntalé, la Constitución Política, única y exclusivamente, le otorga a la Asamblea Legislativa, la competencia para determinar y resolver lo referente al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, más no sobre el destino del proceso.

La inmunidad parlamentaria, por mandato constitucional, tiene un periodo de vigencia claramente delimitado, que como se dijo es intermitente, y es durante este periodo, en caso de presentarse una denuncia en contra de un Legislador, que la Asamblea debe resolver sobre el levantamiento o no de la inmunidad, a efecto de realizar la investigación, pero ello no implica que en caso de considerar que no procede su levantamiento, tenga la potestad de ordenar el archivo de la denuncia.

Y ello es así por que ordenar el archivo del proceso es una atribución jurisdiccional que por norma general es de competencia exclusiva de los tribunales de justicia y, excepcionalmente, del funcionario de instrucción, mediante la aplicación del principio de oportunidad en los supuestos previstos en la Ley, facultad jurisdiccional que tiene serias repercusiones procesales, al implicar la terminación del proceso y, con ello, la prohibición de ser perseguido más de una vez por un mismo hecho, non bis in idem, garantía procesal de rango constitucional consagrado en el artículo 32.

...

...

...

En consecuencia, al arrogarse la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Asuntos Judicial, la facultad de ordenar el archivo del expediente, se excede en las atribuciones concedidas por la Constitución, conculcando los artículos 149 y 154, numeral 2°, de la Constitución Política.

...

B. Artículo 213 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

...cuando se diera el caso de que la Asamblea Legislativa decidiera no levantar la inmunidad, lo que traería como consecuencia natural que no se pudiera iniciar la investigación contra el Legislador denunciado o continuarla, de haberse iniciado durante un período que no gozaba de inmunidad, ello no la faculta para autorizar o no la investigación, comunicándole al Ministerio Público, con el fin de que las inicien, toda vez que, dicha "autorización", en la forma que se encuentra redactada la norma, pudiera implicar, de negarse el levantamiento de la inmunidad, una negativa para la investigación o, lo que es lo mismo, una orden prohibiendo la investigación, a pesar de que, según las atribuciones concedidas por la Constitución, se desprende que la referida facultad de la Asamblea Legislativa sólo tiene vigencia durante el período en que los Legisladores poseen inmunidad, no pudiendo extenderse más allá, como ocurriría de reconocérsele la facultad de no autorizar o prohibir la investigación, fuera del período de protección, por lo que deviene en inconstitucional la potestad bajo examen, al violar los artículos 149 y 154, numeral 2°, de la Constitución Política.

C. Artículo 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

...

La referida norma se limita a establecer, como requisito para el debido diligenciamiento de la solicitud de levantamiento de la inmunidad, o para requerir la autorización para su enjuiciamiento, que ésta sea acompañada de copia de la denuncia o de la documentación que sirve de sustento, agregando la norma que, en caso de no poseerse, deberá expresarse las causas y las razones en que fundamenta la solicitud.

El artículo 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa se desarrolla dentro de los parámetros constitucionales definidos por los artículos 149 y 154, numeral 2, de la Constitución Política, evitándose, a través de las remisión de copia de la documentación que fundamenta la solicitud, el posible entorpecimiento de la investigación, además de que, en todo caso, el sumario debe mantenerse y reposar en manos de las autoridades encargadas de administrar justicia, por lo que no deviene en inconstitucional". (f. 28-42)

## II. ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

La advertencia de inconstitucionalidad formulada por el señor Procurador recae sobre la frase "o en caso contrario, ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno", contenida en el ordinal 4°, del artículo 212 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, disposición ésta que, como se dejó señalado anteriormente, también demandan de inconstitucional los letrados RAMIRO Y SILVIO GUERRA.

Manifiesta el demandante que la norma antes referida, adicionada por la Ley N° 7 de 1992, que modificó la Ley N° 49 de 1984, faculta a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, para ordenar el archivo de expedientes instruidos en procesos criminales seguidos a Legisladores, cuando se considere que no hay mérito para ordenar el levantamiento de la inmunidad de la que gozan los miembros de la Asamblea Legislativa.

De acuerdo al demandante, la facultad que otorga el precepto advertido de inconstitucional a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamentos y Asuntos Judiciales, rebasa la facultad otorgada por la Constitución Política a la Asamblea Legislativa en los artículos 149 y 154, ordinal 2°.

Respecto del artículo 149 citado, estima el demandante que resulta vulnerado de manera directa por comisión por la frase advertida de inconstitucional, en la medida que el precepto constitucional referido que consagra la inmunidad de los Legisladores de la República para no ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin que previamente lo haya autorizado el Órgano Parlamentario, únicamente faculta a la Asamblea Legislativa para autorizar o no la instrucción de una causa o que se detenga o no a un Legislador, pero no a decidir u ordenar el archivo del expediente, como lo permite la frase cuestionada.

En tanto que, el artículo 154, ordinal 2° de la Constitución Nacional le encomienda a la Asamblea Legislativa la función judicial inherente al conocimiento de las acusaciones o denuncias que se presentan contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute. Conceptúa el señor Procurador que el artículo 212, ordinal 4° del Régimen Interno de la Asamblea entra en contradicción con la norma constitucional comentada al concederle a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea la potestad para ordenar el archivo de acusaciones o denuncias contra legisladores, que dicha norma constitucional no expresa.

## OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Participa la Procuradora de la Administración del criterio sostenido por el proponente de la advertencia examinada. Básicamente, sobre las mismas razones que el demandante, sostiene que la frase advertida de inconstitucional infringe los citados artículos 149 y 154, numeral 2°, al atribuirle facultad a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa, para decretar el archivo de expedientes en que consten denuncias formuladas contra legisladores. Entiende la Procuraduría que, la función judicial atribuida constitucionalmente a la Asamblea Legislativa se limita a verificar si hay lugar a la formación de causa, en cuyo caso debe autorizarse el enjuiciamiento, pero de ninguna parte hace alusión al archivo de expediente.

En lo pertinente se deja expuesto el criterio de la Procuradora de la Administración:

“Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio,...

...

...

Esta Procuraduría es del criterio que, efectivamente, la frase “o, en caso contrario, se ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno”, inserta en el numeral 4º, del artículo 212 del Texto Único de la Ley N° 49 de 1984, “por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, con sus modificaciones, es violatoria de la Constitución Política al infringir sus artículos 149 y 154.

Tal y como advierte el actor, la violación se produce de manera directa por omisión, al disponer el artículo 149 de nuestra Carta Magna, que los miembros de la Asamblea Legislativa, cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después, gozarán de inmunidad, aunado a que la norma constitucional señala expresamente que no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Resulta evidente entonces, que la norma constitucional no hace referencia acerca de la decisión u orden del archivo del expediente, por tanto, introducir esta facultad, como atribución de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa en su Reglamento Interno, vulnera el artículo 149 de la Constitución Política.

Acerca del numeral 2º, del artículo 154 de la Constitución Política, que también aduce como infringido el actor y que hace referencia a las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa, consideramos que resulta conculcado por la frase inserta en el numeral 4º, del artículo 212,... al rebasar el marco constitucional establecido, puesto que excede sus facultades constitucionales.

La norma de la Ley Fundamental es clara, determinando como funciones judiciales de la Asamblea Legislativa, conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de esa Corporación Legislativa, establecer si hay lugar a formación de causa, autorizando el enjuiciamiento, sin tener competencia para juzgar o procesarles, por ende, mal pueden ordenar el archivo del respectivo expediente, toda vez que ésta es una atribución no contemplada en las normas de la Constitución Política.

Es evidente que se infringe la Constitución porque la función judicial concedida a la Asamblea por la Constitución se limita a establecer si existe lugar a la formación de causa, en cuyo caso debe autorizarse el enjuiciamiento, pero en ninguna parte se hace alusión en la Carta Política a que la Asamblea puede “archivar el expediente”. (f. 68-71)

### III. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO JUAN DE DIOS HERNÁNDEZ SANJUR.

Mediante la demanda referida, solicita el licenciado HERNÁNDEZ SANJUR la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase con fianza contenida en el artículo 212 ordinal 1º de la Ley N° 49 de 1984, por estimarla violatoria de los preceptos constitucionales recogidos en los artículos 198, 19 y 20. Concretamente, expresa el demandante que la norma cuya constitucionalidad cuestiona establece como condición esencial para la presentación de denuncia o acusación contra un legislador o legisladora ante la Procuraduría General de la Nación, la consignación de fianza, lo cual a su juicio contradice los postulados contenidos en las normas fundamentales que se dicen vulneradas por el precepto citado, que consagran la gratuidad de la administración de justicia (artículo 198), la prohibición de fueros y privilegios personales (artículo 19) y la igualdad ante la ley de nacionales y extranjeros (artículo 20).

El requisito inherente a la fianza que consagra el artículo 212, numeral 1º del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, es contrario al mandato constitucional contenido en el artículo 198, porque limita el derecho y la obligación ciudadana de denunciar y acusar, cuando se tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser delito, pudiendo quedar en la impunidad un hecho punible cuando no tenga el ciudadano común el recurso económico para caucionar en el supuesto de denuncia o acusación promovida ante la Procuraduría General de la Nación, contra legisladores.

También, a juicio del demandante, crea el citado artículo 212, ordinal 1º un privilegio y un trato desigual en favor de los legisladores, pues se establece que respecto de los legisladores, exclusivamente, se tenga que consignar fianza para denunciarlos o acusarlos penalmente lo que no se exige respecto del resto de los ciudadanos. Tal circunstancia viola los artículos 19 y 20.

### OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración es también de la opinión que la frase con fianza, contenida en la norma demandada de inconstitucional, artículo 212, ordinal 1º, del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, vulnera los artículos 198, 19 y 20 de la Constitución. Para la Procuraduría la exigencia de consignación de fianza para la presentación de denuncia penal contra los legisladores, contenida en la disposición objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, crea en definitiva un privilegio o prerrogativa a favor de los legisladores, que no toleran los artículos 19 y el 20 de la Constitución, pero más que frente a la ciudadanía como alega el demandante, respecto a los demás servidores públicos.

En relación con lo anterior, conceptúa la Procuraduría que de haber querido el constituyente revestir a los legisladores de una prerrogativa adicional (como lo es en este caso la constitución de fianza en el supuesto de denuncia) a la prevista en el artículo 149 constitucional, que consagra la inmunidad parlamentaria, así lo hubiere establecido en este precepto de naturaleza constitucional.

Finalmente, estima la señora Procuradora que, el que se establezca en la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona el requerimiento de consignar fianza para denunciar penalmente a legisladores, conculca el artículo 198 del Texto Fundamental, norma ésta que consagra el libre acceso a la justicia.

Para ilustración del Pleno se deja transcrito lo medular del concepto de la Procuradora de la Administración comentado:

“Esta Procuraduría comparte el criterio del demandante y considera que la frase, “con fianza”, inserta en el numeral 1° del artículo 212 del Texto Único de la Ley N° 49 de 1984, “Por el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, con sus modificaciones, es violatoria de la Constitución Política Nacional por vulnerar sus artículos 198, 19 y 20.

Resulta inadmisibles que al momento de presentar una denuncia o acusación contra cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, ante la Procuradora o Procurador General de la Nación, se exija que se consigne fianza, ya que esto crea una prerrogativa a favor de los legisladores, contraria a lo que consagra el artículo 19 de nuestra Carta Fundamental, cuando dispone que “no habrá fueros ni privilegios personales”.

...

En cuanto al artículo 20 de la Constitución Política Nacional, que aduce como violado el demandante, somos de la opinión que también se vulnera, al crearse condiciones especiales a favor de los legisladores, en el evento de ser denunciados, lo cual rebasa el marco constitucional, al situarlos por encima de la ley, en una evidente desigualdad con el resto de los integrantes de la comunidad nacional.

A manera de comentario, queremos destacar que inclusive existen varios pronunciamientos judiciales de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales se ha prohijado el criterio, que en los procesos contra servidores públicos se tiene que acreditar la prueba sumaria, por ende, el requisito de la fianza, previsto en el numeral 1°, del artículo 212 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa contradice las normas del Código Judicial.

Por otro lado, el artículo 149 de nuestra Carta Magna, establece que los miembros de la Asamblea Legislativa, cinco días antes del periodo de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después, gozarán de inmunidad, señalando además la norma constitucional in comento, que no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa, resulta carente de sustento jurídico alguno la exigencia del requisito adicional de la fianza, que evidencia un tratamiento jurídico distinto, por razón del cargo que ejercen. Si la intención del Constituyente fuera revestir a los Legisladores de alguna prerrogativa especial como la relativa a la fianza exigida por la norma subjúdica, así lo habría consignado expresamente, como acontece en los supuestos que se acaban de señalar en materia de inmunidad.

¿Qué diferencia a los señores legisladores de la Asamblea Legislativa, del resto de los funcionarios públicos, incluyendo Magistrados, Procuradores, Jueces, Fiscales, etc., para que incorporen en su Reglamento Interno, requisitos que deban ser considerados al momento de ser denunciados, como el de exigir fianza, cuando existen normas claras en nuestro Código Judicial vigente, relativas a la figura del denunciante?

A nuestro juicio, lo anterior, no tiene justificación alguna, por ende, no se compadece que los legisladores pretendan rebasar las facultades consagradas en la Constitución Política Nacional, desarrollando en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno, situaciones jurídicas, que los colocan en un estadio diferente y superior al resto de los funcionarios, o que configura una flagrante violación del principio constitucional de Igualdad ante la Ley, consagrado en los artículos 19 y 20.

Precisamente, acerca del principio de igualdad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 28 de diciembre de 1993, se pronunció...

...

En otro orden, se debe señalar que en el evento que algún miembro del parlamento considere una denuncia temeraria, la ley prevé los mecanismos legales necesarios para enfrentarla. De manera tal, que tampoco en este aspecto se justifica el requisito impugnado en el actual proceso de control constitucional.

Referente al artículo 198 de la Constitución Política Nacional, que de igual forma señala como vulnerado el demandante, consideramos que efectivamente se viola el precepto constitucional citado, ya que un principio básico de la Administración de Justicia, es el “acceso a la justicia”, el cual de aceptarse la tesis de que ha que afianzar para denunciar a un legislador, se vería conculcado por las condiciones especiales de protección contenidas en el numeral 1°, del artículo 212 arriba transcrito, que limitaría la acción de denunciantes.” (f. 112-119)

Expuestas, como han quedado, las distintas iniciativas de naturaleza constitucionalidad ensayadas, así como los correspondientes conceptos emitidos por el Procurador General de la Nación y la Procuradora de la Administración, respectivamente, procede el Pleno a externar su posición en torno la constitucionalidad de los preceptos legales demandados.

## FUNDAMENTO JURÍDICO

Como ha quedado de manifiesto, en el presente proceso constitucional se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, dictado mediante Ley N° 49 de 1984, por ser presuntamente violatorios de la Constitución Política.

Procede el Pleno al examen por separado de cada disposición legal acusada de inconstitucional, correspondiendo en ese orden, iniciar con el análisis del artículo 212, cuyo texto es el que se deja transcrito:

“Artículo 212. Para la consideración del levantamiento de la inmunidad parlamentaria, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Las denuncias o acusaciones en contra de los miembros de la Asamblea Legislativa pueden ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana, con fianza, ante el Procurador o la Procuradora general de la nación. El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no será admitida la acusación o denuncia.

La misma será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa.

2. Recibida la documentación por la Presidencia de la Asamblea, ésta la remitirá de inmediato a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asunto Judiciales.

Ésta notificará y dará traslado por tres (3) días al Legislador o Legisladora correspondiente, quien podrá aducir pruebas, las cuales deberán practicarse en el menor tiempo. A partir de la notificación de los cargos, el Legislador o Legisladora podrá nombrar un apoderado judicial.

De todas las actuaciones de la Comisión o del Pleno deberá notificarse al Legislador o Legisladora, o a su representante legal.

3. Los miembros de esta Comisión estudiarán la documentación, con consultas al Departamento de Asesoría Legal de la Asamblea Legislativa, antes de la elaboración del informe. El legislador o Legisladora denunciado tendrá oportunidad de exponer su posición dentro del seno de la Comisión.

4. La Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales estudiará la denuncia, y si encontrare méritos suficientes, enviará al Pleno de esta Asamblea el informe correspondiente solicitando el levantamiento de la inmunidad para su investigación o, en caso contrario, ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno.

En atención al elevado número de objeciones de inconstitucionalidad formuladas contra el artículo citado, y en concreto contra frases o expresiones contenidas en los distintos ordinales que componen el precepto legal referido, mediante el cual se pretende establecer el procedimiento ante la Asamblea para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria prevista en la Constitución, lo conveniente es examinar por separado cada ordinal.

En lo pertinente al numeral 1° del comentado artículo 212, advierte el Pleno que las objeciones de inconstitucionalidad que se formulan en cuanto esta norma se centran básicamente en lo atinente a las frases con fianza y El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no será admitida la acusación o denuncia, contenidas en dicha disposición legal, por considerarlas violatorias de los principios de tutela judicial efectiva, gratuidad de la justicia, igualdad legal y prohibición de privilegios consagrados, respectivamente, en los artículos 198, 32, 19 y 20 de la Constitución, así como el artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José), la cual se dice forma parte del bloque de la constitucionalidad.

La tutela judicial efectiva constituye el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a acceder a un proceso con todas las garantías constitucionales, que culmine con una decisión de fondo debidamente motivada, lo que desde luego no significa el derecho a obtener una decisión de fondo favorable, sino únicamente un pronunciamiento fundamentado en el que se decida su pretensión. Además, la tutela judicial efectiva implica también el derecho a la efectividad de la sentencia.

Este Pleno ya en ocasiones anteriores, valiéndose de los comentarios esbozados por el jurista Joaquín Silguero E., ha expresado en qué consiste el contenido esencial de la tutela judicial efectiva, tal es el caso del fallo de 21 de diciembre de 1998:

“El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso, manifiesta Joaquín Silguero Estagnan (SILGUERO E., Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, pág. 85-86).”

De lo que viene expuesto se colige que la tutela judicial efectiva la integran, en términos generales, el derecho a acceder a los tribunales de justicia, la garantía del debido proceso y el derecho a la ejecución o efectividad de la sentencia.

En el caso examinado, se cuestiona la vulneración por el referido ordinal 1° del artículo 212, del derecho a la tutela judicial efectiva desde la faceta de acceso a la jurisdicción, la cual, hay que señalar, no aparece recogida expresamente en la Constitución, como si ocurre con la garantía del debido proceso establecida en el artículo 32 de la Carta Magna, que, por otra parte, es ajena y



distinta al principio de acceso a los tribunales de justicia, por lo que no cabría confundir esta última garantía, que hace relación a una etapa anterior al proceso, con el derecho al debido proceso, referida exclusivamente a la etapa procesal.

La tutela judicial efectiva, en su faceta de acceso a la justicia, en cuanto a principio integrante del ordenamiento patrio, habría más bien que fundarla en las normas constitucionales sobre gratuidad de la justicia -que proclama el artículo 198 y que reitera el Código Judicial en su artículo 1º- y patrocinio legal gratuito (artículo 214), pero sobre todo en el artículo 4 de la Constitución que obliga a los jueces a acatar las normas de Derecho Internacional, dentro de las cuales se cuentan una serie de instrumentos de carácter internacional ratificados por la República, que recogen el derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, el acceso a la justicia. Es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, cuya violación también se alega, en cuyo artículo 8 se dispone que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley... para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil”.

Ahora, interesa señalar que en cuanto al sentido y alcance del derecho a la apertura del proceso, como principio integrante de la tutela judicial efectiva, se ha referido el Tribunal Constitucional Español mediante jurisprudencia reiterada, en términos que conviene destacar. Así, en el fallo de 14 de septiembre de 1992 expresó el Tribunal Constitucional Español al respecto lo que se transcribe:

“Se afirma que el derecho fundamental que nos ocupa “es un derecho de configuración legal, un derecho de prestación que sólo puede ejercerse a través de los cauces que el legislador establece, el cual goza de un amplio margen de libertad en la definición y determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la jurisdicción para la defensa de derechos e intereses legítimos. En esta regulación podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental, que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida. En principio, pues, el derecho reconocido en el artículo 24.1 C.E. puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, y, asimismo, por la imposición de condiciones o consecuencias meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones o de los recursos legalmente establecidos”.

En el ámbito del proceso penal, importa señalar, dada la naturaleza procesal penal de la norma demandada de inconstitucional, es particularmente reducido este derecho de acceso a la justicia. La doctrina de la tutela judicial efectiva, surge con referencia al ámbito del proceso civil y se desarrolla tomando en consideración ese proceso, en el que se pretende tutelar derechos particulares a diferencia del proceso penal, cuyo fin es la satisfacción de un interés público, por lo que la doctrina española, representada por los catedráticos Andrés De La Oliva Santos, Ignacio Díez-Picazo G. y Jaime Vegas Torres, en la obra *Derecho Procesal*, coinciden en sostener que en el ámbito del proceso penal no existe un real derecho al proceso, igual al que existe respecto del derecho civil, particularmente porque el inicio y desarrollo del proceso penal no depende exclusivamente de los sujetos procesales, sino que el mismo puede empezar por iniciativa del propio órgano jurisdiccional. Al respecto, conviene reproducir los comentarios vertidos por los reputados catedráticos:

“Todo lo anterior significa, no ya que los justiciables carecen de verdaderos derechos subjetivos públicos a obtener una tutela jurisdiccional penal concreta, sino que en ese ámbito procesal tampoco disponen de un derecho al derecho al proceso igual al anteriormente expuesto para el orden jurisdiccional civil: no depende de ellos, incondicionalmente, el inicio y desarrollo de la actividad procesal, no sólo porque el proceso puede empezar por iniciativa del propio órgano jurisdiccional (de oficio), sino porque aunque se ejercite la acción en forma de querrela, el desarrollo del proceso penal está subordinado a la apreciación, que sólo a los tribunales compete, de existir apariencia delictiva.

Únicamente, si el que concurra inicialmente y subsista después una apariencia delictiva se toma como presupuesto de admisión de la querrela y de no sobreseimiento, podría atribuirse a las partes un derecho a acusar y, a la vez, a impulsar el proceso penal. Así lo entiende, p. ej., Gómez Orbaneja”. (Andrés de la Oliva Santos. *Derecho Procesal*. Editorial Centro de Estudios, Ramón Arce, S. A., 1999, pág. 102-103)

Precisando, estima el Pleno que la exigencia de consignación de fianza que establece el artículo 212, ordinal 1º del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, como condición necesaria para la interposición de denuncias contra miembros de la Asamblea Legislativa, no constituye una limitación del derecho a la apertura del proceso o de acceso a los tribunales, habida cuenta de los límites y alcances del referido derecho que se han dejado señalado, particularmente restringido en el ámbito del proceso penal.

La fianza de daños y perjuicios, la cual se materializa mediante el depósito o consignación de una suma de dinero, pignoración de títulos o cosas muebles en una hipoteca, no constituye una imposición meramente limitativa o disolutiva del ejercicio de la acción o recursos legalmente establecidos, sino que constituye una garantía para preservar los derechos del denunciado, también protegidos constitucionalmente, como garantía de los posibles perjuicios que se le puedan ocasionar con la denuncia presentada en su contra, sobre todo en caso de actuación dolosa o de mala fe.

Cabe recordar que la tutela judicial efectiva es un derecho de prestación y de configuración legal, por tanto, sujeto a restricciones legales, por lo que en este punto converge el Pleno con la doctrina constitucional española, en que la fianza no constituye

una restricción o limitación al derecho a la tutela judicial efectiva, en su faceta de acceso al proceso, siempre que su cuantía se fije en relación a los medios de quienes pretenden ejercitarla:

“De conformidad con la doctrina constitucional, en términos generales, el requisito de la fianza no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en tanto no resulte prohibitiva o particularmente gravosa. Por ello, la exigencia de una fianza para el ejercicio de la acción popular, no es en sí misma contraria al contenido esencial del derecho reconocido por el art. 24.1 C.E., siempre y cuando su cuantía, en relación a los medios de quienes pretenden ejercitarla, no impida u obstaculice gravemente su ejercicio.

Acerca de la cuantía de las fianzas o contracautelas para alzar las medidas cautelares que se hayan podido adoptar en un proceso, el T.C. indica que no debe medirse en atención a los medios económicos de aquél a quien se le exige, sino tomando en consideración los perjuicios que pueden ocasionarse a la otra parte”. (JOAN PICÓ, I. Junoy. Las Garantías Constitucionales del Proceso. Edit. Bosch, 1997, pág. 47-48)

De manera que, en atención a lo que viene expuesto conceptúa esta Superioridad que la frase con fianza contenida en la disposición que viene siendo objeto de examen constitucional, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su faceta de acceso a la jurisdicción, por cuanto no constituye la fianza que se exige para promover denuncia contra miembros de la Asamblea Legislativa una carga o requisito excesivo o irrazonable que obstaculice el acceso al proceso, como lo manifiestan los demandantes y la Procuraduría General de la Nación.

Tampoco estima el Pleno, por otra parte, que constituya la obligación de consignar fianza, ni la de aportar pruebas sumarias con la denuncia, establecida en el ordinal 1º del citado artículo 212, un privilegio en favor de los legisladores, en detrimento de la garantía de igualdad legal que la Constitución consagra en los artículos 19 y 20. Dichos preceptos de naturaleza fundamental garantizan, como ha tenido oportunidad de señalar tantas veces esta Corte, la igualdad jurídica de todas las personas (artículo 20), por lo que se prohíbe de manera categórica la constitución de fueros y privilegios por razones de raza, sexo, condición social o de cualquier otra índole (artículo 19). Empero que, como doctrina ha establecido este Pleno el criterio, en cuanto al alcance y sentido de dicha garantía fundamental, que lo que prohíbe la Constitución es la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones; es decir, el trato desigual entre personas que se encuentren en identidad de condiciones, por lo que no puede la ley regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición.

En el sentido comentado, lo refirió el Pleno en su sentencia de 13 de octubre de 1997, cuya parte medular se reproduce:

“El artículo 20 de la Constitución Política ha sido objeto de copiosa jurisprudencia constitucional, y contenido esencial consiste en que ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato, derivado de la consideración de que el principio de la igualdad ante la ley no es interpretada como una igualdad numérica o matemática sino en relación con la igualdad de circunstancias que es regulada por un acto normativo. Así, por ejemplo, el fallo de 10 de diciembre de 1993 no ordena que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas, sino que ordene al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias a hechos que, en principio, sean iguales o parecidos. Sobre el particular, puede consultarse también las sentencias de 27 de junio de 1996, de 18 de marzo de 1994 y de 29 de abril de 1994.

...

...

Esta concepción de la jurisprudencia constitucional de este Pleno es consistente con los señalamientos de otros Tribunales Constitucionales. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España, ha señalado:

“Recientemente hemos manifestado que el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 14 CE consiste en que ante supuestos de hechos iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan han de ser también iguales, y que han de considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo de otro que se encuentre carente de fundamento racional y sea por tanto arbitraria, porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de los bienes y derechos buscada por el legislador (STC 68/1990) (STC 114/1992, FJ 6)”.

(FRANCISCO RUBIO LLORENTE. Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales”. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1995, f. 111)

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. Baste 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.

Por lo que respecta a los ordinales restantes del artículo 212, el 2º, 3º y 5º, coincide plenamente esta Superioridad con el criterio del Procurador General de la Nación, vertido en la Vista N° 13 de 17 de abril de 2002, en cuanto a que dichos numerales se limitan a describir el trámite para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, lo que en nada contradice lo dispuesto al respecto en los artículos 149 y 154, numeral 2º de la Constitución Política, por lo que no considera la Corte que las referidas normas entren en contradicción con las normas constitucionales indicadas ni con ninguna otra disposición del estatuto fundamental.

En cuanto al numeral 4º del artículo 212 tantas veces referido, conviene advertir que ésta disposición fue recientemente modificada por la Ley N° 57, de 11 de diciembre de 2002. Mediante la referida reforma se elimina la frase en caso contrario, ordenará el archivo del expediente con informe al Pleno, contenida en la disposición original, quedando la redacción del texto modificado como expone a continuación:

“4. La Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales estudiará la denuncia o querrela y la enviará con su recomendación al Pleno de la Asamblea Legislativa, para que vote si procede o no el levantamiento de la inmunidad”.

Como consecuencia del acto reformativo, como se advierte, no sólo se elimina la potestad reconocida en la norma modificada a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, para ordenar el archivo del expediente penal instruido contra un legislador, sino que además le resta el carácter vinculante que tenía para el Pleno de la Asamblea el informe que en materia de solicitud de levantamiento de inmunidad por razón de denuncias contra legisladores debía rendir dicha Comisión, las cuales constituían las causas del conflicto constitucional planteado por los actores en este proceso de naturaleza constitucional, respecto del citado ordinal 4º.

Es obvio, entonces, que en virtud del acto legislativo derogatorio de la citada norma y la vigencia de la nueva disposición, sobreviene la pérdida del objeto del presente proceso constitucional operando así el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, respecto de la disposición comentada.

Concluido el estudio de la constitucionalidad del artículo 212, procede el Pleno a examinar los artículos 213 y 214 del Régimen Interno de la Asamblea, también demandados de inconstitucionales.

El artículo 213 indicado, es del tenor siguiente:

Artículo 213. En caso de autorización de las investigaciones, se le comunicará al Ministerio Público a fin de que las inicie, con la advertencia de que una vez finalizadas deberá remitir el expediente a la Asamblea Legislativa, para que autorice el enjuiciamiento del Legislador o Legisladora de que se trate por el delito que específicamente se le impute.

Se cuestiona el hecho de que la norma citada condicione el inicio de la investigación en el supuesto de denuncia contra legisladores, a la autorización de dicho Órgano Legislativo. De acuerdo a los participantes en este proceso de naturaleza constitucional, la circunstancia prevista en la norma demandada de inconstitucional vulnera los artículos 149 y 154, ordinal 2º de la Constitución, por cuanto desborda las atribuciones asignadas a la Asamblea Legislativa en los referidos preceptos constitucionales.

El artículo 149 indicado, consagra la inmunidad parlamentaria, la cual ampara a los legisladores desde cinco días antes de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después de terminada la legislatura, no pudiendo ser perseguidos ni detenidos durante este tiempo por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa. En tanto que, el artículo 154, en su ordinal 2º le asigna al Parlamento Legislativo, con carácter de función judicial, la potestad de conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra sus miembros y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute.

La Procuraduría General de la Nación coincide con los letrados RAMIRO y SILVIO GUERRA en señalar que el texto fundamental no faculta al Órgano Legislativo para autorizar o no la investigación de un legislador, sino exclusivamente para determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador respectivo.

En efecto, la Constitución consagra en principio la inmunidad de los miembros de la Asamblea Legislativa durante el período descrito en el artículo 149 antes citado, por lo que mientras se hallen gozando de la referida prerrogativa no podrán los miembros de la Asamblea Legislativa ser perseguidos o detenidos por causas penales o policivas, salvo que hubieren renunciado voluntariamente a su inmunidad, que se trate de flagrante delito o que la Asamblea hubiere autorizado el levantamiento de la inmunidad. El artículo 149 de

la Constitución Política requiere autorización legislativa para perseguir o detener a un legislador, salvo las excepciones que la misma norma señala.

Señala la norma contenida en el artículo 149 constitucional citado:

Artículo 149. Cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después, los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.

El legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

La expresión perseguir que utiliza la norma constitucional citada se refiere a las facultades que el Estatuto Fundamental le asigna al Ministerio Público, en especial el artículo 217, numeral 4º, señalando como una de sus atribuciones, la de “perseguir los delitos y contravenciones”, y lo mismo hace el artículo 347, numeral 5º del Código Judicial, en su segundo párrafo, que conviene transcribir:

Artículo 347. Corresponden a todos los agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

...

.5. Perseguir e investigar los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen.

A esta interpretación ha llegado el Pleno, en sede constitucional, en el fallo de 9 de junio de 1995, cuyas consideraciones conviene dejar sentadas:

“Para el demandante en el numeral 4 del citado artículo 217 de la Carta Fundamental, se precisa la atribución del Ministerio Público para perseguir los delitos y contravenciones. Esa facultad no puede confundirse, conforme a su tesis, con la de investir a este organismo de agente instructor. Recuerda que sólo la Constitución expedida en 1941 otorgó al Ministerio Público la facultad de “perseguir e investigar los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales”.

Por su parte, en la vista remitida por el señor Procurador General de la Nación, este alto representante del Ministerio Público se opone a la declaratoria demandada. Así cuestiona los argumentos expuestos en la demanda:

“Este despacho no comparte este criterio. Somos de la opinión que el término PERSEGUIR que aparece en el numeral cuarto del artículo 217, encierra tanto la función de instruir sumario, como la de acusar, en ejercicio de la acción penal, ante los tribunales, los delitos que se cometan. A propósito del término perseguir se hace necesario revisar definiciones. Por ejemplo, Henri Capitant dice que Actos de persecución (sic) son las “indagaciones efectuadas con el fin de descubrir al autor de un crimen o delito” (CAPITANT, Henri, Vocabulario Jurídico. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1979, p. 425). SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos. Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. Editorial Alfredo Ortells, S.L. 8ª edición, 1981, p. 836) seguir la pista o pesquisa no es otra cosa que investigar, realizar diligencias para descubrir al autor de n hecho delictivo. Basados en estas dos definiciones es que sostenemos que el término PERSEGUIR implica también investigar, es decir, realizar la investigación sumarial a través de la instrucción del sumario, por lo que considero que los artículos acusados no son inconstitucionales.

Igualmente critica el actor en su demanda el hecho de que no aparezca de manera expresa en el texto Constitucional la facultad de instruir los sumarios, en los procesos penales, a los agentes de instruir los sumarios, en los procesos penales, a los agentes del Ministerio Público, y que haya sido el legislador por medio del Código Judicial (Art. 1975 y 2007) el que haya establecido dicha atribución. Basta con darle una simple lectura al numeral sexto del artículo 217 de la Carta Política para darse cuenta que sea facultad del legislador en asegurarle atribuciones al Ministerio Público, está plenamente asegurada y de ningún modo dicho numeral deja abierta la posibilidad para que el legislador, discrecionalmente, legisle sobre la materia relacionada con el contenido y espíritu de las demás disposiciones constitucionales que rijan la materia, en este caso, el Ministerio Público.

Podría decirse entonces que la calidad de agente de instrucción que ostentan los miembros del Ministerio Público tiene una doble fundamentación constitucional, el numeral cuarto que como hemos dicho faculta al Ministerio Público a perseguir los delitos, es decir, investigarlos para poder acusarlos y, el numeral sexto que, estableciendo una cláusula de reserva legal, deja en manos de los legisladores la posibilidad de normar lo relativo al Ministerio Público...”

El Pleno se muestra totalmente de acuerdo con la exposición de la Procuraduría. El numeral 4 del artículo 217 de la Constitución Política de la República es lo suficientemente claro sobre la materia. El término perseguir no es ajeno a instruir, como no lo es a investigar. Se inicia la persecución del acto delictivo mediante la instrucción o investigación del mismo. No otra puede ser la interpretación de la norma.

Ahora bien, el constituyente en esta materia fue previsor, al introducir en el citado artículo 217 de la Constitución el numeral 6, en donde concede al legislador la oportunidad de ampliar las atribuciones a aspectos no contemplados en los numerales anteriores. Por ello, si cuando en el numeral 4, al referirse expresamente a “perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales”, no se aplicara la facultad de instruir la investigación, ese aparente vacío es aclarado por el legislador al dictar las normas cuya constitucionalidad se demanda. No puede entenderse, tal como señala el actor en este proceso constitucional, que el legislador está limitado por los primeros numerales del artículo 217 para señalar que son los agentes del

Ministerio Público funcionarios de instrucción de procesos penales. Es función primordial de la Asamblea Legislativa "... expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución...". (Sentencia de 9 de junio de 1995)

En lo que respecta al artículo 154, ordinal 2º de la Constitución, también considerado infringido, en la medida que pareciera facultar a la Asamblea para autorizar únicamente el enjuiciamiento de sus miembros, ya la Corte ha explicado en el fallo de 22 de marzo de 1991, que lo que ocurre con esta disposición es que adolece de una deficiente formulación. Al respecto comenta el Pleno en el fallo indicado:

"La Corte considera que la parte del debatido artículo 5 que dice: "el Pleno autorizará a la Honorable Corte Suprema de Justicia para el enjuiciamiento del Legislador de quien se trate..." no es en verdad violatorio de los artículos 2, 149 y 154 de la Constitución. Pues, lo cierto es que el propio artículo 154 emplea similar expresión. Lo que en realidad ocurre es que ambos artículos -el constitucional y el legal- están deficientemente formulados. Por eso, sin duda, ha sido presentado a la Honorable Asamblea Legislativa un proyecto de reforma del artículo 154 de la Constitución, cuya parte pertinente dice:

"Artículo 154: Son funciones judiciales de la Asamblea Nacional:

1. ...

2. ...Conocer de las acusaciones o denuncias que se presentan contra los miembros de la Asamblea Nacional y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual les levantará la inmunidad y los pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia".

(Fallo de 22 de marzo de 1991)

De ahí que el Pleno haya externado, entre otras, en la resolución de 8 de septiembre de 1995, una correcta interpretación del texto del artículo 154, ordinal 2º, lleva a considerar que es menester la autorización de la Asamblea Legislativa para el inicio de las investigaciones en los casos de denuncias contra legisladores, tal y como lo plantea el artículo 213 demandado de inconstitucional, lo que, por demás, resulta cónsono con lo previsto en el artículo 149, según se ha visto.

De fallo comentado, conviene dejar transcrito lo siguiente:

"La regla general entonces es que, cuando estamos ante la comisión de un delito o falta por parte de uno de los Legisladores, será necesario agotar el mecanismo de la autorización previa, que implica que el propio organismo determine si procede o no la investigación. El cumplimiento de este trámite es importante, pues, de su decisión dependerá la suerte del proceso penal o policivo. Si se autoriza expresamente, habrá lugar a seguimiento de causa, pero si no se autoriza habrá que cerrar definitivamente las piezas procesales que se hayan adelantado sin el cumplimiento de este acto fundamental de validez jurídica.

Es cierto que el artículo 87, numeral 2º, literal b del Código Judicial reconoce, como de las atribuciones del Pleno, el conocimiento de las causas que por delitos comunes o faltas que cometan ciertos servidores públicos, entre los cuales se encuentran los miembros de la Asamblea Legislativa..., pero esta competencia está limitada a la autorización previa y a los supuestos detallados por el artículo 154 de la Constitución Nacional". (fallo de 12 de mayo de 1995)

De manera que, con base al anterior criterio jurisprudencial no considera el Pleno que vulnere el artículo 213 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, la Constitución al arrogarle al Órgano Legislativo la potestad de autorizar el inicio de las investigaciones penales por parte del Ministerio Público, en el supuesto de denuncia contra legisladores.

De lo dicho se infiere, pues, que la autorización legislativa se requieren tanto para instruir las sumarias como para encausar a un miembro de la Asamblea Legislativa, por lo que el Pleno disiente de la opinión de los demandantes, RAMIRO y SILVIO GUERRA, así como del Ministerio Público.

Finalmente, se demanda la inconstitucionalidad, como se ha dicho, del artículo 214 del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, cuyo tenor es el que se transcribe:

Artículo 214. El Procurador o la Procuradora General de la Nación, al solicitar el levantamiento de la inmunidad de un Legislador o Legisladora para ser investigado, o para que se autorice su enjuiciamiento, deberá acompañar copia de la denuncia o documentación que sustente la misma; en caso de no poseerla deberá expresar las causas y las razones en que fundamenta su solicitud.

En cuanto a la citada norma, alegan los letrados SILVIO y RAMIRO GUERRA, que violenta los artículos 148 y 154, ordinal 2º de la Constitución, aunque sin expresar en el libelo de su demanda la forma o manera como se produce la alegada vulneración a las disposiciones fundamentales referidas.

La Procuraduría General de la Nación, por su lado, no comparte el criterio de los demandantes. Para el señor Procurador, la norma que se objeta de inconstitucional se ajusta a los requerimientos del ordenamiento fundamental, por lo que resulta constitucional.

La norma citada, advierte el Pleno, se limita a indicar al Procurador o Procuradora General de la Nación los requisitos que debe cumplir o la documentación que debe acompañar con la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria o de autorización

de enjuiciamiento de los miembros del Órgano Legislativo. Por lo que, más que desbordar las funciones judiciales constitucionalmente asignadas a ese Órgano estatal en los artículos 149 y 154, ordinal 2º, puede decirse que la misma garantiza el efectivo cumplimiento de tales atribuciones.

Además, no cabe duda que al exigir el precepto legal cuestionado la presentación de la denuncia con la solicitud de levantamiento de inmunidad o de enjuiciamiento, le permite al Legislador denunciado conocer de la denuncia interpuesta en su contra y de las razones o el fundamento de la misma, lo que constituye un derecho fundamental del denunciado a ser informado de la acusación formulada en su contra. De manera que en este punto reitera el Pleno lo manifestado en su resolución de 9 de junio de 1995, en relación con el requisito examinado, establecido en el artículo 214 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, en el sentido de que el mismo no resulta lesivo al ordenamiento constitucional:

“...según el Reglamento Orgánico, lo pertinente, es que la autoridad jurisdiccional que conoce de la acusación o denuncia del Legislador notifique a la Asamblea Legislativa esa situación. Este requisito no es lesivo, por lo que la Corte considera que no está en pugna con lo que establece nuestra Carta Magna”. (Fallo de 9 de junio de 1995)

Por lo anterior, estima el Pleno que el artículo 212 que viene examinado, no infringe los artículos constitucionales citados por la censura ni ninguna otra disposición constitucional

De todo lo expuesto se sigue que habrá de declararse constitucional los numerales 1º, 2º, 3º y 5º del artículo 212, así como los artículos 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. En tanto que, debe declararse sustracción de materia respecto del ordinal 4º del artículo 212, también del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA CONSTITUCIONAL los ordinales 1º, 2º, 3º y 5º del artículo 212, así como los artículos 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa; y SUSTRACCIÓN DE MATERIA en cuanto al ordinal 4º del artículo 212, también del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

Notifíquese.

ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK

ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- JACINTO CARDENAS -- JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. (Con Salvamento de Voto) -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- ROBERTO GONZALEZ R.- CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
ADÁN ARNULFO ARJONA L.

Con la mayor consideración deseo expresar mi respetuoso disenso con la decisión de mayoría teniendo como apoyo las razones que a continuación se exponen:

El fallo de mayoría concluye señalando que están en conformidad con la Constitución los ordinales 1, 2, 3 y 5 del artículo 212 así como los artículos 213 y 214 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. En atención a que tanto la demanda como la decisión analizan puntualmente cuestiones concretas contenidas en las normas impugnadas, se hace necesario referirse a cada una de ellas por separado.

I. La exigencia de constitución de fianza para denunciar. (ord. 1 del artículo 212)

El ordinal 1 del artículo 212 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa establece que deberá prestarse fianza ante el Procurador General de la Nación en los casos en que se denuncie o acuse a algún miembro de la Asamblea Legislativa.

El pronunciamiento de mayoría sostiene que esta exigencia no viola la Constitución Nacional, pues, estima que no representa un privilegio a favor de los Legisladores ni tampoco vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta al acceso a la jurisdicción ya que ella no implica una carga o requisito excesivo o irrazonable que obstaculice la participación en el proceso.

Igualmente la mayoría sostiene, por otra parte, que ésta fianza tiene como finalidad constituir una garantía para preservar los derechos del Legislador denunciado ante los posibles perjuicios que pudieren ocasionársele por virtud de una denuncia dolosa o de mala fe promovida en su contra.

Lamento no compartir la posición expresada, ya que considero que dicha exigencia sí pugna con la letra y el espíritu de varios preceptos constitucionales como se observa a continuación:

1. La lectura de las disposiciones constitucionales correspondientes revela que en ningún momento el Constituyente quiso establecer condiciones especiales o particulares que regularan el trámite de denuncia o acusación contra un miembro de la Asamblea Legislativa. En ese sentido los artículos 149 y 154 numeral 2 de la Constitución Nacional que guardan relación con el levantamiento de

inmunidad parlamentaria y el enjuiciamiento de los miembros de la Asamblea Legislativa, no consagran ninguna exigencia especial que deba cumplirse a la presentación de la denuncia o acusación correspondiente. Es claro que si esa hubiese sido la voluntad del Constituyente así lo habría señalado expresamente.

2. Exigir la consignación de fianza como condición previa para la denuncia o acusación contra un miembro de la Asamblea Legislativa supone, a mi juicio, instituir un trato francamente desigual y privilegiado que contradice los postulados previstos en los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional.

La desigualdad que implica la constitución de fianza para denunciar a un miembro de la Asamblea Legislativa debe ser apreciada dentro del contexto del tratamiento que se le dispensa a otros servidores del Estado por razón de su investidura. Es así que, a diferencia de lo que acontece con las denuncias o acusaciones contra el Presidente y Vicepresidentes de la República, Contralor General de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o los Procuradores de la Nación y de la Administración, respectivamente, para los cuales no se exige la constitución de fianza, en el caso de los Legisladores tal formalidad sí se requiere para darle curso o consideración a la denuncia.

El elenco de altos servidores del Estado que se menciona anteriormente comparten con los Legisladores de la República un plano básico de igualdad que hace comprensibles los tratamientos y prerrogativas funcionales reconocidos en atención a la naturaleza de la investidura que ejercen. Exigir fianza para denunciar a un miembro de la Asamblea Legislativa es una condición única que no ha sido consagrada por la Constitución y la Ley a favor de otros importantes servidores del Estado.

En este sentido, me parece claro que es desigual que en el caso de los Legisladores se exija la constitución de fianza para denunciar y no ocurra lo mismo respecto de otros servidores del Estado que también se encuentran en un ámbito especial de tratamiento por razón de la naturaleza del cargo que ostentan.

La jurisprudencia que ha sostenido el Pleno en relación con el principio de igualdad consagrado en el artículo 20 de la Constitución Nacional, respalda ésta posición discrepante, ya que existiendo igualdad de circunstancias entre un Legislador y cualquier otro de los altos funcionarios del Estado antes mencionados, es natural que debe dispensárseles igualdad de trato. En otras palabras, si para promover una denuncia o acusación contra un alto funcionario del Estado no se requiere la prestación de una fianza resulta difícil aceptar que el principio de igualdad no se ve vulnerado cuando la Ley se ocupa de hacer obligatoria tal exigencia en el caso único y particular de un miembro de la Asamblea Legislativa.

Esta situación es, en mi concepto, desigual y por ello estimo que sí se viola el artículo 20 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, la tesis de que ésta fianza busca asegurar el resarcimiento de los posibles perjuicios que pudiera experimentar el Legislador denunciado de mala fe, a mi modo de ver no hace más que confirmar el carácter manifiestamente desigual de la exigencia, ya que otros servidores de igual o mayor rango también están expuestos al mismo peligro y no gozan de ninguna protección especial en ese sentido.

3. El que se tenga que constituir una fianza para promover una denuncia o acusación contra un miembro de la Asamblea Legislativa representa, en mi sentir, un fuero o privilegio especial otorgado únicamente a este categoría de servidor público, lo cual no es aplicable a otra gama de servidores del Estado que pueden compartir igual o mayor jerarquía funcional.

La existencia de este fuero o privilegio especial reconocido únicamente a los Legisladores de la República contraría en mi opinión el artículo 19 de la Carta Magna.

4. En adición a que la necesidad de constituir una fianza para que pueda tramitarse una denuncia o acusación contra un miembro de la Asamblea Legislativa es una condición que en mi concepto no encuentra sustento en la normativa constitucional, es preciso destacar que la subsistencia del mecanismo de la fianza previa para denunciar a un miembro de la Asamblea Legislativa, puede dar lugar a inconvenientes extremos, como sería el caso de que se fije una fianza en un monto tan alto que logre inhibir o frustrar la denuncia de un hecho punible cometido por un miembro de esa Corporación Legislativa. El eventual peligro de que una situación como ésta se dé puede incrementarse en la medida en que la Ley no fija ningún parámetro para la determinación del monto de la fianza para denunciar. Quedará librado a cada caso particular establecer si el monto de la fianza ha sido irrazonable o excesivo, situación que es desde todo punto de vista poco aconsejable e incierta.

Es igualmente considerable la posibilidad de que un hecho punible de relevante magnitud quede en impunidad por la no constitución de dicha fianza para denunciar, lo cual definitivamente que no es un fin querido por la Constitución ni por la Ley.

## II. La obligación de aportar prueba del hecho denunciado (ordinal 1, artículo 212).

En relación con este cargo específico estimo que el mismo también debió prosperar ya que exigir que el denunciante aporte desde un inicio la prueba del hecho punible presuntamente cometido por un miembro de la Asamblea Legislativa, supone una carga procesal muy onerosa que aunado a la obligatoriedad de la fianza previa, puede provocar inconvenientes obstáculos prácticos en la persecución de los delitos.

Sobre este particular es oportuno no perder de vista lo siguiente:

1. La figura del denunciante tiene en nuestro ordenamiento jurídico un ámbito de actuación muy concreto, ya que “sin constituirse parte en el proceso ni obligarse a probar su relato, informa o afirma ante el funcionario de instrucción que se ha cometido un delito, con expresión o sin ella, de las personas que lo perpetraron” (Cfr. artículo 1994 C.J.).

2. El régimen legal penal establece como principio general la obligación ciudadana en participar a la autoridad de instrucción de la comisión de cualquier delito perseguible de oficio, para que ésta última adopte inmediatamente las medidas correspondientes (artículo 1995 C.J.).

3. Nuestra Constitución no ha fijado condiciones especiales que deban cumplirse para ejercitar una denuncia contra un miembro de la Asamblea Legislativa por lo que mal pueden ser congruentes con su espíritu aquellas exigencias legales que de alguna manera introduzcan rigidez o dificultad para que se denuncie o investigue un determinado hecho punible.

Desde una perspectiva completamente práctica en ocasiones resulta imposible que un denunciante logre incorporar de comienzo la prueba que demuestre y acredite fehacientemente el hecho delictivo denunciado. Lo que indica la experiencia diaria es que quien asume la condición de denunciante de un delito lo hace para que la autoridad de instrucción tome conocimiento de ello y despliegue las actividades de investigación que estime necesarias para que se descubra y procese a los responsables del hecho ilícito perseguible de oficio (artículo 1941 C.J.).

El ordinal 1 del artículo 212 cuestionado pugna con la Constitución porque sin que exista norma constitucional que así lo exija, impone al denunciante la carga de aportar prueba del hecho denunciado, lo cual desnaturaliza claramente el rol jurídico que caracteriza la figura del denunciante (artículo 154 numeral 2 de la Constitución Nacional).

Por otro lado, es preciso apuntar que aún en el caso de los procesos contra servidores públicos la Ley nunca ha sido tan exigente de pedir que el denunciante incorpore prueba del hecho punible que se pretende denunciar. La orientación en ese sentido es que el denunciante debe acompañar al menos “prueba sumaria” del hecho, que es algo muy distinto a la prueba que demuestre el mismo.

La prueba sumaria está representada por aquellos elementos que de alguna forma proyectan cierta verosimilitud sobre la posible comisión del hecho punible denunciado y su eventual vinculación.

Si bien ésta es una exigencia especial que opera en los procesos contra servidores públicos en los casos de abuso en el ejercicio de sus funciones o falta de cumplimiento de los deberes de destino, lo cierto es que la sumariedad que debe caracterizar a la prueba reclama una ponderación racional y atenuada, porque se entiende que resulta demasiado excesivo pedir al denunciante que aporte con su denuncia todos los elementos probatorios que comprueben el hecho que se denuncia.

La investigación que se genera con la denuncia tiene como propósito acopiar aquellos medios probatorios que den certeza al Tribunal sobre la comisión del hecho denunciado y la vinculación de los respectivos autores y partícipes.

Exigir prueba del hecho denunciado no es, en mi concepto, lo mismo que pedir prueba sumaria. De allí que considero que la exigencia que prevé el ordinal 1 del artículo 212 resulta a la postre inconstitucional e inconveniente. La cuestión controvertida tiene una superlativa importancia en la medida en que es la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa la que evaluará si existe o no prueba del hecho denunciado contra un miembro de esa Corporación, al margen de la intervención de cualquier Tribunal de Justicia. Es necesario anotar que según el ordinal 1 del artículo 212 en mención sí el denunciante no acompaña prueba del hecho denunciado, la Comisión no admitirá la misma.

### III. Sobre la autorización para investigar a un miembro de la Asamblea Legislativa (artículo 213).

Otro de los cargos de inconstitucionalidad planteados por los demandantes es el que guarda relación con el artículo 213 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

Según ésta disposición legal es necesario que la Asamblea Legislativa autorice previa y específicamente al Ministerio Público para que esta entidad pueda dar inicio a investigaciones penales que involucren a un Legislador de la República.

Como bien indica el fallo de mayoría este tema ha sido ya examinado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en distintas oportunidades, y en particular pueden tenerse presentes las sentencias de 22 de marzo de 1991 y 9 de junio de 1995.

La posición tradicional que ha sostenido este Pleno es que el Ministerio Público debe obtener una autorización de la Asamblea Legislativa para iniciar cualquier investigación penal en contra de uno de sus miembros.

Aun cuando este criterio responde a un examen constitucional atendible que realizó el Pleno en ocasiones pasadas, deseo aprovechar el marco que ofrece el presente caso para plasmar algunas inquietudes que surgen luego de reflexionar sobre esta delicada cuestión.

La Constitución Nacional dedica varias normas (artículos 148, 149 y 154) para describir el radio de protección que se ha considerado necesario dispensar por razón de su función a los Legisladores de la República.



Con la finalidad de garantizar un ámbito libre de ejercicio de su función legislativa, el artículo 148 de la Constitución Nacional preceptúa que los miembros de la Asamblea Legislativa no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo.

Por su lado, el artículo 149 de la Carta Fundamental consagra la figura de la inmunidad legislativa la cual surte sus efectos con arreglo al siguiente régimen:

a.-El Legislador goza de inmunidad cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después.

b.-Durante su vigencia, el Legislador no podrá ser perseguido ni detenido por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

c.- La inmunidad no surte sus efectos cuando el Legislador ha renunciado a la misma o en caso de flagrante delito.

d.- El Legislador goza de inmunidad civil relativa en la medida en que puede ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse en su contra medidas cautelares patrimoniales, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

De otra parte, el artículo 154 numeral 2 de la Constitución Política atribuye a la Asamblea Legislativa la función judicial de conocer las acusaciones y denuncias que se presenten contra miembros de esa Corporación y le cabe determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute.

Luego de examinar integralmente el texto de las disposiciones constitucionales indicadas, me llevo la impresión de que no se requiere obtener autorización para investigar a un miembro de la Asamblea Legislativa que sea objeto de denuncia por la presunta comisión de un hecho punible, ya que la única autorización que impone la Constitución es la que guarda relación con el enjuiciamiento del Legislador.

El planteamiento expuesto encuentra apoyo en los siguientes razonamientos:

1. La inmunidad penal que la Constitución le reconoce a los Legisladores de la República proyecta su eficacia sobre los siguientes planos: a. El Legislador favorecido con la inmunidad no puede ser detenido, a menos que se cumplan algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 149 de la Constitución Nacional. b. El Legislador que goce de inmunidad no puede ser objeto de requerimientos por parte de las autoridades de instrucción para que atienda personalmente las diligencias o citaciones que exija la investigación o esclarecimiento de un posible hecho delictual.

La cuestión medular acerca del alcance de la inmunidad penal que se reconoce a los Legisladores de la República radica en la connotación que se le asigne al vocablo “perseguir” que aparece consagrado en el artículo 149 de la Carta Política.

El Pleno en una decisión de 9 de junio de 1995 que a su vez se apoya en una Resolución de 7 de agosto de 1990, ha interpretado que la expresión “perseguir” incluye absolutamente todos los actos que pueden desarrollar los Agentes de Instrucción en desarrollo del sumario.

Acorde con esta orientación, el Pleno estima que para que el Ministerio Público pueda investigar un hecho punible que involucre la persona de un Legislador es necesario que se obtenga previamente una autorización por parte de la Asamblea Legislativa.

En mi criterio si bien reconozco que el tema se presta a interpretaciones contrapuestas, considero que existen atendibles razones para sostener que la Constitución no exige autorización previa para investigar a un Legislador de la República, sino únicamente para determinar si existen los elementos decisivos para que los Tribunales de Justicia adelanten su enjuiciamiento.

La inmunidad ha sido concebida para amparar la persona del Legislador, pero de ningún modo puede asimilarse a una condición o presupuesto de procedibilidad para que el Ministerio Público pueda cumplir la responsabilidad constitucional de investigar un hecho punible y procesar, si hubiere lugar, a los autores o partícipes del mismo.

En mi opinión la presencia del factor de inmunidad penal reconocido a los Legisladores de la República plantea la necesidad de darle una mesurada interpretación que evite llevar la institución a extremos que en cierta forma pudieran desnaturalizarla.

La inmunidad no recae sobre el hecho a investigar sino sobre la persona del Legislador; de allí que estimo que el Ministerio Público sí puede desarrollar todas las acciones que juzgue necesarias para el esclarecimiento de un posible delito y la ubicación de sus eventuales responsables. Si la investigación demuestra que esta comprometida la persona de un Legislador que goza de inmunidad, el Ministerio Público debe entonces solicitar el levantamiento de la inmunidad para poder exigir sin cortapisas de ninguna naturaleza la comparecencia personal de ese parlamentario en las diligencias propias del sumario.

Mientras el Legislador goce de inmunidad, el Ministerio Público puede investigar el hecho, pero no puede ordenar la indagatoria o la realización de un acto personalísimo por parte del Legislador inmune, ya que ello desconocería la garantía de inmunidad penal que prevé en su favor el artículo 149 de la Constitución Nacional.

El levantamiento de la inmunidad parlamentaria, no es, a mi juicio, lo mismo que exigir autorización para investigar un hecho punible por parte del Ministerio Público.

Es por ello que, considero que la Constitución no exige la obtención de dos autorizaciones: una para investigar y otra para enjuiciar.

De la lectura del artículo 149 en concordancia con el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución Nacional, se deduce, en mi criterio, que el Constituyente únicamente previó la necesidad de obtener una autorización para los efectos del enjuiciamiento al Legislador.

Esta fase de antejuicio que prevé que la Asamblea debe determinar si hay lugar a formación de causa en contra de un Legislador, revela que la necesidad de autorización está explícitamente exigida para el eventual enjuiciamiento, no así para la investigación sumarial. La figura de la inmunidad penal del Legislador debe, por su naturaleza extraordinaria, recibir una interpretación restrictiva que no extienda su alcance más allá de las fronteras que fijó el Constituyente. En ese sentido, cabe apuntar que la única autorización que, sin ningún género de dudas, exige la Constitución, es la que se refiere al enjuiciamiento del Legislador.

Si el Constituyente hubiese querido imponer la exigencia de una autorización para investigar y otra para enjuiciar, es obvio que lo habría reclamado de manera categórica como, en efecto, lo hizo al regular la posibilidad del enjuiciamiento del Legislador (art. 154 numeral 2). No habiendo norma constitucional que exija autorización para investigar soy de la opinión que tal exigencia legal no cuenta con respaldo en este estatuto superior y, por tanto, deviene inconstitucional.

En atención a que estos criterios no coinciden, con la posición de mayoría, respetuosamente manifiesto que, SALVO EL VOTO.

Fecha ut supra.

ADAN ARNULFO ARJONA L.

CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

---

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL DR. NANDER PITY VELÁSQUEZ, CONTRA LA FRASE FINAL DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY NO.49 DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1984, PROMULGADA EN LA GACETA OFICIAL 20198 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1984 POR LA CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Rogelio A. Fábrega Zarak
Fecha:	7 de Abril de 2003
Materia:	Inconstitucionalidad
	Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	DI-533-2001

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia interpuso el licenciado NANDER A. PITY VELÁSQUEZ, en su propio nombre y representación, demanda de inconstitucionalidad contra la frase final del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, correspondiente al 5 de diciembre de 1984, que dice "El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado".

#### NORMA LEGAL ACUSADA

La última frase del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, correspondiente al miércoles 5 de diciembre de 1984, "por el cual dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa".

#### DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL VIOLADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN