

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1192

Panamá, 26 de septiembre de 2018

**Acción de Inconstitucionalidad.**

La firma forense Estudio Jurídico Cedeño, actuando en su propio nombre y representación, y La firma forense Rosendo Rivera & Asociados, en nombre y representación de Rosendo Enrique Rivera Botello demandan la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 495 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008.

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,**

**Pleno.**

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Cuestión Previa.**

Tal como observa este Despacho, mediante la Providencia de 4 de septiembre de 2018, el Magistrado Sustanciador, dispuso acumular las demandas de las firmas forenses Estudios Jurídicos Cedeño y Rosendo Rivera & Asociados, y admitir la Acción de Inconstitucionalidad en estudio (Cfr. fojas 28-29 del expediente jurídico).

## II. Norma acusada de inconstitucional.

La disposición cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad, lo es el segundo párrafo contenido en el artículo 495 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que establece lo siguiente:

**“Artículo 495. Mayorías.** Las decisiones que adopte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de las causas que sigan contra un Diputado serán adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

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

**III. Disposiciones constitucionales que se aducen como infringidas y concepto en que se alegan que lo han sido.**

Los activadores constitucionales aducen que **“el segundo párrafo”** contenido en el artículo 495 de la Ley 63 del 28 de agosto de 2008, infringe el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece lo siguiente:

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

En tal sentido, se indica que **“el segundo párrafo”**, atacado de inconstitucional y contenido en el artículo 495 de la Ley 63 del 28 de agosto de 2008, infringe el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá de manera directa por comisión, de la siguiente manera:

“El segundo párrafo del artículo 495 de la Ley de marras, viola directamente por comisión, el artículo 19 de la Carta Magna, debido a que está estableciendo un distingo legal a favor de los Diputados de la Nación que pudieran quedar culpables de un delito, dentro del mismo sistema procesal panameño.

Así por ejemplo, en el artículo 495 *ibídem* reza en el primer párrafo, que en todas las decisiones, que se tomen en una causa contra Diputado, se requiere

del voto de la mayoría absoluta de los miembros del Pleno, no obstante, para que haya sentencia, se establece un privilegio especial: el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado el párrafo bajo ataque no pone en pie de igualdad a todas las partes dentro de un proceso, toda vez que las acciones interpuestas por la víctima, no serían decididas por el voto calificado del Pleno, sin embargo, la sentencia en el fondo en un proceso contra los diputados, sí." (Cfr. fojas 2-3 del expediente constitucional, escrito de Estudio Jurídico Cedeño).

"El precepto Constitucional que resulta vulnerado de forma directa por comisión es el artículo 19 de la Constitución Nacional, debido a que el artículo 495, en su párrafo segundo, contiene un fuero y un privilegio por cuanto exige una mayoría calificada para decidir los procesos contra diputados, contrario al procedimiento seguido al común de las personas e incluso, diferente al resto de los funcionarios de alta jerarquía que son juzgados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que no posean la calidad de diputado de la Asamblea Nacional" (Cfr. foja 17 del expediente constitucional, escrito de Rosendo Rivera & Asociados).

#### **IV. Consideraciones en torno a los procedimientos penales especiales en Panamá, en el Código de Procedimiento Penal.**

Ahora bien, es necesario enmarcar conceptualmente el tema que se plantea dentro del presente proceso constitucional, en ese orden de ideas, tal como observa este Despacho la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, en su título VII trata sobre los Procedimientos Especiales, y que se refieren a las denuncias o querellas penales, que pueden ser presentadas contra el Presidente la República, contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y contra los miembros de la Asamblea Nacional.

Visto lo anterior, es necesario conocer el desarrollo de cada uno de los procesos especiales, adoptados por la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, "Que crea el Código Procesal Penal de la República de Panamá", y desarrolla en el Título VII, los llamados "Procedimientos Especiales", que viene a ser la forma de

enjuiciar penalmente a determinados servidores públicos y otros procedimientos previstos; **pero haciendo especial énfasis al mecanismo, calificación o procedimiento, respecto a cómo se toman las decisiones y a fin de emitir una sentencia.**

Así las cosas, en el citado Título VII del Código de Procedimiento Penal, en su Capítulo I, entra a desarrollar los juicios penales que se surten ante la Asamblea Nacional, contra el Presidente de la República y contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución Política o las Leyes.

En su Capítulo II, se desarrolla lo relativo a los juicios penales que se surten ante la Corte Suprema de Justicia, en contra de los miembros de la Asamblea Nacional por actos delictivos y policivos, cuya comisión se atribuya a éstos, ya sean principales o suplentes.

#### **A. De los Procesos Especiales.**

##### **a.1. La Asamblea Nacional.**

En ese orden de ideas, los juicios penales ante la Asamblea Nacional de Diputados, se desarrollan en dos secciones, una enfocada contra el Presidente de la República y su Vicepresidente y la otra contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

De lo anterior se desprende, el mandato contenido en el artículo 160 de la Constitución Política Panameña, que dispone, como función judicial de ese órgano del Estado, conocer de las querellas y denuncias que se presenten contra dichos funcionarios, a fin de juzgarlos si a ello fuere lugar, por los actos citados anteriormente.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, la citada norma Constitucional establece:

**“Artículo 160.** Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de ésta Constitución o las Leyes.”

Dentro de este contexto, y sobre el proceso especial enunciado, debemos observar que las **decisiones** que surtan del mismo están desarrolladas en los artículos 475 y 476 del Código Procesal Penal, a saber:

**“Artículo 475.** Decisión. Terminados los alegatos y las intervenciones, se someterá a la consideración del Pleno que decida sobre la culpabilidad o no culpabilidad del acusado.

**La votación será secreta y requerirá las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional para dictar sentencia condenatoria.** Si no se logra este número de votos, el imputado será declarado no culpable.

En la votación no tomarán parte el Fiscal, ni los miembros de la Comisión Permanente, cuyos suplentes quedan habilitados para ejercer el voto” (La negrita es de este Despacho).

**“Artículo 476.** Sentencia. De ser encontrado culpable el imputado, se dictará la sentencia dentro de los diez días siguientes, que será firmada por el Presidente y el Secretario General de la Asamblea Nacional.”

#### **a.2. La Corte Suprema de Justicia.**

Por su parte, los procesos especiales que se surten ante la Corte Suprema de Justicia, ésta tendrá la competencia sobre las denuncias y querellas presentadas en contra de los **Diputados**, el Procurador de la Nación y el de la Administración, los Ministros de Estados, los Magistrados del Tribunal Electoral o del Contralor General de la República, al tenor del artículo 39 del Código de Procedimiento Penal, que señala lo siguiente:

**“Artículo 39.** Competencia del Pleno de la Corte Suprema. La Corte Suprema de Justicia será

competente para conocer, en Pleno, de los siguientes negocios penales:

1. De los procesos penales y medidas cautelares contra los **Diputados**, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Ministros de Estado, los Magistrados del Tribunal Electoral o el Contralor General de la República, o de los cometidos en cualquier época por personas que, al tiempo de su juzgamiento, ejerzan alguno de estos cargos.”

Lo anterior, es concordante con el artículo 206 de la Constitución Política que establece las atribuciones que posee la Corte Suprema de Justicia, al señalar que:

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

1...

2...

**3. Investigar y procesar a los Disputados.** Para efectos de la investigación el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, comisionará a un agente de instrucción.

...” (La negrita es de este Despacho).

Conforme observa este Despacho, y en virtud de las normas descritas con anterioridad, es el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la competente para investigar y juzgar los actos delictivos y policivos cuya comisión se atribuyan a los Diputados de la República, principales o suplentes.

Dentro de este contexto, y sobre el proceso especial enunciado, debemos observar que las **decisiones** que surtan del mismo están desarrolladas en el artículo 495 del Código Procesal Penal, a saber:

“**Artículo 495. Mayorías.** Las decisiones que adopte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de las causas que sigan contra un Diputado serán adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

**La sentencia que resuelva el fondo de la causa penal será adoptada por las dos terceras**

**partes de los miembros del Pleno de la Corte”** (La negrita es de este Despacho).

#### **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho procede a emitir su criterio de la siguiente manera, luego de haber realizado un recuento rápido de los procesos penales especiales.

Como hemos expresado, la pretensión del accionante tiene como objetivo, se declare la inconstitucionalidad de **“el segundo párrafo”** del artículo 495 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, por supuestamente violar el artículo 19 de la Carta Magna, que trata sobre fueros y privilegios.

En ese sentido, es importante señalar, que sobre este tema ya se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de fecha 20 de diciembre de 1999, donde señaló lo siguiente:

“ ...  
La Corte considera que la circunstancia de que la Carta fundamental haya establecido, para casos concretos, una mayoría calificada, sólo refleja la voluntad y la finalidad del Constituyente de que en esos casos se requiera de dicha mayoría permitiendo al Legislador que en otros casos pueda exigir una mayoría calificada.

**El Pleno considera que perturbaría el sistema constitucional de la República que la permanencia del Presidente de la República y de la Corte Suprema de Justicia en sus cargos dependa del voto de una simple mayoría de la Asamblea Nacional. La Corte no puede alterar la estructura política establecida en la Constitución Nacional.** El Doctor Arturo Hoyos en su obra la Interpretación Constitucional (Temis 1993) se refiere al principio de concordancia de las normas constitucionales y expone que es **‘consecuencia de una interpretación sistemática de las normas constitucionales’**. Según él, **‘los bienes constitucionalmente protegidos deben ser coordinados y frente a un caso concreto en que se preste un conflicto el juez debe hacer ponderación a fin de establecer prioridades’**. Por ello la interpretación constitucional descansa en un equilibrio entre los Órganos del Estado. **Nuestro sistema constitucional descansa en un equilibrio entre los órganos del Estado y este equilibrio se**

**afectaría si una simple mayoría de la Asamblea Legislativa los puede alterar.** El silencio del constituyente no significa, en esta materia, una limitación para el legislador. De ahí que se impone, y así lo recomendó el Codificador y lo aprobó el Órgano Legislativo, la mayoría calificada para remover al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de sus cargos.

2. Respecto a la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el Legislador Fiscal Roberto Abrego, **la Corte considera que al precitado artículo 2494 no viola los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional**, ya que el requisito de la mayoría calificada no constituye privilegio personal, sino una prerrogativa especial concedida por el constituyente a esos cargos. De ahí que si fue el Legislador el que estableció en el artículo 2494 del Código Judicial que los funcionarios que ocupen tales posiciones, solamente pueden ser condenados con una votación de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, ello se ha hecho en desarrollo y concordancia con el mandato constitucional.

...  
El régimen especial para el juzgamiento del Presidente de la República y de los Magistrados de la Corte Suprema obedece a razones objetivas – la categoría, la subsistencia de la estructura constitucional, etc. – y no razones personales.

...  
Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE EL ARTICULO 2494 del Código Judicial NO ES INCONSTITUCIONAL.”**

De lo anterior se desprende, que la prerrogativa funcional, o la forma especial de enjuiciamiento del Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ya fue objeto de análisis por la más alta Corporación de Justicia, y si bien es cierto, no se trata de la misma norma bajo estudio, su contenido sí se refiere a la misma prerrogativa establecida para los Diputados de la Asamblea Nacional, ambas normas derogadas en el Código Judicial, pero insertas en el actual Código de Procedimiento Penal, de la siguiente manera:

**“Artículo 2490 del Código Judicial.** Para declarar culpable al imputado serán necesarias las dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa.”

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

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

**“Artículo 475. Del Código de Procedimiento Penal.** Decisión. Terminados los alegatos y las intervenciones, se someterá a la consideración del Pleno que decida sobre la culpabilidad o no culpabilidad del acusado.

La votación será secreta y requerirá las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional para dictar sentencia condenatoria. Si no se logra este número de votos, el imputado será declarado no culpable.

En la votación no tomará parte el Fiscal, ni los miembros de la Comisión Permanente, cuyos suplentes quedan habilitados para ejercer el voto.”

**“Artículo 495. Del Código de Procedimiento Penal.** Mayorías. Las decisiones que adopte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de las causas que sigan contra un Diputado serán adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

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

A juicio de este Despacho, la doctrina y la jurisprudencia constitucional de manera reiterativa han venido refiriéndose a la prohibición del fuero y privilegios por razones de raza, nacimiento, discapacidad, condición social, sexo, religión o ideas políticas, conforme a lo contenido en la Carta Magna que señala precisamente que:

**“Artículo 19.** No habrá fuero ni privilegios ni discriminación por razones de raza, nacimiento,

discapacidad, condición social, sexo, religión o ideas políticas”.

Pero para los efectos de la presente demanda, la Corte Suprema de Justicia también ha sido clara al explicar sobre “Fueros y Privilegios” en la Sentencia de fecha 29 de mayo de 1996, donde expresó lo siguiente:

“En torno a la supuesta violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, que establece que no habrá fuero ni privilegios en razón de la raza, nacimiento, clase social, religión, sexo o ideología política, el Pleno de esta Corporación ha señalado en diversas ocasiones que los fueros y privilegios a los cuales se refiere este artículo guardan relación con aquellos que se dan en razón de una persona determinada, es decir aquel privilegio se otorga en consideración de una situación personal pero no impide distinción entre sexos si ella está justificada por razones de interés social. Las normas contenidas en la Ley 3 de 17 de marzo (sic) interés social, dándole prioritaria importancia (sic) interés superior del menor y de la familia.

Principio este que debe privar en estas materias para la mejor protección de los menores de edad.

No procede, pues, el presente cargo.”

En ese orden de ideas y en virtud de los razonamientos planteados, a juicio de este Despacho, **lo que existe en el artículo 495 del Código de Procedimiento Penal, es una prerrogativa y no un fuero o un privilegio**, como expresan los demandantes, ya que tal como hemos visto, la prerrogativa brindada Constitucionalmente, de acuerdo a la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, a funcionarios específicos, el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Diputados de la Asamblea Nacional, es en virtud a su cargo o categoría y para mantener el equilibrio de los órganos del Estado y no por razones personales.

En relación con lo anterior, el diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, define prerrogativa de la siguiente manera:

“**Prerrogativa:** Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo.”

Lo anterior demuestra, que la prerrogativa va unida o depende del cargo, no puede darse de otra manera y de allí la diferencia.

Por tanto, **este Despacho es del concepto que el artículo 495 del Código Procesal Penal no transgrede el artículo 19 de la Constitución Política de la República.**

**VI. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.**

Por las consideraciones previamente expresadas, solicitamos a los Miembros de esta Alta Corporación de Justicia se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 495 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal**, ya que no infringe el artículo 19, ni algún otro de la Constitución Política de la República.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 889-18-I