

14 de junio de 2002

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El **Licenciado Juan De Dios Hernández Sanjur**, contra el **numeral 1, del artículo 212 de la Ley N°49 de 1984**, "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa", en lo referente a la Frase "CON FIANZA", modificada por la Ley N°7 de 1992, la Ley N°3 de 1995, la Ley N°39 de 1996 y la Ley N°16 de 1998.

Concepto.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Por este medio comparecemos ante vuestra distinguida Magistratura, con la finalidad de emitir formal concepto en torno a la demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado Juan De Dios Hernández Sanjur, contra la Frase "**CON FIANZA**", contenida en el numeral 1 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", modificada por la Ley N°7 de 1992, la ley N°3 de 1995, Ley N°39 de 1996 y Ley N°16 de 1998.

Nuestra intervención, la fundamentamos en el artículo 2563 del Código Judicial vigente, en concordancia con el literal b, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

I. El acto acusado de Inconstitucional.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de Inconstitucionalidad se circunscribe a la frase "con

fianza", que se encuentra contenida en el numeral 1, del artículo 212 del Texto Único de la Ley N°49 de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°23,539 de 11 de mayo de 1998, que es del tenor literal siguiente:

"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."

- o - o -

II. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y los conceptos de violación.

A juicio del demandante, las normas Constitucionales que se consideran vulneradas son las siguientes:

1. Los artículos 198, 19 y 20 de la Carta Fundamental, que a la letra establecen:

"Artículo 198: La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida. La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujeta a impuesto alguno."

- o - o -

"Artículo 19: No habrá fueros y privilegios personales, ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

- o - o -

"Artículo 20: Los panameños y extranjeros son iguales ante la ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o

negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

Al explicar los conceptos de violación, el demandante en lo medular, señala que el requisito de fianza, establecido en el artículo 212, numeral 1, del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa contenido en la ley 49 de 1984, es contrario al mandato constitucional, ordenado en el artículo 198 en materia de administración de justicia, porque limita el derecho y la obligación ciudadana de denunciar y acusar, cuando tenga conocimiento de un hecho que pudiera considerarse delito.

En cuanto a los artículos 19 y 20 de la Constitución Política Nacional, señala que se crea un fuero y privilegio contrario al espíritu constitucional, aunado a que se crean condiciones especiales que rebasan lo que establece la norma constitucional.

Examen de constitucionalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de las disposiciones supuestamente infringidas y sus conceptos.

En nuestro país la guarda e integridad de la Constitución se le ha confiado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo establece el artículo 203 del citado cuerpo de normas constitucionales, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Quando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se le advirtiere alguna de las partes que por disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del Pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia."

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 la 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 inadmisibile 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 y privilegios personales".

Al referirse al derecho a la igualdad, el jurista Luis Fuentes Montenegro, nos comenta:

"Al respecto, el insigne constitucionalista Dr. José D. Moscote, ha indicado que 'la Ley no puede establecer distinciones entre los panameños por razones de casta o nacimiento, ni nadie puede, por lo tanto, alegar en su favor excepciones fundadas en tales motivos; todos tienen las mismas posibilidades para desarrollar sus capacidades originales en lo civil y en lo político; cada cual está obligado a tomar su parte de carga con respecto al impuesto en proporción a sus facultades'.

La prohibición de fueros o privilegios personales en la norma no se circunscribe a razones de casta o nacimiento, involucra obviamente razones de sexo, religión e ideas políticas. No obstante la misma debiera señalar en forma taxativa, que dicha prohibición debe existir en términos generales, anulándose así cualquiera posibilidad de fuero por razones no señaladas en el precepto; el cual en esencia manifiesta la idea de igualdad de todos los hombres, no sólo ante los ojos de Dios, sino básicamente ante la ley positiva. En tal sentido, el ideal de justicia debe aplicarse en proporción de equidad como mandato consecuente del Derecho de Igualdad. Ahora bien, es justo decir, que el mismo, no existe en virtud del mero señalamiento en la norma constitucional, de allí que resulta necesario que se instituyan los mecanismos que puedan hacer efectivo el cumplimiento de la norma, por lo que muy poco podría hablarse del Derecho a la igualdad ante la Ley, si no existen las garantías que viabilicen su existencia." (Constitución Política de la República de Panamá, 1972, edición 1973, f. 57-58)

Por su parte, el constitucionalista, Camilo Vásquez Turbay, en su obra Derecho Constitucional, destaca lo siguiente:

"La norma consagra el derecho a la igualdad. Este derecho es un presupuesto esencial de la libertad, la

cual sólo existe en una sociedad de hombres iguales. Por eso, desde los orígenes del Estado liberal, la igualdad es un presupuesto de todo régimen político.

...

El artículo establece una obligación para el Estado, no sólo de respetar la igualdad, sino de adelantar conductas positivas a fin de promover la 'igualdad real'. Este es un concepto que proviene del marxismo. En esta ideología política, se hacen transposiciones entre realidades jurídicas y realidades naturales u objetivas o reales; se habla por ejemplo de democracia real y democracia formal, de libertades y derechos formales y de libertades y derechos reales. De donde proviene la expresión del artículo 13, según la cual 'el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva..', además con una implícita lógica de justicia distributiva.." (Cf. f. 309-310)

En cuanto al artículo 20 de la Constitución Política Nacional, que aduce como violado el demandante, somos de 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 situarles 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 que 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 período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después, gozaran 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 subjúdice, así lo habría consignado expresamente, como acontece en los supuestos que se acaban de señalar en materia de inmunidad.

¿Que 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 compece 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, lo 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 de la siguiente manera:

"Los fueros o privilegios personales que prohíbe el artículo 19 de la Carta Política, son aquellas ventajas injustificadas a favor de un grupo determinado de personas que no tienen necesariamente que fundarse en la raza, la clase social, el sexo la religión o ideas políticas.

El doctor Cesar Quintero, en su obra Derecho Constitucional, al comentar el artículo 21 de la Constitución de 1946, que es ahora el artículo 19 de la Constitución vigente expone:

"...Así parece haberlo entendido también la Corte, pues en otro de sus tantos fallos sobre esta materia ha declarado inconstitucionales preceptos, tanto legales como reglamentarios, que establecían situaciones injustificadas de excepción a favor de determinadas empresas e incluso de determinadas actividades económicas.

Todo lo expresado nos indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. El distingo entraña una limitación o restricción injustas; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio se hallan en la misma situación que otras, que, sin embargo reciben un trato favorable.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la República Argentina, en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.."

Por su parte, Manuel Osorio, en el Diccionario de Ciencia Jurídicas, Políticas y Sociales, define "Fianza" de la siguiente manera:

"Fianza: Obligación accesoria que uno contrae para seguridad de que otro pagará lo que debe o cumplirá aquello a que se obligó, tomando sobre sí el fiador (v) verificarlo él en el caso de que no lo haga el deudor principal, el que directamente estipuló para sí. También la prenda que da el contratante en seguridad del buen cumplimiento de su obligación. La cosa que se sujeta a esa responsabilidad, especialmente cuando es dinero que pasa a poder del acreedor o se deposita y consigna.

La fianza puede ser convencional, pues, como se dice en algún concepto legal, habrá contrato de fianza cuando una de las partes se hubiere obligado accesoriamente por un tercero, y el acreedor de ese tercero hubiere aceptado su obligación, pero puede también constituirse fianza como acto unilateral, antes de que sea aceptada por el acreedor.

Otros orígenes y clases de la fianza son el legal y el judicial, según que sea impuesta por la ley o por los jueces. Es simple o pura, cuando el fiador tiene a su favor el beneficio de excusión (v) de los bienes del deudor, o el beneficio de división (v) si son varios los fiadores y es solidaria cuando, por haberse así estipulado, el fiador no puede valerse de los beneficios de excusión y división. Según la obligación a que esté afectada, tendrá carácter civil o comercial.

En orden al Derecho Procesal Civil y Penal, son fianzas judiciales, entre otras, la de arraigo y la que se exige en ocasiones para la excarcelación de un imputado; equivale a caución en ese sentido.

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 en la Administración de Justicia, es el "acceso a la justicia", el cual de aceptarse la tesis de que hay 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 del denunciante

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran el Pleno de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, que declaren inconstitucional la frase "**con Fianza**", inserta en el numeral 1, del Artículo 212 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, por ser violatoria de los artículos 19, 20 y 198 de la Constitución Política Nacional.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

