

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 490

Panamá, 26 de abril de 2021

Proceso de Inconstitucionalidad.

El Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del **segundo párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984** "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa".

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. Norma acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare la inconstitucionalidad del **segundo párrafo** del artículo 49 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, aprobado por la Resolución 116 de 9 de febrero de 2010, publicada en la Gaceta Oficial número 26476-D del miércoles 24 de febrero de 2010, que señala:

"Artículo 49. Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que la integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el

artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.

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

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

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El accionante aduce que el **segundo párrafo** del artículo 49 antes transcrito, infringe los artículos 32 y 161 (numeral 9) de la Constitución Política de la República de Panamá, los cuales señalan:

“**Artículo 32.** Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

“**Artículo 161.** Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1. Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si han sido expedidas en la forma que prescribe la Ley.

...

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario

escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.

...” (Énfasis suplido).

III. Concepto de la infracción.

Al efecto, el abogado demandante indica que el **segundo párrafo** del artículo 49 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, aprobado por la Resolución 116 de 9 de febrero de 2010, publicada en la Gaceta Oficial número 26476-D del miércoles 24 de febrero de 2010, vulnera el artículo 161 (numeral 9) de la Constitución Política, ya que: “...consideramos que, en funciones Judiciales, la Asamblea podrá convocar a particulares, pero solo como testigos o peritos dentro de un proceso, contra algunos de los funcionarios que la propia Constitución establece que la Asamblea Nacional Juzgará.” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En igual sentido, señala que: “Mantener el contenido de dicho artículo, atenta contra la libertad individual, comercial, el Debido Proceso y otras Garantías Constitucionales, pues supone una instancia judicial especial, sin sustento constitucional alguna, que podría llamar a cualquier persona, para investigarlo o someterlo a cuestionamientos, por actos o hechos alejados a la actividad estatal o gubernamental. Invadiendo funciones de otros Órganos del Estado.” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En cuanto al artículo 32 de la Carta Magna, el recurrente manifiesta que: “Pues sobre entiende que no es la Autoridad Competente para citar o emplazar a personas naturales o los representantes legales de empresas, que no prestan servicio alguno para el Estado y para tal no están sometido (sic) a la jurisdicción de la Asamblea Nacional, para que rindan declaraciones o informes de sus actuaciones en su vida privada o particular. Incluso la norma en un abuso (sic), establece que podrá ordenar hasta su conducción, para que

comparezcan a rendir informes o declaraciones, sino comparecen en su momento.” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a la acción de inconstitucionalidad propuesta.

Explicado lo anterior, le corresponde a este Despacho emitir su concepto, 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, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución y que a continuación exponemos.

En la situación jurídica que se plantea, el activador constitucional aduce como infringidos los artículos 32 y 161 (numeral 9) de la Carta Constitucional, normas que fueron citadas en los párrafos anteriores.

El accionante estima que el **segundo párrafo** del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, viola el artículo 161 (numeral 9) del Texto Constitucional, que detalla las funciones administrativas de la Asamblea Nacional, entre las cuales se encuentra el citar o requerir a los funcionarios para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia.

En cuanto a la mencionada disposición el actor manifiesta que la Asamblea Nacional no tiene facultad investigativa como es el caso del Ministerio Público, ni tampoco jurisdiccional como el Órgano Judicial, para citar ante la comisión permanente o subcomisión, a aquellas personas que sean ajenas al sector estatal, con el propósito que éstos rindan declaraciones verbales o escritas.

En atención al **principio de universalidad constitucional** consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, nuestro análisis no se puede limitar al estudio de las disposiciones tachadas de inconstitucionales; es decir, **“únicamente a la luz de los textos citados en la demanda”**, sino que deben examinarse con todos los preceptos de la Constitución Política.

Con fundamento en ese principio, nos remitimos al artículo 159 (numeral 17) de la Constitución Política que puntualiza:

“Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.

...

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno.”

Vale acotar, que el Texto Constitucional ha previsto una **cláusula de reserva legal**, en el sentido que la Ley reglamentará la materia legislativa.

Según lo que establece esa disposición constitucional, el Pleno de la Asamblea Nacional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, expidió la **Resolución 116 de 9 de febrero de 2010**, “Que aprueba el Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional”; con las modificaciones, adiciones y derogaciones adoptadas por las Leyes: 7 de 1992, 3 de 1995, 39 de 1996, 12 de 1998, 16 de 1998, 35 de 1999, 57 de 2002, 25 de 2006, 16 de 2008, 28 de 2009, 32 de 2009, 38 de 2009, 43 de 2009 y 66 de 2009.

Visto lo anterior, estimamos pertinente citar el contenido de los artículos 160, y 161 (numeral 6) de la Constitución Política, que disponen:

“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 a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes.”

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

1...

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta

Constitución o la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados.

5. Nombrar al Contralor General de la República, al Subcontralor de la República, al Defensor del Pueblo, al Magistrado del Tribunal Electoral y al suplente que le corresponde conforme a esta Constitución.

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

7. Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando estos, a juicio de la Asamblea Nacional, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea exequible se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Diputados, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. La Ley establecerá la sanción que corresponda.

8. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República. Con ese propósito, el Ministro del ramo presentará personalmente ante el Pleno de la Asamblea Nacional la Cuenta General del Tesoro, en marzo de cada año. El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional dispondrá lo concerniente a esa comparecencia y a la votación de la Cuenta del Tesoro presentada por el Órgano Ejecutivo.

...” (La negrita es nuestra).

De lo anotado se desprende que la Asamblea Nacional tiene tres (3) funciones a saber:

a) la judicial; b) la administrativa; y c) la legislativa.

La **función judicial** que tiene la Asamblea Nacional corresponde a conocer las acusaciones o denuncias que se presenten en contra del Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, de existir suficiente mérito, se procede a juzgarlos.

Ejemplo de lo anterior, es la Sentencia de 21 de octubre de 1999, por medio de la cual la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, indicó:

“El Juzgado Tercero Municipal de Panamá, Ramo Penal... mediante auto de 11 de agosto de 1999 declinó en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento del proceso penal iniciado a raíz de la querrela penal presentada por el Doctor Jacinto Cárdenas en representación de..., contra la licenciada Mariblanca Staff, por los delitos de abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos.

...

Es un hecho notorio que la licenciada Mariblanca Staff fue nombrada Magistrada titular de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Quinta de Instituciones de Garantía y en la actualidad está ejerciendo este cargo jurisdiccional.

Este hecho inhibe a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de conocer este negocio penal, con fundamento en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución Política de la República que establece como función judicial de la Asamblea la de ‘conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ...’.

En razón de lo anterior debe Sala declinar el conocimiento de esta causa a la Asamblea Legislativa por ser de su privativa competencia.

Por lo anterior, la CORTE SUPREMA, SALA PENAL..., DECLINA la competencia de la querrela presentada por el Doctor Jacinto Cárdenas en representación de..., en contra de la licenciada Mariblanca Staff a la Asamblea Legislativa para que se le dé el trámite que corresponde en Derecho.” (Énfasis suplido).

En otro orden de ideas, el connotado tratadista argentino Roberto Dromi, explica que la **función administrativa**, “*es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como lo señaláramos, cuando la gestión y el servicio lo es en función del interés colectivo estaremos en presencia de Administración Pública...toda vez que lo gestado y gestionado es el bien común - en tanto se trata de actividad concreta dirigida, mediante una acción positiva, a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar de la comunidad, a la integración de la actividad individual en vista al interés general- se verifica función administrativa en los tres órganos fundamentales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y también en los órganos públicos no estatales (por autorización o delegación*

estatal), cumpliendo así, los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico asignan al Estado." (Lo destacado es nuestro) (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, páginas 138-139).

Como quiera que la Asamblea Nacional, según el artículo 161 (numerales 4 y 5) del Texto Fundamental, respectivamente, tiene la facultad de aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo; y nombrar al Contralor General de la República, al Subcontralor de la República, al Defensor del Pueblo, al Magistrado del Tribunal Electoral y a su suplente, esto debe analizarse de manera conjunta con la potestad contenida en el numeral 6 de esa norma, alusiva a las Comisiones permanentes y a las de investigación de manera que estos puedan ser citados para requerir de ellos información sobre cualquier asunto de interés público, para que informen a fin que se dicten medidas que consideren apropiadas.

En ese mismo sentido, el numeral 8 del artículo 161, establece que la Asamblea Nacional en funciones administrativas puede examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República. Por tal razón los prenombrados funcionarios también pueden ser citados con el propósito de deslindar las mencionadas responsabilidades.

De la misma manera, el numeral 9 del artículo 161 de la Carta Magna, insta a citar o requerir a los funcionarios a que nombre o ratifique el Órgano Legislativo para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia.

En ese escenario y tomando en consideración que el numeral 6 del citado artículo 161, permite nombrar con sujeción a lo previsto en la Constitución Política y en el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, tales Comisiones permanentes como Comisiones de Investigación, estas últimas sobre cualquier asunto de interés público, es necesario para este Despacho remitirnos al Reglamento Interno para verificar las funciones detalladas de las Comisiones de investigación. Veamos.

“Título III

Comisiones de la Asamblea Nacional

Capítulo I

Tipos de Comisiones

Artículo 39. Tipos. Las Comisiones de la Asamblea Nacional durante las legislaturas ordinarias y extraordinarias, son las siguientes:

1. Permanentes.
2. De Investigación.
3. Ad Hoc
4. Accidentales.”

....

Sección 2ª.

Funciones de las Comisiones Permanentes.

“**Artículo 47. Función general.** Las Comisiones Permanentes son las encargadas de presentar proyectos de ley y darles primer debate, así como estudiar, debatir, votar y dictaminar sobre los que presenten ellas mismas y otras autoridades competentes. También emitirán concepto sobre las materias de su competencia, según este Reglamento.”

...

Capítulo III

Comisiones de Investigación, Ad Hoc y Accidentales.

Artículo 67. Comisiones de Investigación. Para atender cualquier asunto de interés público, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá crear Comisiones de Investigación para que rindan informe, a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.

...” (La negrita es nuestra).

“**Artículo 68. Comisiones Ad Hoc.** Las Comisiones Ad Hoc tendrán como función estudiar proyectos de ley y emitir concepto sobre alguna materia en particular que, por su especial naturaleza, no correspondan a ninguna Comisión Permanente de la Asamblea Nacional, además de lo dispuesto en el artículo 75 de este Reglamento y en el artículo 167 de la Constitución Política de la República.

...”

Anotado lo anterior, para esta Procuraduría resulta claro que la Asamblea Nacional está perfectamente facultada a través de sus Comisiones permanentes y de Investigación para

adelantar la evolución de los hechos atinentes a cualquier asunto de interés público, tal como lo exige el numeral 9 del artículo 161 de la Carta Política. Es por tal razón que todas las comisiones *“podrán citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades...empresas mixtas...para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias de su competencia..., requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración.”*

Es necesario aclarar que cuando el tercer párrafo del artículo 49 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, aprobado por la Resolución 116 de 9 de febrero de 2010, publicada en la Gaceta Oficial número 26476-D del miércoles 24 de febrero de 2010, señala que la Comisión *“podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer a rendir declaraciones...”*, la norma no se está refiriendo a investigación de carácter penal, sino de **índole administrativa**, precisamente porque emerge del artículo 161 constitucional relativo a las funciones administrativas del Órgano Legislativo.

Esto de ninguna manera significa la infracción del debido proceso, habida cuenta que el mismo permea igualmente al procedimiento administrativo, de allí que ha sido tarea de esta Procuraduría establecer los fundamentos constitucionales que sustentan la norma acusada de inconstitucionalidad reforzada con la normativa del Reglamento Interno por remisión directa de la disposición superior.

En atención a lo expresado, a juicio de este Despacho, el hecho que las mencionadas Comisiones *“puedan”* (facultad discrecional) emplazar a toda persona natural o representante legal de una persona jurídica para que rinda declaraciones verbales o escritas, no se aleja del análisis de los asuntos de interés público que las prenombradas deben por mandato constitucional informar al Pleno a fin que se dicten las medidas que se consideren apropiadas, como lo dispone el numeral 6 del artículo 161 del Texto Fundamental.

A propósito de la frase “**interés público**”, desarrollada en los párrafos que anteceden, veamos cómo es definida.

“**Interés público.** Deseo social para el logro de determinado beneficio común o para la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, que pueden estar o no previstos en el orden jurídico. El interés público es la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el Estado al considerarlo éste primordial.” (MARTINEZ, Rafael, Diccionario Jurídico General, Iure Editores. Tomo 2 (D-N), México, página 705).

Al respecto, estimamos pertinente citar el artículo 163 de la Constitución Política que dice:

“**Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:**

- 1...
 2. **Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.**
- ...” (La negrita es nuestra).

De la norma transcrita se desprende sin lugar a dudas, que la Asamblea Nacional no se está inmiscuyendo en asuntos que, por competencia, le corresponden dilucidar a los otros Órganos del Estado (Judicial y/o Ejecutivo).

Contrario a lo expuesto por el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**, este Despacho es de **opinión que el accionante comete un error al sostener que el segundo párrafo del artículo 49 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, aprobado por la Resolución 116 de 9 de febrero de 2010, publicada en la Gaceta Oficial número 26476-D del miércoles 24 de febrero de 2010, vulnera el artículo 161 (numeral 9) de la Carta Magna**, debido a que, aquél artículo de ninguna manera se sustenta en el mencionado numeral 9 pues, como ya hemos explicado, el Órgano Legislativo por facultad constitucional puede citar a personas naturales y jurídicas, por medio de sus representantes legales para que rindan informes escritos o verbales que guarden relación con asuntos de interés público, es decir, que le atañen a la colectividad.

Que el accionante constitucional afirme que el hecho que el Pleno de la Asamblea Nacional cite a personas ajenas al sector estatal, deviene en una equivocación, puesto que, si se da el caso que un ciudadano de alguna manera está involucrado en asuntos de interés público, el mismo debe rendir cuentas de su gestión cuando esta deba ser del conocimiento de la sociedad en general, por consiguiente, no es cierto lo afirmado por el Licenciado **Roberto Ruiz Díaz**.

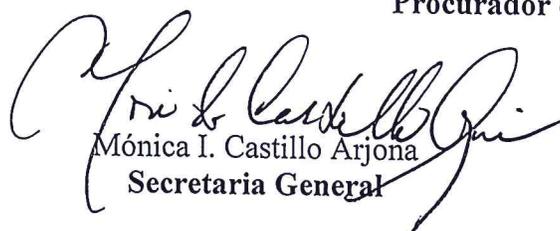
En conclusión, queda claro que con el hecho de citar o emplazar a personas naturales o jurídicas, a través de sus apoderados legales, la Asamblea Nacional procura la transparencia que debe regir en la Administración Pública, por lo que, no se puede pensar que tal atribución es abusiva, máxime que dicha facultad le permite a ese Órgano del Estado que los citados expliquen lo que se estime deben aclarar para entonces dictar medidas que consideren apropiadas, tal como lo dispone el artículo 161 (numeral 6) de la Carga Magna.

V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En consideración de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración, solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL el segundo párrafo del artículo 49 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, aprobado por la Resolución 116 de 9 de febrero de 2010, publicada en la Gaceta Oficial número 26476-D del miércoles 24 de febrero de 2010, toda vez que no infringe los artículos 32 y 161 (numeral 9) de la Constitución Política de la República de Panamá.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 945-20-I