

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 365

Panamá, 11 de abril de 2016

Proceso de inconstitucionalidad.

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

El Licenciado **Rogelio Cruz Ríos**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de la oración "...El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela presentada contra el Presidente.", contenida en el **artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008**, "Que adopta el Código Procesal Penal".

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión previa.

Antes de entrar al análisis de la oración acusada de inconstitucional, este Despacho estima pertinente señalar que **la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 19 de noviembre de 2015, declaró inconstitucional el plazo de dos (2) meses al que se refería el artículo 491-A de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008**, "Que adopta el Código Procesal Penal", adicionado por el artículo 5 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, **que tenía la Corte Suprema de Justicia, como Tribunal de única instancia, para investigar a los miembros de la Asamblea Nacional**, cuyo contenido disponía:

"Artículo 5. Se adiciona el artículo 491-A del Código Procesal Penal, así:

Artículo 491-A. Plazo de la investigación. **El Magistrado Fiscal deberá concluir la investigación dentro de dos meses siguientes a su iniciación.** Podrá concluirla antes del vencimiento de este plazo, si

considera que se han recogido los elementos de prueba que permitan formular la acusación.

En caso de imputación compleja, podrá prorrogarse este plazo hasta por un mes adicional, decisión que adoptará el Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías a requerimiento del Magistrado Fiscal.

Cuando el imputado considere que se ha prolongado indebidamente el plazo establecido en este artículo para concluir la investigación, podrá pedir al Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías que le fije al Magistrado Fiscal un término adicional no mayor de diez días para finalizar la investigación, a cuyo vencimiento remitirá la investigación a dicho Juez de Garantías para su calificación.

Si en un término de diez días el Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías no fija el plazo de finalización solicitado por el imputado o si el Magistrado Fiscal no remite a dicho Juez de Garantías la investigación en el plazo fijado, se tendrá por extinguida la acción penal, que será decretada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a solicitud del imputado o de su defensor. La decisión que se adopte admite recurso de reconsideración.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 3 de la Gaceta Oficial 27127-A de 24 de septiembre de 2012).

En la mencionada Sentencia, ese Máximo Tribunal señaló que **la introducción del artículo 491-A de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008**, adicionado al Código de Procedimiento Penal, mediante la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, **redujo sustancial y drásticamente el plazo de la investigación en relación con los procesos especiales que son de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno**, lo cual tiene dos (2) consecuencias **que colisionan con los artículo 22, 32 y 220, numeral 4, de la Constitución Política de la República**, a saber:

1. **Afecta la posibilidad que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación;** y
2. **Restringe, en determinadas circunstancias, la posibilidad que el Diputado que es sometido a una investigación pueda defenderse efectivamente.**

II. Norma acusada de inconstitucional.

El Licenciado Rogelio Cruz Ríos, actuando en su propio nombre y representación, interpuso una acción de inconstitucionalidad **en contra de una oración del artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008**, “Que adopta el Código Procesal Penal”, cuyo texto indica:

“Artículo 470. Designación del Fiscal. El Pleno de la Asamblea Nacional designará, siguiendo los trámites especiales para el

nombramiento de servidores públicos establecido en su Reglamento Interno, un Fiscal de entre sus miembros que no forme parte de la Comisión Permanente referida.

El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela presentada contra el Presidente. En la investigación, el Fiscal recabará las pruebas favorables o desfavorables contra el imputado. Podrá solicitar a la Subcomisión de Garantías la autorización para la práctica de pruebas anticipadas o de aquellas que por su urgencia puedan producir la negación o ineficacia del proceso.” (La oración en negrita es la acusada de inconstitucional).

III. Disposiciones constitucionales que se dicen infringidas.

A juicio del Licenciado Rogelio Cruz Ríos, la oración antes citada, que forma parte del artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, “Que adopta el Código Procesal Penal”, vulnera las siguientes disposiciones de la Constitución Política de la República:

A. El artículo 22, que indica que toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes. Además, que las personas acusadas de cometer un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público **que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa**; y que quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales (Cfr. foja 2 del expediente judicial);

B. El artículo 32, que dispone que 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 (Cfr. foja 3 del expediente judicial); y

C. El artículo 220, numeral 4, que señala que son atribuciones del Ministerio Público, entre otras, perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el Licenciado Rogelio Cruz Ríos sostiene que la oración antes citada que forma parte del artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, “Que adopta el Código Procesal Penal”, debe declararse inconstitucional; ya que vulnera el artículo 22 del Texto Fundamental al establecer un plazo de dos (2) meses para que el Fiscal investigue al Presidente de

la República, introduce un término que impide al investigado el ejercicio de todas las garantías judiciales establecidas para su defensa (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, señala el accionante que también se infringe el artículo 32 de la Constitución Política de la República, puesto que reitera que el mencionado plazo de dos (2) meses no permite al Presidente de la República ejercer su derecho a la defensa y, por consiguiente, se viola el principio del debido proceso (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Finalmente, el recurrente manifiesta que la oración en estudio infringe el artículo 220, numeral 4, del Estatuto Fundamental, que consiste en perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales, pues, estima que el plazo de dos (2) meses al que alude la norma no le permite al Fiscal investigar al Presidente de la República de forma adecuada, lo que se traduce en impunidad (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho inicia su examen de constitucionalidad haciendo un análisis de las normas de procedimiento del Código Procesal Penal que contienen términos para efectuar las investigaciones correspondientes; y al efectuar un recorrido por la mencionada normativa, advertimos que, **entre las disposiciones comunes relativas a los juicios penales que se surten ante la Corte Suprema de Justicia, como Tribunal de única instancia, se destaca el artículo 481**, el cual señala:

“Artículo 481. Procedimiento. En los procesos penales que conoce la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de única instancia, **se seguirá el procedimiento oral previsto en este Código para los procesos comunes u ordinarios.**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 102 de la Gaceta oficial 26,114 de 29 de agosto de 2008).

Al remitirnos, por mandato expreso de la norma citada, a las disposiciones que regulan **los procesos comunes u ordinarios**, nos encontramos, entre otros, con los artículos **280 y 281 del Código Procesal Penal**, que puntualizan:

“Artículo 280. Formulación de la imputación. Cuando el Ministerio Público considere que tiene suficientes evidencias para formular imputación contra uno o más individuos, solicitará audiencia ante el Juez de Garantías para tales efectos. En esta audiencia el Fiscal comunicará oralmente a los investigados que se desarrolla actualmente

una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados.

La imputación individualizará al imputado, indicará los hechos relevantes que fundamentan la imputación y enunciará los elementos de conocimiento que la sustentan.

A partir de la formulación de imputación hay vinculación formal al proceso.”

“**Artículo 281. Efectos.** La formulación de imputación producirá los siguientes efectos:

1. La interrupción de la prescripción de la acción penal.

2. **Desde esta audiencia comienzan a contarse los plazos previstos en los artículos 291 y 292**, que tiene el Ministerio Público para declarar cerrada su investigación y comunicarlo así a las partes. Vencidos éstos tendrá un plazo de hasta diez días para acusar o solicitar sobreseimiento.

3. Se abre la posibilidad de aplicar el criterio de oportunidad, de celebrar acuerdos entre el Ministerio Público y la defensa, de suspender condicionalmente el proceso y las formas alternas de resolución del conflicto dispuestas en este Código.” (Lo destacado es nuestro).

Por razón del contenido de las normas transcritas, resulta importante destacar que **uno de los efectos de la formulación de la imputación es que a partir de esa audiencia comienzan a contarse los plazos de la fase de investigación** previstos en los **artículos 291 y 292 del Código Procesal Penal**, que a la letra dicen:

“**Artículo 291. Plazo de la fase de investigación.** El Ministerio Público, **a partir de la formulación de imputación, debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis meses**, salvo el supuesto previsto en el artículo 502 de este Código.

Al concluir la investigación, el Fiscal deberá comunicar el cierre de ésta al imputado, a su defensor y a la víctima y querellante si los hubiera.

El incumplimiento de este plazo acarreará la sanción disciplinaria por parte del superior jerárquico, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar por su proceder.” (Lo destacado es de este Despacho).

“**Artículo 292. Plazo judicial.** Siempre que las características de la investigación lo permitan, el Juez de Garantías, a petición de parte, podrá fijar un plazo menor al indicado en el artículo anterior para concluir la investigación, después de oír al Ministerio Público y de adoptar las medidas necesarias con el fin de proteger las garantías de los intervinientes. **A falta de esta petición, se entenderá que el Fiscal se acoge al plazo ordinario para concluir su investigación.**”

Al contrastar ambos textos, **resulta evidente para esta Procuraduría que el artículo 470 del Código Procesal viola el artículo 32 de la Constitución Política de la República, porque establece un procedimiento especial que vulnera el derecho a la defensa, cuando dice: “El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos (2) meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela presentada contra el Presidente.”; mientras que los artículos 291 y 292 del Código Procesal Penal, indican que en los procesos comunes u ordinarios, el Ministerio Público, a partir de la formulación de imputación, debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis (6) meses; y que a falta de esta petición, se entenderá que el Fiscal se acoge al plazo ordinario para concluir su investigación.**

En este aspecto, concordamos con lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su **Sentencia de 19 de noviembre de 2015**, que **declaró inconstitucional el plazo de dos (2) meses**, al que se refería el artículo 491-A de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, “Que adopta el Código Procesal Penal”, adicionado por el artículo 5 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, que tenía la Corte Suprema de Justicia, como Tribunal de única instancia, para **investigar a los miembros de la Asamblea Nacional**, porque, entre otras cosas, **restringe, en determinadas circunstancias, la posibilidad que el investigado pueda defenderse efectivamente.**

En ese sentido, destacamos el hecho que **uno de los elementos que componen el debido proceso**, regulado en el **artículo 32 de la Constitución Política de la República**, es el **derecho a la defensa**, tal como lo indicó la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su Sentencia de 2 de julio de 2014, al puntualizar lo siguiente:

“a. Alcance del artículo 32 de la Carta Política: ...

...**este principio de debida defensa**, tiene la connotación de ser una garantía a favor de las personas (...), para que previamente a ser sancionado u obligado a realizar determinada prestación, sea escuchado, y sobre todo, cuente con una serie de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer claramente los hechos que se le imputan, y las

disposiciones jurídicas que los fundamentan, así como evacuar pruebas y presentar alegatos en sus descargo.

Según el maestro Allan R. Brewer-Carias^[5], de esta garantía derivan, además, los derechos a ser notificado, a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a ser oído, a presentar pruebas y alegatos, y a ser informado de los medios de defensa...

A este derecho general, se le considera 'derecho para los derechos', ya que de su ejercicio deriva la eficacia de la defensa de los derechos sustanciales. El mismo está previsto, como se ha visto en la Carta Política, en el Título sobre Garantías Fundamentales, y en instrumentos y Tratados Internacionales suscritos y ratificados por la República de Panamá, como la Declaración Universal de Derechos Humanos^[6] (artículos 10 y 11), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre^[7] (Declaración Americana) (artículos XVIII y XXVI), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos^[8] (Convención Americana) (Artículos 8, 9 y 25)."

De lo anterior, se infiere que **la oración contenida en el artículo 470 del Código Procesal Penal, en estudio, le restringe al Presidente de la República su derecho a la debida defensa**, particularmente, a su derecho a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a conocer claramente los hechos que se le imputan, las disposiciones jurídicas que los fundamentan, a ser escuchado, a ser informado de los medios para su defensa, a presentar pruebas, a que éstas se evacúen, a presentar alegatos y a ser notificado de la decisión adoptada.

En ese contexto, **opinamos que la oración contenida en el artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008**, "Que adopta el Código Procesal Penal", **en estudio, también vulnera el artículo 22 del Estatuto Fundamental**, relativo al Principio de Presunción de Inocencia, porque una de sus características es que **asegura las garantías establecidas para la defensa**; por consiguiente, se estaría incurriendo en la restricción al derecho a la defensa en la forma explicada en el párrafo anterior.

En respaldo de nuestro concepto, consideramos pertinente citar las características más relevantes del Principio de Presunción de Inocencia, veamos:

"Las Perspectivas del Principio de Presunción de Inocencia en el Proceso Penal Panameño

Por: Mgdo. Wilfredo Saénz F.

XVI Congreso Colombiano de Derecho Procesal Penal

...

III. CARACTERÍSTICAS

Garantiza que una persona no debe ser vinculada en forma objetiva y subjetiva con el hecho punible, hasta tanto el Estado no le compruebe, a través de los medios probatorios idóneos, al menos indicios de culpabilidad durante la fase preparatoria o de instrucción sumarial, intermedia o plenaria para justificar su detención preventiva.

Ese status es un principio universal de derecho constitucional, porque los textos constitucionales de los diferentes Estados lo incluyen como una de las garantías procesales o principios rectores de los procesos penales y esta categoría jurídica impide la violación y modificación, además se contemplan las acciones o recursos para enmendar los daños o violaciones al mismo.

...

Exige la conducción del proceso por una autoridad competente, esto significa que está vinculado con el principio de juzgamiento de juez natural o legal, por cuanto la justificación de aplicación de una medida cautelar personal es función que le corresponde al funcionario judicial con facultades para administrar justicia.

Dentro de otro contexto exige una sentencia ejecutoriada de declaratoria de culpabilidad, para que el imputado pierda su status de inocencia y sea considerado una persona vinculada en forma objetiva y subjetiva con el hecho punible.

Persigue también que se le garantice al imputado el derecho a una defensa, privada o pública de acuerdo con sus condiciones económicas y la debida información según su escolaridad, de los cargos formulados en su contra.

Una norma procesal no debe desvirtuar este principio, porque sería contrario al texto constitucional, por esa razón garantiza la libertad personal.

Se pretende evitar perjuicio, un daño jurídico, el desprestigio ante la comunidad, los familiares y el entorno social dentro del cual debe desenvolverse el individuo.

...” (Lo destacado es nuestro).

Finalmente, **en nuestro concepto, la oración acusada de inconstitucional, contenida en el artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, también viola el artículo 220, numeral 4, del Estatuto Fundamental**; ya que, tal como lo dijo la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su Sentencia de 19 de noviembre de 2015, se “**Afecta la posibilidad que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación**”, por lo que consideramos que la misma limita las facultades

atribuidas a dicho funcionario, pues, le impide efectuar una investigación prolija, en un plazo oportuno, con la finalidad de allegarse a la verdad material.

En adición, este Despacho considera necesario recordar que, conforme lo establece el artículo 163 de la Constitución Política de la República, *“Es prohibido a la Asamblea Nacional: 1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.”*

Por lo expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **ES INCONSTITUCIONAL** la oración **“...El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela presentada contra el Presidente.”**, contenida en el **artículo 470 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008**, “Que adopta el Código Procesal Penal”, puesto que infringe los artículos 22, 32, 163 y 220, numeral 4, de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 266-16-I