

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 956

Panamá, 12 de octubre de 2015

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

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

El **Licenciado Samuel Quintero Martínez** actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del **artículo 56 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, por la cual se adopta el Código Procesal Penal.**

Honorable 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 acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposición legal acusada de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, aprobado mediante la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, norma cuyo texto íntegro, según fue publicado en el ejemplar número 26,114 de la Gaceta Oficial, correspondiente al 29 de agosto de 2008, es el siguiente:

“Artículo 56: Improcedencia de la Recusación. No procede la recusación contra el Juez de Garantías durante la fase de investigación.”

II. Normas constitucionales y legales que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que el artículo 56 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, vulnera de manera respectiva, las siguientes normas:

A. El artículo 17 de la Constitución Política de la República, que, entre otras cosas, señala que las autoridades de la República están instituidas para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley (Cfr. f. 1 del expediente judicial);

B. El Artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual consagra el derecho que tiene toda persona, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y tener acceso a un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (Cfr. f. 2 del expediente judicial);

C. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, por la Asamblea de Representantes de Corregimientos, el cual guarda relación con el derecho que tiene toda persona a que se le garantice el ejercicio del principio del debido proceso legal, en las acciones penales, civiles, laborales, fiscales o de cualquiera otra naturaleza; y

D. El artículo 6 de la Ley 63 de 2008, que aprueba el Código de Procesal Penal, según el cual a los jueces se le garantizará la independencia, interna y externa, así como su imparcialidad, y, que, para ello les es exigido su inamovilidad en el cargo, su desempeño con la debida probidad y el respeto al principio del Juez natural.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Los cargos de inconstitucionalidad sobre los cuales el accionante sustenta su pretensión radican en el hecho que la norma acusada de inconstitucional imposibilita que los jueces de garantía, durante el procedimiento de la investigación penal, sean recusados por no declarar que estaban impedidos para conocer la causa que dio inicio a la acción penal, aunque existan conflictos de intereses o causas graves que afecten su imparcialidad en el proceso, tales como relaciones

de parentesco, convivencia, amistad, enemistad y comerciales con algunas de las partes o cuando pueda tener un interés en el resultado de la acción penal (Cfr. f. 1 del expediente judicial).

Previo al examen de la norma acusada de inconstitucional, estimamos indispensable señalar que el nuevo Código Procesal Penal aprobado en nuestro país a través de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, implica un cambio distinto al sistema inquisitivo anteriormente imperante, por un largo período, en nuestro medio, caracterizado por la concentración en el Ministerio Público de las funciones de instrucción y jurisdicción durante la etapa sumarial, a fin de pasar al denominado Sistema Penal Acusatorio, determinado por la separación de dichas funciones desde un inicio del proceso, en el cual **el Juez es quien va a realizar las labores jurisdiccionales a lo largo del mismo y presidirá la relación dialéctica y contradictoria entre las partes en un plano de igualdad.**

En ese sentido, resulta importante indicar que según se establece en el artículo 5 del Código Procesal Penal, **las funciones de investigación están separadas de la función jurisdiccional**; correspondiéndole exclusivamente al Ministerio Público la dirección de la investigación. La norma también es clara al disponer que **el Juez no puede realizar actos de investigación o el ejercicio de la acción penal ni el Ministerio Público puede realizar actos jurisdiccionales**, sin perjuicio de los casos especiales señalados en el mencionado código.

Por otra parte, el artículo 44 de ese cuerpo normativo, al referirse a la competencia del llamado "**Juez de Garantías**", manifiesta que el mismo **se pronunciará sobre el control de los actos de investigación que afecten o restrinjan derechos fundamentales del imputado o de la víctima, y sobre las medidas de protección a éstas.**

En adición, esa norma incorpora otros actos de carácter procesal que debe atender dicho juzgador, entre los cuales se encuentran el de **conocer todas las**

decisiones de naturaleza jurisdiccional que se deban tomar durante la investigación, con excepción de la señaladas en el código; **las medidas cautelares**, personales y reales; **la admisión o inadmisión de las peticiones de pruebas anticipadas y de su práctica; elevar la causa a juicio y, dictar sobreseimiento** o cualesquiera otra medida procesal.

De acuerdo con el artículo 30 del Código de Procedimiento Penal, **el Juez de Garantías** en el Sistema Penal Acusatorio **se constituye en un órgano jurisdiccional**; de lo cual puede inferirse que se trata de **una autoridad de carácter unipersonal que tendrá a su cargo la actividad jurisdiccional, que consiste en ser garante y responsable de inspeccionar que las actuaciones que se realicen dentro del proceso de investigación que adelanta el Ministerio Público, las cuales afecten los derechos de las personas investigadas, se lleven a cabo dentro del marco de legalidad**; por lo que, la figura del Juez de Garantías interviene en la etapa previa al juicio oral para resguardar derechos fundamentales de los imputados y de las víctimas.

En relación con la figura del Juez de Garantías, la jurista y académica mexicana Celia Blanco Escandón, en su artículo denominado “El Juzgador: Eje del Cambio en el Nuevo Proceso Penal”, señala lo siguiente:

“En definitiva, **el Juez de Garantía** es un tercero que no investiga y, por ende, **está en una posición que le permite evaluar en forma imparcial la labor del Ministerio Público y la de los funcionarios policiales**. Así la fase de investigación se `judicializa´ en cuanto **a su control, se evitan abusos y se presta pronto auxilio a los imputados ante los eventuales excesos o desequilibrios que se pudieran producir**.

...

Las funciones básicas del Juez de Garantía son:

- a) **Asegurar los derechos del imputado** y demás intervinientes en el proceso penal;
- b) Dirigir personalmente las audiencias que procedan;
- c) Dictar sentencia –cuando corresponda– en el procedimiento abreviado; y
- d) Conocer y fallar las faltas penales de conformidad con el procedimiento contenido en la ley procesal penal.

Debemos recordar, además, la labor fundamental que se le encomienda en el nuevo proceso, al señalar que toda actuación del procedimiento que privare al imputado o a un tercero del ejercicio de derechos fundamentales, o lo restringiere o perturbare, requerirá de autorización judicial previa. En consecuencia, cuando una diligencia de investigación pudiere producir alguno de tales efectos, el fiscal deberá solicitar previamente autorización al juez de garantía.

Otra función muy importante del juez de garantía es que en cualquier etapa del procedimiento en que el juez de garantía estime que el imputado no está en condiciones de ejercer los derechos que le otorgan las garantías judiciales consagradas en la Constitución Política, en las leyes o en los tratados internacionales ratificados por el país correspondiente, y que se encuentren vigentes, adoptará las medidas necesarias para permitir dicho ejercicio.

...” (Cfr. **Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM;** www.bibliojuridica.org). (El destacado es nuestro).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que la principal función del Juez de Garantías es controlar la legalidad de la investigación que desarrolla el Ministerio Público, respecto a las actuaciones que pudieran implicar la conculcación de derechos fundamentales del imputado o de terceros; así como de aquellas peticiones que se traduzcan en una terminación anticipada del procedimiento.

Del análisis del rol que desempeña el Juez de Garantías en el Sistema Penal Acusatorio, descrito en párrafos precedentes, observamos que existen ciertos principios procesales que deben ser acatados por éste durante el ejercicio de su judicatura, tales como el principio de independencia, el principio del debido proceso legal y el principio de igualdad entre las partes; a la vez, tiene el deber de garantizarle a las partes que su actuación dentro del proceso se lleve a cabo sin dilaciones, preferencias, privilegios ni desigualdades, y que éstas se encuentren ceñidas a Derecho.

A partir de esa premisa, se estima que el artículo 56 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, acusado de inconstitucional,

no puede ser estudiado de manera aislada sino en conjunto con el resto de las disposiciones legales de nuestro ordenamiento jurídico, puesto que a partir de allí es que podrá observarse cuál fue la intención del Legislador al disponer que no es procedente la recusación contra el Juez de Garantías, durante la fase de investigación.

El numeral 3 del artículo 776 del Código Judicial establece que no están impedidos **ni son recusables los jueces a quienes les corresponda decretar o intervenir en las medidas cautelares**. Al comparar dicha disposición legal con lo dispuesto en el artículo 44, numeral 3, del Código Procesal Penal, el cual contempla **la facultad que tiene el Juez de Garantías de pronunciarse sobre las medidas cautelares**, puede inferirse sin mayor dificultad que esa norma, de carácter general, sirvió de parámetro para instituir en el artículo 56 en estudio, que el Juez de Garantías no puede ser recusado en la fase de investigación. Ello es así, puesto que la intención de ambas disposiciones es que el proceso, en esa etapa incipiente, se lleve a cabo sin demoras, por lo que de ninguna manera la norma acusada de inconstitucional viola los principios de imparcialidad, independencia judicial y del debido proceso legal, contenidos en las normas invocadas en la demanda.

En ese mismo orden de ideas, advertimos que al sustentar los cargos de infracción sobre los cuales descansa su pretensión, el accionante invoca la violación del artículo 17 de la Constitución Política de la República, el cual consagra el principio de legalidad. Sin embargo, al comparar la norma constitucional con los argumentos expuestos por el demandante, puede apreciarse que el artículo 56 del Código Procesal Penal no viola el precepto constitucional invocado; ya que éste sólo obliga a las autoridades de la República, entre éstos, a los Jueces de Garantía, a cumplir lo dispuesto en la Constitución y la ley; y a respetar los derechos y las garantías mínimas estatuidas en nuestra Carta Política, mientras que la prohibición a la que se refiere la norma acusada no va dirigida al juzgador sino a los terceros

intervinientes en el proceso, en el sentido de prohibirles recusar al Juez de Garantías; de tal suerte que dicho Juez jamás podrá inobservar lo dispuesto en esa disposición legal.

Por lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 56 del Código Procesal Penal**, aprobado mediante la Ley 63 de 2008, por la cual se adopta el Código Procesal Penal.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 421-15-I