

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 572

Panamá, 31 de mayo de 2016

**Proceso de inconstitucionalidad.**

El Licenciado **Carlos Eugenio Carrillo Gomila**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del **artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012**, relativo a la designación del Magistrado Fiscal y del Juez de Garantías en los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional.

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

**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. El acto acusado de inconstitucional.**

El Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Gomila, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, relativo a la designación del Magistrado Fiscal y del Juez de Garantías en los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial), cuyo texto dispone lo siguiente:

**“Artículo 3.** El artículo 489 del Código Procesal Penal queda así:

Artículo 489. Designación del Magistrado Fiscal y del Juez de Garantías. Admitida la querrela o la denuncia, el Pleno designará, en esa misma resolución, a uno de sus miembros para que ejerza las funciones de Fiscal de la causa y a otro para que ejerza las funciones de Juez de Garantías.

El Magistrado Fiscal realizará las averiguaciones que conduzcan al esclarecimiento del hecho imputado, así como de las circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a su vinculación o

desvinculación con tal hecho. El Magistrado Fiscal podrá comisionar, de ser indispensable, a un agente de instrucción del Ministerio Público para la práctica de diligencias fuera del despacho.

Compete al Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías pronunciarse sobre el control de los actos de la investigación y el conocimiento de las diligencias, así como en los demás asuntos que le sean atribuidos por este Código y la ley.” (Cfr. las páginas 2 y 3 de la Gaceta Oficial 2,7127-A de 24 de septiembre de 2012).

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

El demandante manifiesta que el artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, relativo a la designación del Magistrado Fiscal y del Juez de Garantías en los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional, infringe el **artículo 32 de la Constitución Política de la República**, el que se refiere al principio del debido proceso (cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En adición, invoca el **artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos**, aprobada por la República de Panamá por medio de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, relativo a las Garantías Judiciales, particularmente al derecho a ser oído por tribunal o juez competente (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

Finalmente, se aduce la infracción del **artículo 206, numeral 3, del Estatuto Fundamental**, que guarda relación con la facultad que le asiste a la Corte Suprema de Justicia para investigar y procesar a los Diputados, misma que, para los efectos de la investigación, comisionará a un agente de instrucción (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar los conceptos de las infracciones expresadas por el actor, sobre las cuales descansa su demanda, el accionante explica que se vulneran el **artículo 32 constitucional** y el **artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos**, que de manera respectiva se refieren a la garantía fundamental del debido proceso y a las garantías judiciales, puesto que no puede ser designado como Magistrado Fiscal a quien ya tuvo injerencia dentro de la causa; es decir, al momento en que éste como parte de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, admite el proceso. Sostiene, además, que quienes nombran al Magistrado Fiscal y al Magistrado Juez de Garantías son

los mismos que admiten la acción penal y dan inicio a la investigación, lo cual vulnera la independencia y la separación de funciones (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

En ese sentido, el actor manifiesta que la existencia de pluralidad de procesos contra una misma persona conllevaría, incluso, al grave escenario en el que uno de los miembros del Pleno que ejerce de Magistrado Fiscal en uno de los casos, puede, a su vez, ejercer las funciones de Magistrado Juez de Garantías en otra causa, lo que indudablemente afecta la parcialidad del tribunal y la instrucción de la investigación, lo que constituye una violación al principio de imparcialidad contenido en el **numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos** (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el actor manifiesta que de acuerdo con el artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, de un grupo colegiado que abre la investigación se escoge a dos (2) personas para que juzguen e investiguen, lo cual vulnera directamente el espíritu del **artículo 206 del Estatuto Fundamental**; ya que esta última norma no busca que un miembro de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, sea escogido como Magistrado Fiscal, sino que se comisione a un Agente de Instrucción; es decir, a un miembro del Ministerio Público (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

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

Esta Procuraduría considera oportuno citar el contenido del artículo 32 de la Constitución Política de la República, para que se pueda apreciar su sentido y alcance, veamos:

**“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.” (Lo destacado es nuestro).

Al trasladar el **principio del debido proceso**, con la consiguiente **garantía constitucional de ser juzgado por autoridad competente**, al Código Procesal Penal; concretamente, en el Título VII, titulado **Procedimientos Especiales**; en el Capítulo II, denominado **Juicios Penales ante la Corte Suprema de Justicia**; en la Sección 3ª, relativa a los **Procesos contra los Miembros de la Asamblea Nacional**, en la que se inserta el artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, objeto de la acción en estudio, **la**

**Procuraduría de la Administración observa que no hay quebrantamiento de los artículos 32 y 206, numeral 3, del Estatuto Fundamental.**

Nuestra posición se sustenta en el hecho que, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 206, numeral 3, de la Constitución Política de la República, los Miembros de la Asamblea Nacional serán investigados y procesados por la Corte Suprema de Justicia**; y que, en el caso concreto de la investigación, ese Órgano del Estado comisionará a un Agente de Instrucción. Veamos el contenido de la norma que comentamos:

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

...

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

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

Al analizar el tenor literal de la norma citada, se observa que **la atribución constitucional y legal de investigar y procesar a los Diputados es privativa de la Corte Suprema de Justicia, que es la autoridad competente**; de allí que **al referirse a la comisión de un Agente de Instrucción, debe entenderse que el mismo debe provenir de su seno**; es decir, que tal responsabilidad debe recaer en uno (1) de los nueve (9) Magistrados que conforman el Pleno del Órgano Judicial. Lo mismo ocurrirá al designar al Magistrado Juez de Garantías.

Por lo anterior, somos del criterio que, **tanto el Magistrado Fiscal**, quien ejerce funciones de Agente de Instrucción, **como el Magistrado Juez de Garantías**, quien está facultado para ejercer el control de los actos de la investigación y el conocimiento de las diligencias, así como en los demás asuntos que le sean atribuidos por el Código Procesal Penal y la ley; elegidos del seno de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, **constituyen las autoridades competentes para investigar y procesar a los Diputados.**

Al analizar el elemento del debido proceso relativo a la garantía constitucional de ser juzgado por autoridad competente, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su Sentencia de 29 de octubre de 1984, explicó lo siguiente:

“El artículo 32 instituye el principio del Debido Proceso que lo constituye un procedimiento regular ante un tribunal permanente legítimamente constituido y competente para juzgar y comprender el derecho a la jurisdicción, que es la facultad que tiene toda persona de recurrir ante los órganos jurisdiccionales del Estado en demanda de justicia, es también la facultad que tiene toda persona de tomar conocimiento de la pretensión deducida en su contra, de defender sus derechos, de contar con asistencia letrada, de aportar pruebas y de la observación de un procedimiento que establece la ley y de obtener una sentencia que oportunamente resuelva la causa.

No hay pues violación del mencionado artículo 32 tan usado por los miembros del foro en los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, porque se cumplió con las dos exigencias que enseña la norma en comento o sea que hubo autoridad competente y se dieron los trámites de la Ley.

**Habrá violación del artículo 32 cuando no se integra el tribunal conforme lo exige la ley**, o cuando se ignore un traslado de ley, o cuando se haya ignorado un trámite de pruebas o de alegatos y en fin, cuando se dicte una sentencia que no sea consecuente de un determinado procedimiento.” (Las negrillas son de este Despacho).

Es por tal razón, que el artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, establece que: ***“Admitida la querrela o la denuncia, el Pleno designará, en esa misma resolución, a uno de sus miembros para que ejerza las funciones de Fiscal de la causa y a otro para que ejerza las funciones de Juez de Garantías”*** (La negrilla es nuestra) (Cfr. las páginas 2 y 3 de la Gaceta Oficial 2,7127-A de 24 de septiembre de 2012).

En ese orden de ideas, esta Procuraduría considera oportuno agregar, que el propio artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, es claro al señalar: *“El Magistrado Fiscal realizará las averiguaciones que conduzcan al esclarecimiento del hecho imputado, así como de las circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a su vinculación o desvinculación con tal hecho.”*; y que: *“El Magistrado Fiscal podrá comisionar, de ser indispensable, a un agente de instrucción del Ministerio Público para la práctica de diligencias fuera del despacho.”*; normativa que se ajusta a lo dispuesto en los artículos 32

**y 206, numeral 3, de la Constitución Política de la República** (La negrita es nuestra) (Cfr. las páginas 2 y 3 de la Gaceta Oficial 2,7127-A de 24 de septiembre de 2012).

Tanto el Magistrado Fiscal como el Magistrado Juez de Garantías deberán ejercer sus funciones conforme lo establece el artículo 5 del Código Procesal Penal, que a la letra dice:

**“Artículo 5. Separación de funciones. Las funciones de investigación están separadas de la función jurisdiccional.** Corresponderá exclusivamente al Ministerio Público la dirección de la investigación.

El juez no puede realizar actos que impliquen investigación o el ejercicio de la acción penal ni el Ministerio Público puede realizar actos jurisdiccionales, **sin perjuicio de los casos especiales previstos en este Código.**

Sin formulación de cargos no habrá pena sin acusación probada.” (Lo resaltado y subrayado es de este Despacho).

En este contexto, reiteramos, que nos encontramos ante un análisis que se ubica en el Código Procesal Penal; concretamente, en el Título VII, titulado **Procedimientos Especiales**; en el Capítulo II, denominado **Juicios Penales ante la Corte Suprema de Justicia**; en la Sección 3ª, relativa a los **Procesos contra los Miembros de la Asamblea Nacional**, en la que se inserta el artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, objeto de la acción en estudio, por lo que no se vulneran los principios de la independencia y de la separación de funciones, como de manera errónea lo plantea el accionante.

Lo descrito en los párrafos precedentes, nos permite afirmar que la selección del Magistrado Fiscal como del Magistrado Juez de Garantías del seno de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, tampoco vulnera el principio de imparcialidad que debe regir la actuación de la autoridad competente, al tenor de lo establecido en el **numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos**, como lo afirma el recurrente.

**“Artículo 8. GARANTÍAS JUDICIALES.**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e **imparcial** establecido con anterioridad por la Ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

En el marco de las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar **QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 489 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 3 de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012**, puesto que no vulneran los artículos 32 y 206 (numeral 3) de la Constitución Política de la República ni el artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 270-16-I

