



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de mayo de 2022.
C-SAM-21-2022

Honorable Diputado
Víctor Castillo
Presidente de la Comisión de Gobierno,
Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional
Ciudad.

Ref.: Anteproyecto de Ley N° 15 “Que modifica artículos del Código Procesal Penal”

Señor Presidente:

Me dirijo a usted en ocasión de su nota número 2022 886_AN CGJA de 30 de marzo de 2022, mediante la cual solicita a este Despacho emita concepto respecto al Anteproyecto de Ley N° 15, “*Que modifica artículos del Código Procesal Penal*” que tiene a bien modificar o afectar aspectos regulados en el Código Procesal Penal, Código Judicial, y la jurisdicción especial de justicia de paz comunitaria desarrollada en la Ley 16 de 17 de junio de 2016, en cuya exposición de motivos, sustenta como propósito de la reforma, agilizar los procesos que se ventilan, considerando; remitir la desventaja en el proceso penal de la atención de hechos ilícitos que son derivados al juez de paz, por las fiscalías, reducir la cantidad de hechos ilícitos que conoce el juez de paz; en materia de amparo, establecer competencias a los Tribunales Superiores de Apelaciones; y la inserción de nuevos mecanismos procesales dentro del proceso de investigación.

En primer lugar, es necesario referirnos a la presentación del anteproyecto de Ley N°15 “*Que modifica artículos del Código Procesal Penal*”, teniendo en cuenta, que la materia a regular, pertenece al conjunto de las denominadas normas orgánicas. En esa línea, señala la Constitución Política, en el artículo 165, que las leyes serán propuestas, cuando sean orgánicas, (numeral 1 literal c) por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.” situación que no es la observada en la presente iniciativa legislativa.

Cuestión Previa

En atención a su solicitud, nos permitimos informarle, que la Procuraduría de la Administración, ha tenido la oportunidad de ofrecer sus consideraciones ante esa Comisión, mediante nota C-SAM-06-2022 de 11 de febrero de 2022, en otros proyectos de ley, en la que se ha pretendido adscribir la justicia comunitaria de paz al Órgano Judicial, en la cual nos hemos pronunciado señalando que la Justicia Comunitaria de Paz, es una jurisdicción especial, cuya filosofía descansa en la restauración de los conflictos vecinales y comunitarios, en la recomposición del tejido social, y en los métodos de

solución de conflictos, como herramienta efectiva a la solución de las controversias comunitarias y a la convivencia pacífica.

Por lo tanto, consideramos que incluir esta jurisdicción especial dentro de una jurisdicción penal, desnaturaliza esta justicia comunitaria de paz, al tenor de la modificación recomendada. Adicional a ello, el juez de paz, no investiga delitos, sino que resuelve pequeñas causas o faltas mediante diversas herramientas que están contenidas en la Ley 16 de 17 de junio de 2016, como las ya descritas en líneas precedentes, además de las prácticas restaurativas, entre otras, a nivel comunitario.

Hecha esta primera precisión, procedemos a externar nuestros comentarios en torno a las disposiciones objeto de los cambios legislativos.

Del Anteproyecto de Ley 15:

1- **Artículo 2.** Se adiciona el numeral 11 al artículo 30 del Código Procesal Penal;

“**Artículo 30:** Órganos jurisdiccionales. Son órganos jurisdiccionales en los casos y formas que determinan la Constitución Política y las leyes:

1.
2. Los Jueces de Paz en atención a los asuntos de naturaleza penal dentro de su competencia.”

Comentario:

Si bien, los jueces de paz, ejercen funciones jurisdiccionales en el ámbito de la Justicia Comunitaria de Paz, al amparo de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, “*Que instituye la justicia comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria*”; no menos cierto, es que la atención de los asuntos o negocios a nivel comunitario se encuentran definidas en la propia ley, (artículos 29 y 31), cuyo ámbito de aplicación se circunscribe solo al corregimiento; garantizando con ello, el tratamiento integral de los conflictos vecinales o comunitarios, mediante los métodos alternos a solución de conflictos; es decir, la mediación y/o conciliación comunitaria; el justo comunitario y los fallos en equidad.

Aunado a ello, los jueces de paz, no conocen de delitos si no de faltas ni realizan investigaciones como lo ejercía antes la antigua figura del “corregidor”; sus actuaciones se circunscriben al ámbito local o vecinal, por tanto, el juez de paz no debe ser parte de la jurisdicción penal y se recomienda su exclusión del artículo 30 del Código Procesal Penal.

2- **Artículo 3.** Se adiciona el numeral 2 al artículo 39 del Código Procesal Penal, así:

Artículo 39. Competencia del Pleno de la Corte Suprema. La Corte Suprema de Justicia será competente para conocer, en Pleno, de los siguientes negocios penales.

1.
2. Del recurso de apelación contra resoluciones dictadas en las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales proferidas por los Tribunales Superiores de Apelaciones de los Distritos Judiciales.

Artículo 4. Se adiciona el numeral 9 al artículo 41 del Código Procesal Penal; así:

Artículo 41: Competencia de los Tribunales Constitucionales: Los Tribunales Superiores de Apelaciones de los Distritos Judiciales conocerán en sus respectivas salas:

1...

...

9. De la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales por escrito cuando se trate de actos o decisiones dentro de la Jurisdicción Penal, que procedan de los agentes del Ministerio Público, Jueces de Garantías, Jueces Municipales, Jueces Comarcales y Jueces de Cumplimiento.”

Comentario:

Los artículos 3 y 4 del citado anteproyecto, modificatorios de los artículos 39 y 41 del Código Procesal Penal, versan sobre la institución de Amparo de Garantías aplicada en la esfera penal. Siendo ello así, la acción de amparo, es autónoma e independiente de la jurisdicción penal, por lo que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no solo asume el conocimiento de estos procesos por derivación de las actuaciones de los Tribunales Superiores de Apelaciones de los Distritos Judiciales, sino de otras instancias jurisdiccionales frente a acciones promovidas por los ciudadanos, con base al artículo 54 de la Constitución Política, que son desarrolladas en el propio Código Judicial en el artículo 2615 y siguientes.

De igual manera, recordemos que con la implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio (SPA), se introduce la figura del juez de garantías, quien es competente para pronunciarse sobre el control de los actos de investigación que afecten o restrinjan derechos fundamentales del imputado o de la víctima; decisiones que pueden ser atacadas a través de los medios y trámites establecidos en el Código de Procedimiento Penal, entre los que se encuentra la Apelación ante el Tribunal Superior de Apelaciones y no vía amparo, toda vez que el Amparo aplica para todas los demás presupuestos contenidos en el Código Judicial; pudiéndose interpretar que la apelación y el amparo son vías que se pueden utilizar simultáneamente.

En este mismo sentido, téngase presente que, respecto a las resoluciones judiciales y conforme el artículo 2615 (numeral 2) del Código Judicial, la vía de Amparo sólo procede cuando se hayan agotado los medios y trámites que establece la Ley para la impugnación de la resolución de que se trate. Por lo que, lo señalado en los artículos 3 y 4 del anteproyecto, sería un contrasentido, dado que sería el mismo Tribunal sobre el cual deben agotarse, en algunos casos los trámites o mecanismos establecidos por Ley, que tenga competencia para conocer de Amparo contra una decisión por el confirmada.

3- Artículo 5. Se adiciona un nuevo numeral para que sea el 9 y el actual pasa a ser el numeral 10 del artículo 44 del Código Procesal Penal, así:

Artículo 44. Competencia del Juez de Garantías. Es competencia de los Jueces de Garantías pronunciarse 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 estas. Además de lo anterior, conocerá:

1. ...

...

9. De las nulidades procesales que nazcan dentro de la investigación preliminar.

10. Las demás que determine la Ley.”

Comentario:

Sobre las nulidades procesales, el Anteproyecto de Ley 15, propone como competencia del Juez de Garantías el conocimiento de las nulidades procesales que nazcan dentro de la investigación preliminar. Debemos advertir, que las nulidades procesales; entendiéndose por este concepto “es la privación de efectos imputada a los actos del proceso que adolecen de algún vicio en sus elementos esenciales y que, por ello, carecen de aptitud para cumplir el fin a que se hallen destinados.”ⁱ

Conforme a esta definición, dichos vicios se generan en la etapa del proceso de imputación. Se debe recordar que la etapa de la investigación preliminar es informal, y lo que se busca es recoger toda información útil al objeto de los hechos sin notificar al imputado, no obstante, el Fiscal, deberá hacerlo con apego a las reglas previstas en los artículos 8, 11, 12, 13 y 14 del Código Penal.ⁱⁱ

Ahora bien, el artículo 286 del Código Procesal Penal recoge la posibilidad o excepción a ejercer un control judicial anterior a la “formulación de la imputación”, es decir que el ciudadano o la persona que se pueda ver afectado puede proceder en contra de esa investigación preliminar, cuando esta afecta su patrimonio o su libertad, sin que se haya formulado la imputación.ⁱⁱⁱ Veamos:

“Artículo 286. Control Judicial anterior a la formulación de la imputación. En caso de que alguna persona se le cause un perjuicio a su patrimonio o a su libertad, sin que medie formulación en su contra, **acudirá ante el Juez de Garantías para instar la inmediata formulación de la imputación.** En este caso, el Juez dará un plazo de dos días al Fiscal para que la formule y, de no hacerlo, decretará el archivo de los antecedentes si los hubiera y dejará sin efecto toda medida intrusiva que afecte al solicitante.
...”

Tal regulación, como podemos observar, está contenida en la citada normativa del Código Procesal Penal, sobre control judicial anterior a la formulación de la imputación, que es una competencia del juez de garantías, pudiendo este decretar el archivo de los antecedentes dejando sin efecto toda medida intrusiva que afecte al solicitante.

En ese sentido, somos de la consideración que no requiere introducirse una nueva disposición relacionada con “nulidades procesales” en la investigación preliminar al Anteproyecto de Ley 15, toda vez que ese control judicial puede ser ejercido por el juez de garantías antes de la formulación de la imputación, bajo los presupuestos ya definidos en el cuerpo legal antes examinado.

Esa situación, puede generar, un freno a la función principal del Ministerio Público, que es la de investigar, lo que puede ser entendido como la intromisión de los jueces en la investigación, generando una colisión al principio de separación de funciones establecido en el artículo 5 del Código Procesal Penal.

4- Artículo 6. El artículo 70 del Código Procesal Penal, así (sic):

Artículo 70. Objetividad. Los fiscales, así como las instituciones auxiliares de apoyo a la investigación, adecuarán su actuación a un criterio objetivo, velando por la correcta aplicación de la ley penal. Los requerimientos y las solicitudes deberán ser conforme a este criterio, aun a favor del imputado, y tomar en consideración las necesidades y los derechos constituidos a favor de la víctima.

Los agentes del Ministerio Público no podrán ocultar ninguna información, documentos, informes y reportes de inteligencia financiera, actuaciones, elementos de convicción, evidencias o pruebas a la defensa.

Los agentes del Ministerio Público tampoco podrán realizar búsquedas generalizadas de documentos y comunicaciones privadas basados en la posibilidad de que estos documentos puedan revelar pruebas de delito y sólo circunscribirse a lo razonablemente relevante para la identificación de la práctica objeto de investigación y **no de convertirse en una auditoría de la vida de la persona investigada. La actuación deberá relacionarse a las prácticas bajo investigación en el proceso en cuyo marco ha sido requerida y sustentada en los indicios ya presentes.**

El incumplimiento de estos mandatos constituirá una falta disciplinaria sin perjuicio de la responsabilidad penal.”

Comentario:

En el Sistema Penal Acusatorio el rol del Ministerio Público, es el de investigar todo hecho que supone la comisión de un delito, pero esa función, no es absoluta, porque en sus actuaciones investigativas que afectan derechos fundamentales, deben ser autorizadas por el Juez de Garantía.

A pesar de ello, sería contraproducente que, desde la etapa preliminar, en caso de que existan indicios, el Ministerio Público, no pueda desarrollar una investigación general preliminar, sobre la base del impedimento a que se vería sujeto, cuando se trate “*de documentos y comunicaciones privadas basados en la posibilidad de que estos documentos puedan revelar pruebas de delito*”. Pues no se trata de una auditoría privada, sino del propio rol del Ministerio Público, precisado en el artículo 220 (numeral 4) de la Constitución Política de “perseguir los delitos”.

Con relación a este tema, se aplican los comentarios, hilvanados en el análisis en las modificaciones sugeridas al artículo 5 del anteproyecto que modifica el artículo 44 del Código Procesal Penal.

5- Artículo 7. El artículo 271 del Código Procesal Penal, así:

“Artículo 271. Formas de inicio de la investigación preliminar. La investigación preliminar del hecho punible podrá iniciarse de oficio, por denuncia o por querrela.

para culminar la fase de investigación preliminar contados a partir de admisión de la denuncia o querrela.

En los casos iniciados de oficio, el Ministerio Público contará con un término de hasta dieciocho (18) meses para para culminar la fase de investigación preliminar contados a partir del inicio de la misma.”

Comentario:

En este caso, la propuesta normativa, pretende introducir plazos a una investigación preliminar, lo que estaría en contra de la naturaleza de la función investigativa del Ministerio Público, cuyo fin es la de determinar la existencia de un hecho punible y lo vinculado a tal hecho. Sobre este aspecto, cabe resaltar, que la figura propuesta atenta contra la certeza del castigo, porque si aparecen indicios aportados, ya no se podría llevar adelante la imputación, generando impunidad.

Sobre lo anterior, cabe destacar que la figura jurídica que opera en favor de la persona que ha incurrido en la comisión de un hecho punible, es el de la prescripción de la acción.

6- Artículo 8. Se adiciona el artículo 271-A al Código Procesal Penal, así:

Artículo 271-A. Caducidad de la instancia. Cuando el proceso se encuentre paralizado por más de cuatro (4) meses, el Juez de Garantías, a solicitud de parte, decretará la caducidad de la instancia.

El término se contará desde la notificación del último acto, diligencia o gestión, y no correrá mientras el proceso hubiere estado suspendido por acuerdo de las partes, por encontrarse a la espera de elementos de convicción por una entidad del Estado o por disposición legal o judicial, interrumpe el término de la caducidad cualquier gestión relacionada con el curso del proceso.

El impulso del proceso por una de las partes beneficia a las restantes. En firme el auto que declara la caducidad, se hará cesar cualquier medida de aprehensión provisional o de naturaleza cautelar.

Por segunda vez es declarada la caducidad de la instancia, se declarará el sobreseimiento de la causa, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y penal que haya lugar.”

Comentario:

El artículo 8, del anteproyecto de Ley 15, introduce una nueva disposición del código proceso penal, al incluir una figura típica del proceso civil, como lo es la caducidad de la instancia. Entendemos que los efectos de la caducidad es una forma de terminación del proceso, por falta de actuación de las partes. En el proceso penal, lo que opera son formas excepcionales de terminación del proceso ya planteadas en este Código, donde aparecen otras figuras, tales como el Desistimiento de la Pretensión Punitiva (artículo 201), la Conciliación (artículo 206), la Mediación (artículo 207), el Criterio de Oportunidad (artículo 212), la Suspensión del Proceso Sujeto a Condiciones (artículo 215), y los

(artículo 212), la Suspensión del Proceso Sujeto a Condiciones (artículo 215), y los Acuerdos (artículo 220). Por lo que consideramos que al incluir esta disposición, se atenta contra el debido proceso, separación de funciones y demás garantías procesales.

7-. Artículo 9. El artículo 275 del Código Procesal Penal, queda así:

“Artículo 275. Archivo provisional. El Fiscal puede disponer el archivo del caso, motivando las razones, si no ha podido individualizar al autor o partícipe o es manifiesta la imposibilidad de reunir elementos de convicción. En este caso, se podrá reabrir la investigación si con posterioridad surgen elementos que permitan identificar a los autores o partícipes.

Asimismo, dispondrá el archivo, si estima que el hecho no constituye no constituye delito, desestimando la denuncia o las actuaciones. Su decisión será revisada por el Juez de Garantías si la víctima lo solicita.

Culminado el plazo de la investigación preliminar y no habiéndose formulado la imputación en un término de tres (3) meses posteriores, el Juez de Garantías, de oficio o a solicitud de parte, declarará el sobreseimiento de la causa, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y penal que haya lugar.”

Artículo 10. El artículo 286 del Código Procesal Penal, queda así:

Artículo 286. Control Judicial anterior a la formulación de la imputación. En caso de que a alguna persona se le cause un perjuicio a su patrimonio o a su libertad sin que medie formulación en su contra, acudirá ante el Juez de Garantías para instar la inmediata formulación de la imputación.

En caso de que a alguna persona se le cause un perjuicio a su imagen ante la sociedad, podrá acudir ante el Juez de Garantías para instar la inmediata formulación de la imputación una vez hayan transcurrido doce (12) meses desde el inicio de la investigación preliminar. En estos casos, el Juez dará un plazo de dos días al Fiscal para que la formule y, de no hacerlo, decretará el archivo de los antecedentes si los hubiera y dejará sin efecto toda medida intrusiva que afecte al solicitante.

Asimismo, la víctima podrá instar al Fiscal para que se pronuncie sobre la investigación, caso en el cual se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 149 de este Código.”

Comentario:

Con relación a los artículos 9 y 10, que modifican los Artículos 275 y 286 del Código Procesal Penal, el primero de ellos referente al archivo provisional y el segundo sobre Control Judicial anterior a la formulación de la imputación. Tal como se observa, lo nuevo es la introducción de plazos, en relación a la función investigativa que debe llevar adelante el Ministerio Público, a través de la investigación preliminar.

Ello podría afectar el curso de la investigación, al verse limitado el ente investigador en los cortos plazos propuestos, para ejercer las acciones que le permita determinar la

existencia del hecho o hechos punibles y la individualización de los sujetos vinculados a este, así como los grados de participación, y obtención de los indicios probatorios que le van a servir de elementos para la formulación de la imputación, habiendo la posibilidad de que tales hechos constituyan en un momento la base del proceso.

De esta manera dejamos expuestos nuestro criterio y consideraciones al Anteproyecto de Ley No. 15 "Que *modifica artículos del Código Procesal Penal*" que a bien tuvo a consultarnos.

Atentamente:


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av/cd/ev
SAM-CON-22-22

ⁱ [Nulidades procesales \(enciclopedia-juridica.com\)](http://Nulidades procesales (enciclopedia-juridica.com))

ⁱⁱ BARRIOS GONZÁLEZ, Boris. Manual de Derecho Procesal penal Acusatorio. 1era. Ed.. 2016. págs. 39-57.

ⁱⁱⁱ *Ibidem* págs... 56-57