

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 430

Panamá, 7 de noviembre de 2013

**Proceso de  
Inconstitucionalidad**

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

El Licenciado **Carlos Eduardo Rubio**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del **último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal**, adicionado por el artículo 5 de la Ley 55 de 1 de septiembre de 2012.

**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. Norma acusada de inconstitucional.**

El Licenciado Carlos Eduardo Rubio, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal, adicionado por el artículo 5 de la Ley 55 de 1 de septiembre de 2012, publicada en la Gaceta Oficial 27127-A de 24 de septiembre de 2012, cuyo contenido se cita a continuación:

**“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.”** (El párrafo en negrillas es el acusado de inconstitucional).

## **II. Las normas constitucionales que se dicen infringidas y los conceptos de la supuesta infracción.**

El accionante señala que el párrafo final del artículo 491-A del Código Procesal Penal infringe las siguientes normas de la Constitución Política de la República:

a) El artículo 19 que establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; y

b) El artículo 155 que, entre otras cosas, indica que los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional. La

detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

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

A continuación, procederemos a analizar cada una de las normas acusadas de inconstitucionalidad, en el orden expresado por el accionante.

1. El actor manifiesta que en el párrafo impugnado se introduce un fuero o privilegio a favor de los miembros de la Asamblea Nacional, al señalar que se extingue la acción penal a los Diputados que la integran cuando en un término de diez días el Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías no fije el plazo de finalización de la investigación solicitado por el imputado o cuando el Magistrado Fiscal no remita la encuesta penal a dicho juez en el plazo señalado para tales propósitos; situaciones que, en su opinión, resultan violatorias del artículo 19 de la Constitución Política de la República, pues, en el caso del ciudadano común la acción penal se le extingue por: **a.** la muerte del imputado; **b.** desistimiento; **c.** prescripción; **d.** amnistía, solo en caso de delito político; y, **e.** el cumplimiento total del acuerdo de mediación o que verse sobre las cuestiones económicas o patrimoniales, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1968-A del Código Judicial y 115 del Código Procesal Penal, cuyos textos son idénticos (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Conforme se desprende de su tenor literal, **el artículo 19 de la Constitución Política de la República**, cuya violación plantea el accionante, señala que **no habrá fueros o privilegios**, es decir, **un tratamiento favorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras**. También **prohíbe la discriminación**, lo que **significa una distinción injusta e injuriosa**.

Ese Tribunal en su Sentencia de 6 de julio de 2000 definió el concepto de **fuero** como a seguidas se copia:

“La palabra fuero que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas, puede aplicarse en el sentido constitucional a **cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos.**” (Las negrillas son nuestras).

Las implicaciones fácticas a las que pueden dar lugar los conceptos de fueros o privilegios explicados en los párrafos anteriores, exigen, para el análisis que nos corresponde efectuar, hacer una remisión a las normas del Código Procesal Penal, concretamente al Libro Tercero “Procedimientos Especiales”, Título VII, que en el Capítulo I regula los **“Juicios Penales ante la Asamblea Nacional”**, particularmente los que se siguen **en contra del Presidente de la República y los Magistrados de la Máxima Corporación de Justicia**; y en el Capítulo II, los **“Juicios Penales ante la Corte Suprema de Justicia”**, especialmente el que se menciona en la Sección Tercera, los **“Procesos Contra los Miembros de la Asamblea Nacional”**, en el que está incluido el artículo 491-A en estudio, adicionado por el artículo 5 de la Ley 55 de 1 de septiembre de 2012, cuyo párrafo final se acusa de inconstitucional, pues, **la revisión de tales disposiciones nos permitirá apreciar si todos los funcionarios mencionados se encuentran en las mismas condiciones o si, por el contrario, existen situaciones de fueros o privilegios a favor de algunos.**

Los artículos 467 a 477 del Código Procesal Penal regulan **los procesos en contra del Presidente de la República**, particularmente en los siguientes aspectos: la competencia del juzgador, la presentación de la denuncia o querrela, la defensa técnica, la designación del Fiscal, la acusación y su traslado, la apertura del juicio, el debate para el juzgamiento, la sentencia y la individualización de la pena; mientras que los artículos 478 a 480 del mismo cuerpo normativo, relativos a **los procesos en contra de los Magistrados de la**

**Corte Suprema de Justicia**, guardan relación con la competencia, el procedimiento y la individualización de la pena.

El análisis pormenorizado del contenido de las **disposiciones que regulan los Juicios Penales que se surten ante la Asamblea Nacional en contra del Presidente de la República y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia**, a los que nos hemos referido en el párrafo anterior, da lugar a concluir que **en ninguna parte de esta normativa se establece la posibilidad de extinguir la acción en beneficio de los investigados, a diferencia de lo establecido para tales efectos a favor de los Diputados.**

Lo anterior, nos permite corroborar que **el último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal infringe el artículo 19 de la Constitución Política de la República**, debido a que en el mismo se establece **un fuero a favor de miembros de la Asamblea Nacional, en el que se tiene por extinguida la acción penal**, si en un término de diez días el Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías no fija el plazo de finalización de la investigación solicitado por el imputado o cuando el Magistrado Fiscal no remita la encuesta penal a dicho juez en el plazo señalado para tales propósitos; **privilegio éste que**, como ya hemos visto, **nuestro ordenamiento jurídico no hace extensivo al Presidente de la República ni a los Magistrados la Corte Suprema de Justicia**, lo que denota **un tratamiento favorable para los miembros de la Asamblea Nacional, que se traduce en una distinción injusta en detrimento de los otros funcionarios que gozan de la misma condición procesal**, a pesar de encontrarse todos ellos en un solo plano normativo.

En relación con la interpretación del artículo 19 de la Carta Política, ese Tribunal se pronunció mediante Sentencia de 19 de mayo de 1997, en los siguientes términos:

“Finalmente, en cuanto a la violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, el Pleno de la Corte Suprema ha señalado en distintas ocasiones el criterio de que esta norma debe ser interpretada en el sentido de que nuestra Constitución sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando se conceden a título personal. Esta Corporación ha señalado reiteradamente que nuestra Constitución permite que la Ley confiera en ciertos casos tratamientos especiales a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, los cuales no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas individualmente consideradas, sino a la condición o status que tienen o porque favorecen a un sector de la población, sin establecer favoritismo en beneficio de una persona a partir de su situación individual o particular. Las prerrogativas permitidas por nuestra Constitución obedecen a la protección que el Estado quiere brindarles a los sectores más débiles o desprotegidos de la sociedad, o bien a aquellos que en atención a una especial situación sean merecedores de ciertos beneficios. **Lo importante es que no se establezcan fueros o privilegios que excluyan a otras personas que se encuentren en situaciones semejantes**, ni que se practiquen tratamientos desfavorables contra cualquier persona en atención a su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.” (Lo resaltado es nuestro).

2. Por otra parte, el recurrente manifiesta que el último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal también vulnera de manera indirecta y por comisión el artículo 155 de la Carta Política, ya que al no establecerse un término para el agotamiento de la investigación penal que se adelante en contra de los Diputados y en cambio considerar extinta la acción penal sólo por el hecho de que el Magistrado que actúa como Juez de Garantías no fije el plazo de finalización pedido por el propio imputado o bien el Magistrado Fiscal no remita la investigación en el plazo fijado, se crea un régimen de inmunidad por los posibles delitos cometidos por los primeros (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Aún cuando ya hemos opinado que el último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República; somos del criterio que la supuesta infracción del artículo 155 del Texto Constitucional no se produce, por razón de que **nos encontramos ante una norma adjetiva que establece competencia a favor de la Corte Suprema de**

**Justicia en Pleno para investigar y procesar a los Diputados por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo; y por tanto, carece de derechos sustanciales que puedan ser transgredidos por el párrafo en estudio.**

A juicio de esta Procuraduría, **tanto el párrafo acusado de inconstitucional como la norma fundamental que se invoca, resultan concordantes al contener normas relativas al juzgamiento de los Diputados;** ya que el artículo 155 de la Carta Política se refiere a la investigación y al procesamiento de esos miembros de la Asamblea Nacional; mientras que el último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal guarda relación con el plazo de finalización de la encuesta penal que se encauce en contra de esos funcionarios, por lo que carece de sustento el argumento del accionante al señalar que el mismo vulnera dicha norma constitucional.

Del análisis antes efectuado, se infiere que el último párrafo del artículo 491-A del Código Procesal Penal no resulta violatorio del artículo 155 de la Constitución Política de la República; sin embargo, sí lo es respecto del artículo 19 del Estatuto Fundamental, por lo que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que el mismo **ES INCONSTITUCIONAL.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 821-13-I