



ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO

PANAMÁ, TRECE (13) DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).

VISTOS:

Cursa ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el licenciado NAPOLEÓN ARCE FISTONICH, actuando en su propio nombre y representación, contra el primer párrafo del artículo 149 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal y que registra el siguiente tenor:

*“Artículo 149. Si dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo señalado en los artículos 291 y 292 de este Código, según el caso, el Fiscal no acusa ni solicita el sobreseimiento, cualquiera de los intervinientes puede solicitarle que se pronuncie dentro de los cuarenta y ocho horas siguientes al pedido. Si no lo hace, presentará petición ante el Juez de Garantías para que comine al Fiscal a pronunciarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien dará traslado al procurador General de la Nación.
...”*

LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

En el memorial que da génesis a este proceso constitucional, su postulante sostiene que la norma demandada infringe de modo directo por omisión el artículo 19

de la Constitución Política, pues en el proceso penal el equilibrio de los sujetos procesales es de importancia, debiéndoseles conceder iguales condiciones procesales, de manera que ninguno quede en estado de indefensión frente a otra de las partes o, lo que es más grave, frente al que detenta la representación estatal, el Ministerio Público. Añade que el principio de igualdad no debe ser limitativo o exclusivo para determinados actos procesales, máxime en un sistema en el que se respetan las garantías del imputado.

Afirma el letrado ARCE FISTONICH que el artículo 149 de la Ley 63 de 2008 es inconstitucional puesto que fracciona el principio de estricta igualdad de las partes o igualdad procesal de las partes, a las que están sometidos todos los intervinientes dentro del proceso, máxime cuando el sujeto pasivo de la acción goza de una serie de garantías y derechos como es el principio de inocencia, de allí que, al no presentarse dentro del término de ley el escrito de acusación lo procedente es, conforme al artículo 350, ordinal 5, del Código de Procedimiento Penal, ordenar el archivo de la causa, mediante un sobreseimiento, pues de esta forma se estaría cumpliendo con la equidad entre las partes.

Arguye también que la norma demandada viola por omisión el artículo 20 de la Carta Política y con ello, la igualdad que posee todo individuo sea nacional o extranjero frente a la aplicación o sometimiento a la Ley, que deber ser igual en cualquier ámbito u Órgano del Estado, en la cual no puede, so pretexto de gozar de algún tipo o clase de privilegio, tener un trato especial o diferenciador de los demás. En ese sentido, afirma que la norma contraviene lo dispuesto en los artículos 1, 3, 18 y 19 del Código Judicial que aluden, respectivamente, a la estricta legalidad de las partes, la lealtad y la buena fe y la igualdad procesal de las partes.

Expresa además el demandante que el párrafo primero del artículo 149 de la Ley 63 de 2008 infringe de forma directa por omisión la disposición 215 de la Constitución Política, toda vez que el espíritu y esencia de la nueva legislación procesal penal, sus postulados y principios, se fundamentan de acuerdo al artículo 3, precisamente, en la simplificación, economía procesal y otros principios que van orientados a la eliminación

34

de los formalismos a los que estaba sometido el sistema inquisitivo mixto. Adiciona que la norma vulnera flagrantemente disposiciones constitucionales que son de orden público, puesto que le impiden a los sujetos procesales poder ajustarse o acogerse a un trámite judicial más expedito y simplificado, violentándose igualmente el Debido Proceso.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, Encargada, al corrérsele traslado de la presente acción constitucional, solicita a esta Corporación de Justicia declare que no es inconstitucional la norma demandada, pues es de la convicción que el planteamiento del activador constitucional resulta inadecuado, como quiera que desconoce la vigencia de los principios de proporcionalidad y racionalidad que gobiernan el derecho de igualdad ante la ley.

En esa línea de pensamiento, expone la funcionaria que la atribución acusadora que ejerce el Ministerio Público tiene sustento constitucional en el artículo 220, numeral 4, de la Carta Política, a partir del ejercicio del deber de perseguir los delitos y la representación de los intereses sociales, de lo que deriva su actuación en defensa de la legalidad y ser el titular del ejercicio público de la acción penal, lo que no coloca al Fiscal en un plano de total igualdad frente a los demás sujetos procesales, por la calidad del cargo que desempeña. Existe, en consecuencia, una diferenciación que insta a la preexistencia de un procedimiento dirigido a evitar arbitrariedades. Así, a partir del incumplimiento de la atribución constitucional, el artículo 149 del Código Procesal Penal desarrolla, en ese supuesto, el procedimiento simplificado y los efectos jurídicos consecuentes.

Sostiene que la norma legal contempla que producido el vencimiento del plazo para presentar el escrito de acusación, cualquiera de los intervinientes tiene el derecho de pedir al Fiscal que se pronuncie; y, si este no lo hace dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el interviniente puede concurrir ante el Juez de Garantías, para

37

manifiestar el "acuse de rebeldía" del fiscal, cuya secuela será el apremio de la autoridad judicial al funcionario del Ministerio Público, con traslado de la decisión al Procurador General de la Nación y, posteriormente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, ante la omisión acaecerá la consecuencia procesal, es decir, la declaratoria del sobreseimiento de la causa.

Plantea la Señora Procuradora General de la Nación, Encargada, que el "acuse de rebeldía" está regulado en el primer párrafo del artículo 149 del Código Procesal Penal y determina la calidad del plazo no perentorio previsto por el numeral 2 del artículo 281, para que el fiscal presente el escrito de acusación; en tanto, que el segundo párrafo de la disposición citada garantiza la aplicación de las consecuencias administrativas y penales para el fiscal que incumplió, como derivación de la activación del numeral 4 del artículo 69 de la Ley N°1 de 6 de enero de 2009, para efectos de la corrección disciplinaria, así como lo normado por el artículo 356 del Código Penal, en caso que se trate de una omisión dolosa con consecuencias penales.

Bajo estas premisas, sostiene la funcionaria, la existencia de un plazo no perentorio llegado a término, cuyo incumplimiento por la omisión de presentar el escrito de acusación o sobreseimiento deriva efectos procesales, administrativos y penales, no implica la infracción de la prohibición de fueros o privilegios personales, porque se aplica al Ministerio Público, que no está en un plano de total igualdad frente a los demás sujetos procesales; y tampoco incumbe a la violación del derecho de igualdad ante la ley, porque el procedimiento descrito por el artículo 149 del Código Procesal Penal es proporcional y razonable para evitar abusos, tal como lo señala la jurisprudencia constitucional y la doctrina comparada.

En cuanto a la infracción constitucional de los principios de simplificación de trámites, economía procesal y ausencia de formalismos establecidos en el artículo 125 de la Constitución Política que plantea el demandante, la jefa del Ministerio Fiscal indica que el procedimiento previsto en el primer párrafo del artículo 149 del Código de Procedimiento Penal asegura el ejercicio de los derechos de los intervinientes frente a

98

un Fiscal que omitió el cumplimiento de su deber constitucional, de acusar o pedir sobreseimiento.

Arguye la máxima representante del Ministerio Público que la disposición legal contempla un trámite simplificado que, por un lado, garantiza la imposición de correcciones disciplinarias o consecuencias penales y, al mismo tiempo, asegura el debido proceso legal, consagrado en el artículo 32 de la Carta Magna. Añade que el procedimiento previsto por la norma legal atacada de inconstitucional previene la arbitrariedad; afirma el ejercicio del derecho que tiene cualquiera de los intervinientes para obtener el criterio del Fiscal una vez de cerrada la investigación; contempla tiempos cortos y razonables para la producción de un resultado; garantiza que la autoridad competente hará cumplir las obligaciones de un Fiscal omiso en la emisión del escrito de acusación o sobreseimiento, lo que implica un trámite sencillo y necesario para dilucidar consecuencias procesales, administrativas y penales frente a la omisión, por lo que no se comprueba la infracción a las normas constitucionales invocadas.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Concluido el trámite legal y luego de haber reseñados los cargos de agravio que el promotor de esta acción de inconstitucionalidad le formula a la norma demandada y la posición que, respecto a esta pretensión, adopta la Procuraduría General de la Nación, corresponde al Pleno, en ejercicio de la atribución que le otorga el numeral 1, del artículo 206 del texto supremo, como guardián de la integridad de este cuerpo de normas, emitir un pronunciamiento de fondo.

Como se desprende del libelo de demanda, es la convicción de su postulante que el párrafo primero del artículo 149 del Código Procesal Penal infringe los artículos 19, 20 y 215 de la Constitución Política de la República, que se citan seguidamente:

"Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

"Artículo 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales."

"Artículo 215. Las leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

- 1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.*
- 2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial."*

Respecto a la primera disposición constitucional vale decir que el Pleno en múltiples fallos ha establecido que el artículo 19 de la Constitución sólo prohíbe los fueros y privilegios, cuando son concedidos a título personal y no a categorías profesionales o de grupos. En ese sentido, esta Magistratura en fallo de 20 de mayo de 1999 interpreta esta norma, en conjunto con el artículo 20 de la Carta Política – también invocado por el actor –, en los siguientes términos:

"El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario ante las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello, cae fuera de su marco desigualdades naturales o que

40

responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas."

En pronunciamiento de 11 de enero de 1991, también a propósito del artículo 19 de la Carta Magna, esta Corporación de Justicia, sostuvo que:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene".

Al establecer la norma demandada la posibilidad que tienen las partes intervinientes de solicitar, en el plazo de diez días siguientes al vencimiento del plazo indicado en los artículos 291 y 292 del Código Procesal Penal y sin que medie acusación o sobreseimiento, que el Fiscal se pronuncie dentro de las 48 horas siguientes a ese pedido y que, en el caso que persista la omisión, pueda elevar una solicitud en idéntico sentido al Juez de Garantía, no estamos en presencia de un fuero o privilegio, antes bien, la norma honra el rol que le reserva al Ministerio Público la propia Carta Fundamental en su disposición 220, numeral 4, de perseguir los delitos y, en ese contexto, el ejercicio de la acción penal en interés de la sociedad, que no de un interés privado.

Es precisamente el hecho que detente el Ministerio Público la carga de representar los intereses de la sociedad, la que justifica su especial señalamiento en una norma que parte de la franca omisión del plazo que le establece la ley para la conclusión de la investigación, sin que pueda desprenderse de él un tratamiento diferenciado, antes bien, se erige como una herramienta, un mecanismo que el Estatuto Procesal Penal pone a disposición de las partes intervinientes – sin distinción – para hacer efectivos los tiempos que el mismo cuerpo legal fija para el desarrollo de la fase investigativa del proceso y cuya estricta observancia opera, lógicamente, en beneficio del procesado. La tesis del trato privilegiado al Fiscal, además, se ve seriamente

desvirtuada a partir de la lectura integral del propio artículo 149, en cuanto establece la posibilidad de que se exija responsabilidad administrativa y penal a este funcionario, en el evento que, pese a ser requerido por el Juez de Garantía – y previo traslado de esta decisión al Procurador General de la Nación –, no se pronuncie.

Por otra parte, basta la consulta de la disposición que desarrolla el principio de igualdad procesal de las partes – tantas veces invocado por el demandante – y que, a no dudarlo, persigue garantizar a nivel del proceso penal el postulado de los artículos 19 y 20 de la Constitución de la República, para descartar los cargos de infracción constitucional. Nótese que lo que se garantiza es la intervención de las partes con iguales posibilidades de ejercer “las facultades y los derechos previstos en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá y en este Código” (Énfasis suplido por el Pleno), por lo que siendo el ejercicio de la acción penal una facultad constitucional y legalmente (art. 68 C.P.P.) del Ministerio Público, mal puede sostenerse que en ella debe primar igualdad, o que debe existir en este supuesto una igualdad de armas, máxime cuando este principio parte del supuesto de que las partes gocen de los mismos medios de ataque y de defensa, así como de idénticas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación.

El artículo 149 del Código Procesal Penal, lejos de establecer una prerrogativa en favor del Ministerio Público, apunta a materializar los principios que orientan el nuevo sistema de justicia penal, caso puntual del consignado en la disposición 15 del mencionado cuerpo de normas en cuanto, al otorgarle a las partes intervinientes la posibilidad de solicitar primero al propio agente de instrucción y luego, de persistir la conducta omisiva, al Juez de Garantía, un pronunciamiento – bien sea acusando o solicitando el sobreseimiento – tras la culminación de la fase de investigación, impide que la situación del procesado quede en un limbo ante el silencio de la vindicta pública.

Resulta evidente el propósito de la norma, primero, que este proceder del Fiscal no comprometa el ejercicio de la acción penal y, segundo, que el procesado adquiera de forma rápida certeza en cuanto a su estado en el proceso, lo que dista en mucho de

47

la condición de indefensión que esgrime el demandante constitucional. El hecho que exista un mecanismo que inste al esclarecimiento de la situación jurídica del procesado en la causa, reitera el Pleno, se constituye en una herramienta a disposición de su defensa, que además – como ha quedado expuesto – cuenta con la posibilidad de solicitar al Juez de Garantías el sobreseimiento del procesado, de mantenerse la omisión del Ministerio Público, luego de haberse agotado las dos solicitudes de que trata la disposición 149 del Código Procesal Penal.

Sobre la alegada infracción del artículo 215 del texto supremo, esta Sala Plena, en sentencia de 15 de marzo de 2006, precisó en cuanto a la simplificación de trámite, *“que dicho principio, en forma alguna significa la inexistencia o eliminación de aquellas diligencias indispensables para la tramitación de una controversia, que lejos de contravenir la Constitución, sirven para garantizar los derechos de las partes, toda vez que dichos requerimientos, de forma alguna permiten resolver la causa en debida forma. La simplificación de trámites busca que todos aquellos trámites necesarios para arribar a una decisión en derecho, se hagan de manera sencilla, sin que se tengan que eliminar los mismos”*.

El procedimiento contenido en el primer párrafo del artículo 149 de la Ley 63 de 2008, estima esta Corporación de Justicia, no puede calificarse como ritualista, ni contrario al principio de economía procesal, habida cuenta que no se puede soslayar que involucra el ejercicio de la acción penal, que no puede dejarse a la suerte de un Fiscal que en forma evidente ha guardado una conducta distinta a aquella que demanda su cargo en este estadio procesal, lo que no debe operar en contra del procesado. Obsérvese en este sentido, que basta una petición de las partes intervinientes al proceso, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo de investigación, para que pueda requerirse al agente de instrucción un pronunciamiento y, en caso de que este no tenga lugar, sería suficiente elevar una solicitud en ese mismo sentido al Juez de Garantía que, de no ser atendida por el Fiscal, posibilitaría que, de manera oficiosa o a petición de parte, se declare el sobreseimiento.

43


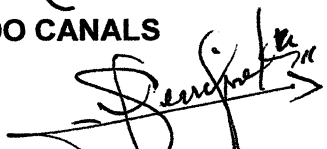
Aun cuando el postulante constitucional sugiere otros mecanismos a fin de dar solución al supuesto de hecho consagrado en el párrafo primero del artículo 149 del Estatuto Procesal Penal, es menester indicar que la participación del Ministerio Público en el proceso penal, por las razones expuestas supra, deviene necesaria para el cumplimiento de los fines del proceso penal, por detentar este el ejercicio de la acción penal, de allí que la norma extreme medidas a fin de lograr un pronunciamiento de Fiscal, sin comprometer el principio de justicia en tiempo razonable. Nótese en este sentido, la inmediata oportunidad con la que cuentan las partes de efectuar esta solicitud una vez vencido el término de investigación – dentro de los diez días siguientes a este suceso –, y el corto plazo de 48 horas con el que cuenta el Fiscal para dar respuesta, tanto al requerimiento que le hace directamente la parte o, en su caso, el Juez de Garantías.

En resumen, por ser la convicción de esta Corporación de Justicia que el párrafo primero del artículo 149 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, no constituye una vulneración a los artículos 19, 20 y 215 de la Constitución Política, ni a las normas restantes consagradas en la norma suprema, se declarará que no es inconstitucional y a ello se procede.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el primer párrafo del artículo 149 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal.

Notifíquese,


 MGDO. JOSE B. AYU PRADO CANALS

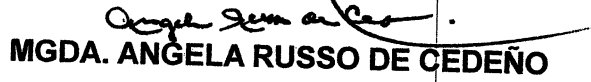
 
 MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME MGDO. SECUNDINO MENDIETA

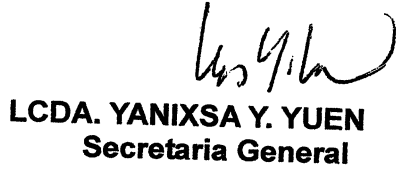
 
 MGDO. HARRY A. DÍAZ MGDO. EFREN C. TELLO C.


MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO


MGDO. OYDÉN ORTEGA D.

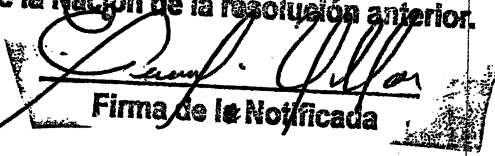

MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


LCDA. YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 25 días del mes de Junio del año
2020 a las 2:15 de la tarde Notifico a la
Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

16/dxbj.-


Firma de la Notificada