



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO**

Panamá, veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado Víctor Manuel Caicedo Atencio, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el artículo 275 de la ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal.

**I- NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

El accionante estima que el artículo del Código Procesal Penal que se transcribe seguidamente, vulnera la Constitución Política de la República de Panamá:

**“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 delito, desestimando la denuncia o las actuaciones. Su decisión será revisada por el Juez de Garantías si la víctima lo solicita.

**II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS**

Señala el Licenciado Caicedo Atencio, que la disposición demandada vulnera los artículos 17, 19 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, al igual que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las razones que se reseñan a continuación:

1. No asegura la efectividad del derecho a que la decisión jurisdiccional de

54

archivo de un caso sea tomada por un Juez;

2. La facultad de archivo unilateral otorgada a la Fiscalía constituye un privilegio a favor de esta y una desventaja para la víctima o querellante, quienes para oponerse debe acudir a un juez de garantías;
3. Otorga al Fiscal una facultad de decidir que es propia del juez, con lo que se violan los trámites legales preestablecidos y la oportunidad razonable de ser oído por un juez competente, predeterminado, independiente e imparcial.

### **III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Mediante Vista Fiscal N°20 de 10 de diciembre de 2019, la Procuraduría General de la Nación solicitó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que al resolver la demanda declarase que no es inconstitucional el artículo 275 de la Ley N°63 de 28 de agosto de 2008, ya que no concurren los cargos de infracción que se le atribuyen.

Precisó que la acción o remedio procesal ante el Juez de Garantías con que cuenta el querellante en los procesos penales para oponerse a la decisión de archivo tomada por el fiscal, ocasiona que prevalezcan a su favor el derecho al debido proceso, igualdad de partes y acceso a la justicia.

### **IV. FASE DE ALEGATOS**

Según lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el presente negocio en lista y se publicó edicto por el término de tres días con la finalidad que el demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito. Agotado el plazo, no se hizo oportuno ejercicio de este derecho.

### **V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO**

Cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia, abocarse a decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual son oportunas las siguientes consideraciones.

#### **1. Competencia**

Como es sabido, la guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.  
..."

Del precepto constitucional citado, se desprende que la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de este tipo de acción que, para el caso que nos ocupa, está dirigida a que sea analizada la constitucionalidad del artículo 275 del Código Procesal Penal adoptado mediante Ley 63 de 28 de agosto de 2008.

## **2. Problema jurídico y solución**

Visto el texto demandado, los argumentos de la acción y la opinión del Procurador General de la Nación, resulta evidente que la controversia jurídica planteada encuentra buena parte de su solución en la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 28 de junio de 2001<sup>1</sup> dictada con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 16 de la Ley 39 de 26 de agosto de 1999, que introdujo "la oportunidad reglada" al entonces vigente Libro Tercero del Código Judicial como facultad discrecional del Agente del Ministerio Público para el archivo definitivo o temporal de causas penales.

Así las cosas, la respuesta al problema jurídico planteado implica reconocer que existe un precedente jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de disposiciones que, si bien están derogadas en la actualidad, fueron reproducidas en el Código Procesal Penal con las adaptaciones propias de su distinta sistematización.

En este sentido, el equivalente a la facultad legal de archivo del caso atribuida al fiscal en el artículo demandado del Código Procesal Penal, sus causales,

<sup>1</sup> Consultable en el Registro Judicial del mes de junio del año 2001 entre las páginas 181 y 187.

consecuencias, obligación de motivación, procedimiento de impugnación y autoridad encargada de dilucidarla, se encontraba entre los artículos 1953 y 1955 del Libro Tercero del Código Judicial y en el numeral 16 del artículo 347 (antes 346), según fueron adicionados por los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 39 de 26 de agosto de 1999:

**“Artículo 347.** Corresponden a todos los agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

...  
16. Emitir resoluciones de suspensión y archivo del ejercicio de la acción penal, salvo que se trate de delitos relacionados con drogas;  
...”

**Artículo 1953.** El ejercicio de la acción penal puede ser de oficio o por querrela legalmente promovida.

**Los agentes del Ministerio Público podrán abstenerse de ejercer la acción penal:**

1. Cuando los hechos investigados no constituyan delito;
  2. Cuando resulte imposible la determinación del autor o autores del hecho punible;
- ...” (El Resaltado es del Pleno)

**“Artículo 1954.** En los casos en que los agentes de Instrucción del Ministerio Público, decidan no ejercer la acción penal, deberán hacerlo mediante resolución motivada, la cual permanecerá en la secretaría de la agencia de instrucción correspondiente, por un período de sesenta días hábiles, con el fin de que el denunciante o querellante pueda presentar las objeciones correspondientes”.

**“Artículo 1955.** Los sujetos antes mencionados podrán objetar la resolución que decide el no ejercicio de la acción penal, mediante el siguiente procedimiento:

1. Presentarán escritos de objeción a la resolución que decida el no ejercicio de la acción penal.
2. El solo aviso de objeción obligará al agente de Instrucción del Ministerio Público contra el cual se presente, a remitir el expediente al tribunal correspondiente, despacho en el cual se le dará el trámite de incidente de controversia de conformidad con el artículo 1993 del Código Judicial”.

Aunque más sucinto, el artículo 275 del Código Procesal Penal abarca dos de las situaciones<sup>2</sup> que bajo la vigencia del Libro Tercero del Código Judicial, autorizaban al Fiscal a retraerse del ejercicio de la acción penal. De igual modo, que esa decisión debía ser motivada y que era susceptible de revisión judicial.

La diferencia comparativa radica en la mejor técnica de elaboración normativa y la claridad con que el artículo 275 desarrolla la temporalidad de la decisión del Fiscal de abstenerse de ejercer la acción penal:

- 1- En cuanto a lo primero, la referencia a la “suspensión del ejercicio de la

---

<sup>2</sup> Las demás pasaron al Libro II del Código Procesal Penal dentro del Título IV dedicado a Procedimientos Alternos de Solución de conflictos, Capítulos I y III: desistimiento y criterios de oportunidad, respectivamente.

acción penal” en el numeral 16 del artículo 347 del Código Judicial es, por lo menos, imprecisa, puesto que aquel que se abstiene de una actividad no puede, a la vez, suspenderla. En rigor racional y técnico jurídico, la acción penal se ejerce o no se ejerce, pero no se suspende. El procedimiento penal (que es otra cosa) sí puede ser suspendido y archivado provisionalmente<sup>3</sup> durante la fase de investigación preliminar cuando, según lo prescribe con mayor exactitud el artículo 275 del Código Procesal Penal, es manifiesta la imposibilidad de reunir elementos de convicción para individualizar al autor o partícipe del posible delito;

- 2- Respecto a lo segundo, el carácter provisional de la medida no resulta implícito en la “suspensión” de la acción penal que señala el numeral 16 del artículo 347 del Código Judicial, sino que es expreso en el artículo 275 del Código Procesal Penal al establecer que *“...se podrá reabrir la investigación si con posterioridad surgen elementos que permitan identificar a los autores o partícipes”*.

Al margen de lo anterior, se trata de normas jurídicas equivalentes sobre una materia del proceso penal respecto a la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, atento como debe estarlo al principio de universalidad<sup>4</sup>, ya afirmó su correspondencia con la Carta Magna<sup>5</sup> mediante sentencia del 28 de junio de 2001 en la que precisó que:

- 1) No debe confundirse la facultad de administrar justicia con el ejercicio de la acción penal para perseguir los delitos que es a lo que se refiere la facultad de suspensión y archivo que se ha dado al Ministerio Público;
- 2) La administración de justicia está atribuida a los Tribunales de Justicia y el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, quien puede, ante los supuestos que introdujo la nueva normativa, suspender la tramitación de los expedientes porque encuentre que no hay delito o no se justifica el esfuerzo;

---

<sup>3</sup> Sujeto al término de prescripción de la acción penal.  
<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 2566 del Código Judicial, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estudia la disposición tachada de inconstitucionalidad a la luz de todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes, de allí que un fallo que afirme o niegue la conformidad de una norma con la Carta Magna, presupone una confrontación integral con su texto.  
<sup>5</sup> Ajustada a los actos reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994.

- 58
- 3) Lo que se pretende con dicha facultad de suspensión y archivo es que el Agente del Ministerio Público no pierda tiempo, ni se lo haga perder al Órgano Judicial, en la tramitación de procesos cuya acción penal no exista;
  - 4) Esa facultad del Agente de Instrucción se encuentra sujeta al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley y al derecho a objeción que se otorgó a los interesados, lo cual posibilita el control judicial de la misma.
  - 5) No se trata de que se autorice al Ministerio Público para que en un momento dado decida, arbitrariamente, abstenerse de cumplir con su sagrada misión de perseguir los delitos, sino de autorizarlo para que, de comprobar que no existe el delito que alguien alega o presume, o que la imposibilidad de descubrir al posible autor o partícipe no justifica continuar con el esfuerzo, suspenda el procedimiento mediante resolución motivada, que, desde luego, puede ser objetada por persona interesada, quedando el Ministerio Público en la obligación de pasar el caso al Órgano Jurisdiccional competente, para que decida si debe continuarse la tramitación del proceso o no.

Con vista en todo cuanto se ha señalado hasta este punto, resulta natural la actual coincidencia del Pleno con el criterio sentado en aquella sentencia de 2001, pero la evolución operada en el sistema jurídico procesal penal a partir de la derogatoria del Libro Tercero del Código Judicial y la entrada en vigor del Código Procesal Penal, inducen a esta Corporación de Justicia a efectuar cierta actualización del criterio jurisprudencial existente de manera que se tomen en cuenta los nuevos postulados que orientan la persecución y juzgamiento de los sucesos de real o aparente trascendencia penal.

En este último sentido, resulta oportuno exaltar algunos conceptos que el Pleno dejó consignados en la sentencia de 31 de julio de 2017<sup>6</sup> dictada con ocasión de la entrada N°850-16:

- 1) El derecho procesal penal se desempeña como instrumento regulador de las relaciones entre el Estado y los particulares en la aplicación de la ley penal y,

---

<sup>6</sup> Gaceta Oficial N°28,767 de 6 de mayo de 2019.

59

en ese esmero, describe de forma detallada la actuación de los sujetos procesales situados en posiciones antagónicas a raíz del conflicto;

- 2) La víctima y el imputado desempeñan roles disímiles en el proceso penal. Uno es sujeto eventual<sup>7</sup> (puede o no ser parte del mismo) mientras que el otro es esencial (contra él se dirige toda la fuerza punitiva del Estado), pero se coloca al alcance de ambos las oportunidades para acceder a los tribunales en defensa de sus respectivos derechos e intereses;
- 3) El *ius puniendi* es el derecho a sancionar del Estado a través de los jueces como resultado del ejercicio de la acción penal a cargo del Ministerio Público, actividad que es el punto de partida del proceso penal.

Tales conceptos sirven como punto de referencia para afirmar que la facultad de archivo fiscal que ha sido establecida en el artículo 275 del Código Procesal Penal desarrolla dentro de los parámetros del debido proceso dos preceptos constitucionales: el numeral 1 del artículo 215 y el numeral 4 del artículo 220, que se transcriben a continuación:

**“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.

...”

**“Artículo 220.** Son atribuciones del Ministerio Público:

...

4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

...”

En desarrollo de esa disposición constitucional que asigna al Ministerio Público la función de perseguir los delitos, el artículo 68 del Código Procesal Penal ha prescrito lo siguiente:

**“Artículo 68. Funciones.** Corresponde al Ministerio Público perseguir los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen. **Para el ejercicio de la persecución penal, el Ministerio Público dirige la investigación de los delitos, practicando u ordenando la ejecución de las diligencias útiles para determinar la existencia del ilícito y los responsables.** La acción penal se ejerce ante los tribunales competentes, de conformidad con las disposiciones de este Código y de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Las funciones del Ministerio Público establecidas en este Código se entienden conferidas a la Procuraduría General de la

<sup>7</sup> Salvo las excepciones del artículo 114 del Código Procesal Penal.

60

Nación y solo serán aplicables a la Procuraduría de la Administración, en lo que le corresponda, de conformidad con la Constitución Política y la ley". (El resaltado es del Pleno).

El ejercicio de la acción penal, entendida como la comunicación al juez acerca de una noticia criminal con el requerimiento de que emita una decisión sobre ella<sup>8</sup>, tiene como presupuestos necesarios, que el Ministerio Público haya podido "determinar la existencia del ilícito y los responsables", porque la función de administrar justicia que a su turno está llamado a cumplir el juez, debe proyectarse sobre un suceso concreto y susceptible del tipo de categorización a la que se refiere el artículo 31 de la Constitución Política:

**"Artículo 31. Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado".** (El resaltado es del Pleno).

El diseño constitucional de la justicia penal panameña, coloca bajo responsabilidad del Ministerio Público perseguir y procurar el enjuiciamiento ante el juez competente aludido en el artículo 32 de la Carta Magna y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de aquellos hechos que lleguen a su conocimiento y revistan las características de una conducta punible. Si las tareas desenvueltas con ese propósito no le han permitido determinar de manera convincente que ha ocurrido un suceso subsumible en alguna de las hipótesis delictivas que se han establecido en el Código Penal y que al mismo se vincula una o más personas como responsables o partícipes, entonces la comparecencia ante el juez deviene ausente de propósito.

A propósito de lo indicado, en la sentencia dictada el 4 de abril de 2017 con ocasión de la entrada 235-15, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estableció lo siguiente:

"...el Sistema Penal Acusatorio se rige por los principios de inmediación, contradicción, concentración, celeridad, economía procesal y unidad del acto, con el objetivo que las partes puedan en la correspondiente etapa procesal presentar o plantear sus solicitudes y peticiones, presentar pruebas y argumentar a su favor.

Adicionalmente, el Sistema Penal Acusatorio está compuesto de tres fases, iniciando con la fase de investigación la cual está a cargo del Fiscal, quien debe recopilar elementos de convicción que permitan determinar si el hecho conocido por las autoridades es constitutivo de delito; luego procede la fase Intermedia en la cual se determinará si cabe dictar un Sobreseimiento o se procederá con la formulación

---

<sup>8</sup> LEONE, Giovanni; Tratado de Derecho Procesal Penal. Tomo I, Volumen I, 1963, páginas 126-127.



61

de cargo y culmina con la fase de juicio en la que se tomará la decisión final.

Es decir, entonces que, el Código Procesal Penal al dividir el Proceso en fases, le otorga un rol a cada órgano jurisdiccional en cada fase procesal, manteniendo el Principio de Separación de funciones que determina que la función de investigación debe estar separada de la función de juzgamiento”.

De forma congruente con lo señalado, cabe afirmar que al Ministerio Público compete perseguir los delitos y al juez, juzgarlos, de modo que ante la aparente o manifiesta ausencia o imposibilidad de comprobar el delito o establecer sus responsables, según la apreciación del representante del Ministerio Público, resulte lógico que se cumplan los principios procesales de escala constitucional de “simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos”, en virtud de los cuales, mediante el artículo demandado del Código Procesal Penal, queda habilitado para desestimar la denuncia o las actuaciones oficiosas cuando un hecho no constituye delito o archivarlas provisionalmente si le resulta imposible identificar a sus autores.

La natural desconfianza que pueda producirse a raíz de cualquiera de las antedichas decisiones, encuentra dos mecanismos de contención o remedio, el primero se desprende de la obligación de motivar la medida, cuestión que limita la posible arbitrariedad de la misma y el segundo, que es potestativo y concreto, surge del derecho que la disposición atacada de inconstitucional reconoce en su tercer párrafo a quien se siente víctima del hecho, para forzar la revisión judicial de la determinación tomada por el Fiscal. Esto último garantiza el derecho de la supuesta víctima del delito a ser oída por el juez y controvertir ante este la convicción del titular de la acción pública respecto la ausencia de los presupuestos mínimos para eventualmente ejercerla, ya sea por falta de caracterización de una conducta como delito o por la imposibilidad de individualizar al autor o partícipe.

Evidentemente, si el criterio del juez consiste en favorecer la revocatoria de la decisión desestimatoria o de archivo provisional del Fiscal, deberá pronunciarlo así, pero aplicando la mayor cautela a su alcance para no usurpar las competencias de

62

investigación que son propias y exclusivas al Ministerio Público<sup>9</sup> en acatamiento del principio de separación de funciones establecido en el artículo 5 del Código Procesal Penal, resultando propicio que disponga, sencillamente, que se continúe con la investigación preliminar, pero a cargo de otro Agente de Instrucción.

La eficiencia y la solución del conflicto son atributos del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, como en su momento lo fueron, del sistema al que reemplazó, la búsqueda denodada y a todo trance de la verdad –delictiva o no- sin escatimo del tiempo que tomase el intento de satisfacer tan ambicioso y relativo objetivo.

Por último, debe quedar claro, como cuestión didáctica, que la facultad de archivo provisional del Fiscal que se ha demandado de inconstitucional fue acertadamente separada por el legislador de entre los criterios de oportunidad que ahora se listan en el artículo 212 del Código Procesal Penal, bajo el entendido que la acción penal tiene como presupuesto que se ha acreditado, en la convicción de su titular, un hecho de trascendencia penal que podría ser susceptible de juicio, pero se le autoriza, ante dichos supuestos, a que se abstenga de llevar a cabo las diligencias que conducen a ese objetivo (acusar), lo cual concreta, con absoluto rigor conceptual la facultad de “disponer de forma reglada” del ejercicio de la acción penal que es en lo que se traduce “la oportunidad” en el proceso penal panameño.

Así las cosas, lo que corresponde es declarar que no es inconstitucional el artículo 275 de la ley 63 de 28 de agosto de 2008 que adopta el Código Procesal Penal y así se procede a continuación.

### PARTE RESOLUTIVA

Por los razonamientos vertidos, 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 artículo 275 de la ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal.

---

<sup>9</sup> Como ordenar la realización de diligencias específicas *motu proprio* o por petición de la supuesta víctima.

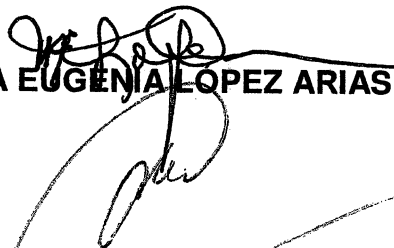
**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Constitución Política de la República de Panamá.

Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial.

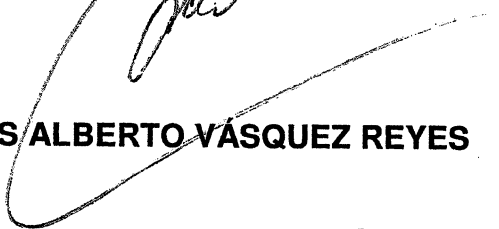
  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

  
**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**

  
**LUIS R. FÁBREGA S.**

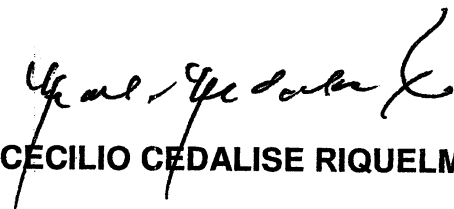
  
**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**

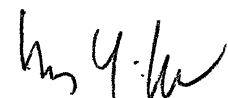
  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**

  
**JOSÉ E. AYUPRADO CANALS**

  
**CÉCILIO CEDALISE RIQUELME**

  
**YANIXSA Y. YUEN C.**  
Secretaria General

Entrada: 1039-09  
MCB-03

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 9 días del mes de Julio  
de 20 21 a las 2:10 de la Tarde

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificador