

Entrada N°266-16

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO  
ROGELIO CRUZ RÍOS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN  
CONTRA LA PRIMERA ORACIÓN DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL  
ARTÍCULO 470 DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL.



MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### PLENO

Panamá, tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

#### VISTOS:

El Licenciado Rogelio Cruz Ríos, actuando en su propio nombre, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la Inconstitucionalidad de la primera oración del segundo párrafo, del Artículo 470 del Código Procesal Penal.

Por admitida la presente demanda de Inconstitucionalidad, se procede a resolver el fondo de la pretensión constitucional formulada.

#### I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL

La disposición legal acusada de inconstitucional es la primera oración contenida en el segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, cuyo texto, es del tenor siguiente:

**“El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela presentada contra el Presidente.”**

## II. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA Y DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADAS

Señala el activador constitucional que el artículo 470 del Código Procesal Penal se encuentra dentro de los artículos establecidos para regular el proceso contra el Presidente de la República.

Manifiesta que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 19 de noviembre de 2015, declaró inconstitucional el artículo 491-A del Código Procesal Penal, el cual disponía que el plazo para investigar a un Diputado era de dos meses, porque según él se señaló en la Sentencia, que dicho plazo corto "no satisface el deber estatal de permitir los espacios para investigar delitos, ni garantizaba el debido proceso de los intervinientes en el proceso ni el derecho de defensa de los posibles investigados, por el contrario, los limita, restringe e imposibilita..."

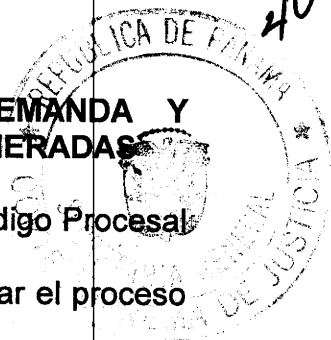
Que dicho artículo dispone un plazo de dos (2) meses para que el Fiscal investigue al Presidente de la República, lo cual viola el artículo 22 de la Constitución Política, en concepto de violación directa, en la medida en que dicho plazo no le permite al Presidente de la República, por lo breve del mismo, el ejercicio de todas las garantías judiciales establecidas para su defensa.

También considera violado el artículo 32 de la Constitución Política, en la medida en que la norma legal acusada como inconstitucional, no permite al investigado por la brevedad del plazo de investigación, el debido proceso y el consiguiente derecho a la defensa.

Finalmente, considera violado el artículo 220 de la Carta Magna, en concepto de violación directa por acción (sic), porque el plazo tan breve de dos (2) meses, no permite al investigador llevar a cabo una investigación adecuada, lo cual se traduce en impunidad.

## III.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No.365 de 11 de abril de 2016, la Procuraduría de la



Administración solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que la oración atacada dentro del artículo 470 del Código Procesal Penal, **es inconstitucional.**

Señala que los artículos 280, 281 y 481 del Código Procesal Penal, establecen que uno de los efectos de la formulación de imputación es que, a partir de esa audiencia comienzan a contarse los plazos de la fase de investigación, previstos en los artículos 291 y 292 de la misma excerta legal.

Bajo este contexto, resulta evidente, a su entender, que el artículo 470 del Código Procesal Penal, viola el artículo 32 de la Constitución Política de la República, porque establece un procedimiento especial que vulnera el derecho a la defensa, cuando dice que el Fiscal dispondrá de un plazo de hasta dos (2) meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela presentada contra el Presidente, mientras que los artículos 291 y 292 indican que en los procesos comunes u ordinarios, el Ministerio Público, a partir de la formulación de imputación debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis (6) meses, y que a falta de esta petición, se entenderá que el Fiscal se acoge al plazo ordinario para concluir su investigación; por lo que, concuerda con lo plasmado por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 19 de noviembre de 2015, que declaró inconstitucional el plazo de dos (2) meses, al que se refería el artículo 491-A de la Ley No.63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, adicionado por el artículo 5 de la Ley No.55 de 21 de septiembre de 2012, que tenía a la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de única instancia para investigar a los miembros de la Asamblea Nacional, ya que restringe en determinadas circunstancias, la posibilidad que el investigado pueda defenderse efectivamente.

Estima que la oración contenida en el artículo 470 del Código Procesal Penal en estudio, le restringe al Presidente de la República su derecho a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a conocer claramente los hechos

que se le imputan, las disposiciones jurídicas que los fundamentan, a ser escuchado, a ser informado de los medios para su defensa, a presentar pruebas, a que éstas se evacúen, a presentar alegato y a ser notificado de la decisión adoptada. De allí que estima que, la oración atacada también vulnera el artículo 22 del Estatuto Fundamental, relativo al principio de presunción de inocencia, por incurrirse en la restricción al derecho a la defensa.

Finalmente señaló que se viola el artículo 220 numeral 4, de la Constitución Política, porque como dijo la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 19 de noviembre de 2015, "se afecta la posibilidad que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación", es decir, limita las facultades atribuidas a dicho funcionario, pues, le impide efectuar una investigación prolija, en un plazo oportuno, con la finalidad de allegarse a la verdad material. Por otro lado el artículo 163 de la Constitución Política establece que "es prohibido a la Asamblea Nacional: 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución."

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

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, el presente negocio constitucional se fijó en lista por el término de ley, para que toda persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, y vencido el término, el Licenciado ROGELIO CRUZ RÍOS, presentó escrito de alegatos, señalando que lo fundamental que justifica la declaratoria de Inconstitucionalidad es el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA (sic), que como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia, es parte del bloque de constitucionalidad, y consagra una serie de derechos que tiene toda persona inculpada de delito, entre ellos, el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa, que se vería conculcado por el corto plazo de investigación que consagra el referido artículo 470, que además no tiene en cuenta la fecha de formulación de cargos o

imputación que necesariamente debe celebrarse durante la fase de investigación.

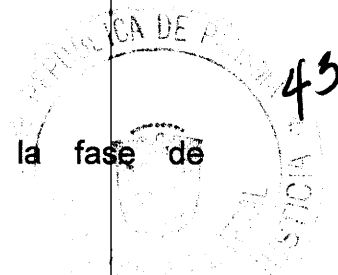
Si en el procedimiento ordinario el plazo de investigación es de seis (6) meses, contados a partir de la formulación de la imputación, es obvio que en este procedimiento especial, el plazo de dos (2) meses, resulta insuficiente para el Presidente de la República, inculpado de delito para que pueda contar con el tiempo y las condiciones para la preparación de su defensa, para que pueda ser oído con las debidas garantías y dentro de un tiempo razonable por el Juez natural que lo juzga.

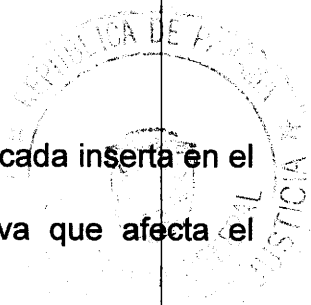
Señala finalmente que, la Corte Suprema de Justicia debe ejercer ex officio no sólo el control de constitucionalidad, sino también el control de convencionalidad y declarar como violatorio de la Constitución Política y de la Convención Americana normas legales que violan esas normas de superior jerarquía.

#### V.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Una vez revisados los argumentos en los que se fundamenta el activador constitucional para solicitar la declaratoria de Inconstitucionalidad de la primera oración del segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, el Pleno de la Corte procede a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes aclarar que se trata de una norma adjetiva que según denuncia afecta el interés procesal del Presidente de la República cuando se encuentra siendo investigado por la comisión de un supuesto delito.

En efecto, el demandante ha indicado que la oración inserta en la norma legal atacada restringe el derecho a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a conocer claramente los hechos que se le imputan, a las disposiciones jurídicas que los fundamentan, a ser escuchado, a ser informado de los medios para su defensa, a presentar pruebas, a que éstas se evacúen, a presentar alegato y a ser notificado de la decisión adoptada.





Observa esta Corporación de Justicia que la oración atacada inserta en el artículo 470 del Código Procesal Penal, es una prerrogativa que afecta el término de la investigación para el Presidente de la República.

De la lectura del artículo 470 del Código Procesal Penal da cuenta que el mismo fija el plazo del término de la investigación al cual debe ceñirse el Fiscal en las investigaciones en las que se vincule al Presidente de la República, a la posible comisión de un hecho punible en dos (2) meses, a partir de su iniciación.

Este término del artículo 470 del Código Procesal Penal, difiere del común que salvo en el caso de delitos complejos, establece el canon del artículo 291 del Código Procesal Penal, el cual precisa que el Ministerio Público a partir de la formulación de imputación, **deba concluir la fase de investigación en un plazo de seis meses.**

Desde la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal, ocurrida el 2 de septiembre de 2011, rige para el artículo 470, el término de dos (2) meses de la investigación en los procesos especiales que son de competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, lo que a nuestra consideración trae como consecuencia dos situaciones: afecta la posibilidad de que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación; y restringe, en determinadas circunstancias la posibilidad de que el Presidente que, es sometido a una investigación pueda defenderse efectivamente; lo cual a nuestro criterio violenta las normas constitucionales, específicamente los artículos 22, 32 y 220 numeral 4.

En cuanto al primer supuesto, es decir, la afectación que puede ocasionársele al Fiscal durante su investigación, es necesario señalar que el artículo 220 numeral 4 constitucional, deja en manos del Ministerio Público la responsabilidad de investigar o perseguir los delitos. Dicha responsabilidad constitucional se encuentra desarrollada en el artículo 276 del Código Procesal Penal, que señala que el Ministerio Público tiene el deber de promover la investigación de los delitos perseguibles de oficio y de los promovidos por

querella, para lo cual deberá valerse de cualquier elemento de convicción ajustado a los protocolos de actuación propios de las técnicas o ciencias forenses necesarias para esa finalidad.

A simple vista, este deber de perseguir el delito se ve interrumpido por el artículo 470 del Código Procesal Penal, en la medida que cuando se trata de una investigación contra el Presidente de la República, el Fiscal se ve obligado a concluir la etapa de investigación en un plazo de apenas dos meses (2) meses, mientras que en una investigación común no tiene tal límite para la investigación.

Definitivamente, la oración atacada de inconstitucional, establece un tratamiento procesal riguroso para la figura presidencial sometida a una investigación penal, por su sola condición de Presidente de la República, que contraría los términos de investigación razonables que se han establecido en la normas procesal, que no sólo desfavorece al investigado, sino que puede conducir a la impunidad por la incapacidad del Agente de Instrucción de cumplir con esos plazos para completar su investigación.

Bajo este marco de ideas, consideramos que el término de dos (2) meses establecido en la norma atacada de inconstitucional afecta la posibilidad de que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación, cuando se trate del Presidente de la República, pues desconoce las realidades de una investigación penal, que afecta el deber del Fiscal de investigar imparcial y minuciosamente las posibles violaciones a la ley penal; por lo que, consideramos que no puede aceptarse que no haya igualdad de oportunidades para las personas, al momento de ser juzgados.

En cuanto a que este término restringe en determinadas circunstancias, la posibilidad de que el Presidente que sea sometido a una investigación penal, pueda defenderse efectivamente, resulta oportuno, citar el artículo 22 de la Constitución Política, que consagra el derecho de defensa:

**“Artículo 22.** Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma

su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público **que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa...**

Este derecho se encuentra igualmente tutelado por la Convención Americana de Derechos Humanos, como parte de la garantía del debido proceso y por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; instrumentos internacionales que se encuentran incorporados a nuestro Sistema de Protección de Derechos Fundamentales, en atención a lo dispuesto en el artículo 4, y en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política, que disponen:

**Artículo 4.** La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

**Artículo 17.** Los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana."

Lo antes citado, nos permite concluir que las Autoridades están obligadas a tener como mínimos los derechos y garantías que consagra la Constitución, y a incluir como parte integrante de éstos, a otros derechos y garantías que "incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana."

El derecho a la defensa, al que se refiere el actor constitucional, entendido también como la oportunidad que se le brinda a toda persona de contar con el tiempo necesario y los medios adecuados para ejercer su defensa dentro de un proceso de cualquier índole, constituye una garantía de trascendental importancia entre las garantías que conforman el debido proceso.

Peró además, el derecho de defensa implica no sólo una obligación para la Autoridad, sino que también requiere de una actuación más dinámica y constante de las partes, para ejercer sus derechos en **las formas y tiempos que establece la ley**, que mientras **tenga vigencia, resulta de obligatorio cumplimiento, pues de eso se trata la democracia dentro de un Estado de Derecho**, del respeto a las leyes; o bien, del ejercicio de los mecanismos o



remedios jurídicos establecidos para confrontarlas y excluirlas del ordenamiento jurídico, en el caso en que no correspondan con los principios constitucionales.

Como dijimos, este derecho se encuentra consagrado en la Convención Americana de los Derechos Humanos, pero también en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todos suscritos por nuestro país, que garantiza a favor del acusado no solo el reconocimiento del derecho de defensa técnica, sino el reconocimiento de una defensa material consistente en: el derecho a ser oído, el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada en su contra, el derecho a defenderse personalmente, y el derecho de ofrecer pruebas de descargo y a combatir las pruebas de cargo.

Al respecto el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, señaló:

**"El acusado debe contar con el tiempo y facilidades adecuadas para la preparación de su defensa y para comunicarse con el abogado de su escogencia. El tiempo adecuado dependerá de las circunstancias de cada caso, las facilidades deben incluir acceso a documentos y otras evidencias que el acusado requiera para preparar su caso, así como la oportunidad de reunirse y comunicarse con u abogado..."**(ONU, Human Rights Committee, General Comment N°13: Administration of Justice, 1984).

La pregunta que surge entonces es, si dentro del término de dos (2) meses, el investigado, puede preparar sus descargos, a fin de contar con una defensa efectiva. No hace falta entrar en mayores consideraciones de fondo para encontrar que la respuesta a esta interrogante es sin duda negativa, pues nadie puede defenderse en un término que se aleja de lo razonablemente aceptable para este tipo de situaciones tan complejas como lo son las causas penales.

Es importante señalar, que antes de que se incorporaran las modificaciones al Código Procesal Penal, mediante la Ley N°63 de 28 de agosto de 2008, lo único que tenía el imputado era una prerrogativa por su cargo, para

ser juzgado por el Tribunal de mayor jerarquía, en un procedimiento en cuya fase de investigación no se hacía una distinción respecto del plazo de investigación común, lo cual favorecía por igual que la investigación se llevara a cabo en un plazo corto y el derecho de defensa de la persona a la que se le pretende atribuir un acto delictivo, siendo lo más cónsono que se restablezca dicho término, asegurando tanto la efectividad de la investigación realizada por el Ministerio Público, como los derechos del investigado.

En consecuencia, como quiera que la regulación de la fase de investigación del proceso especial, que dispone la oración contenida en el artículo 470 del Código Procesal Penal para el juzgamiento del Presidente de la República, no satisface el deber constitucional de permitir los espacios para investigar los delitos, ni garantiza el debido proceso de los investigados, por el contrario, los limita, restringe e imposibilita, el Pleno coincide con lo demandante en que se produce la infracción de los artículos 32, 22 y 220 numeral 4 de la Constitución Política, lo cual se procede decretar.

Ahora bien, conviene aclarar que esta decisión, que conlleva que desaparezca del mundo jurídico la oración contenida en el segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, no genera ningún vacío legal, pues la norma aplicable en su defecto, es el contenido del artículo 481 del Código Procesal Penal, en concordancia con el artículo 291 de la misma excerta legal, que transcribimos así:

**“Artículo 481. Procedimiento.** En los procesos penales que conoce la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de única instancia, se seguirá el procedimiento oral previsto en este Código para los procesos comunes u ordinarios.”

**“Artículo 291. Plazo de la fase de investigación.** El Ministerio Público, a partir de la formulación de imputación, debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis meses, salvo el supuesto previsto en el artículo 502 de este Código.

Al concluir la investigación, el Fiscal deberá comunicar el cierre de esta al imputado, a su defensor y a la víctima y querellante si los hubiera.

El incumplimiento de este plazo acarreará la sanción disciplinaria por parte del superior jerárquico, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar por su proceder."

Con lo anterior, se logra preservar principios importantes de este nuevo sistema procesal penal, como los de eficacia, economía procesal, constitucionalización del proceso, justicia en tiempo razonable, derecho de defensa, entre otros.

Finalmente es preciso señalar que situación similar fue resuelta en Sentencia de 19 de noviembre de 2015, bajo la Ponencia del Magistrado Hernán De León Batista, en la que se declaró inconstitucional el artículo 491-A de la Ley No.55 del 2012.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA INCONSTITUCIONAL** la primera oración contenida en el segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, que a la letra dice:

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

"El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de ~~la~~ denuncia o querrela presentada contra el Presidente."

Panamá, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Imprímase y Publíquese en Gaceta Oficial,

*Abel Augusto Zamorano*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO

*Oyden Ortega Durán*  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN**  
MAGISTRADO

*Angela Russo de Cedeño*  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
MAGISTRADA

*José E. Ayú Prado Canals*  
**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
MAGISTRADO

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

