



REFLEXIONES SOBRE EL ENJUICIAMIENTO PENAL DE DIPUTADOS EN PANAMÁ

Dr. Cecilio Cedalise Riquelme

Magistrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Correo electrónico: cecilio.cedalise@organojudicial.gob.pa

REFLEXIONES SOBRE EL ENJUICIAMIENTO PENAL DE DIPUTADOS EN PANAMÁ

Resumen

Este ensayo contiene un análisis acerca de las reglas especiales que rigen el proceso penal aplicable a diputados de la República de Panamá, utilizando un enfoque crítico que permite identificar la involución en el procedimiento contemplado en la Ley, específicamente en cuanto la ausencia de medios impugnativos como la reconsideración y revisión de la causa previsto en la regulación derogada, además de reconocer tres emblemáticos problemas advertidos en casos concretos, lo que sugiere que la temática abordada resulta de interés para la judicatura y el país.

Abstract

This essay contains an analysis of the special rules that govern the criminal procedure applicable to deputies of the Republic of Panama, using a critical approach that allows identifying the involution in the procedure, specifically as regards the absence of impugnant means such as reconsideration and review of the cause foreseen in the repealed regulation, as well as recognizing three emblematic problems noticed in specific cases, which suggests that the subject matter is of interest for the judiciary and the country.

Palabras Claves

Palabras claves: imputación, cautelas, prerrogativa, competencia, pérdida.

Keywords

Keywords: imputation, caution, prerogative, competition, loss.

INTRODUCCIÓN

En esta oportunidad presento a la comunidad forense una serie de posiciones e inquietudes que fueron asumidas y expuestas dentro de las pocas causas contra diputados, sustanciadas bajo el esquema de la Ley 63/08 de

28 de agosto que impuso un nuevo modelo de justicia penal en Panamá, tras darle aplicación a esa normativa en casos concretos donde quedara algo comprometida la eficacia de dicho instrumento legal; por lo que planteo mis consideraciones sobre las cuestiones o situaciones controversiales, buscando

provocar los debates que siempre son necesarios para el mejoramiento del sistema judicial que representa una garantía para la convivencia política y social. Estas elaboraciones del suscrito son el resultado de la reciente experiencia vivida como integrante de la única autoridad -el Pleno- que tiene a su cargo la misión de imponer a los diputados, por razón de su aforamiento, la efectiva vigencia de la Ley que tiene establecida la tramitación procesal penal aplicable a los miembros de nuestro Parlamento.

El estudio se estructura en ejes temáticos, bien relacionados pero diferenciados, los cuales abordan situaciones complejas y técnicas que revelan varias problemáticas, vinculadas con la interpretación y aplicación de la normativa especial que alude a la investigación y juzgamiento de los miembros de la Asamblea Nacional, sean principales o suplentes, cuyas reglas son extensivas a los Diputados del Parlamento Centroamericano, en adelante PARLACEN, cuando estos incurran en comportamientos que son tipificados como delitos según nuestro ordenamiento jurídico vigente. Este asunto fue atribuido a nuestra máxima autoridad jurisdiccional cuando se incorporaron las reformas constitucionales de 2004, mediante el acto legislativo No. 1 del 27 de julio, cuyo contenido fuera desarrollado con la Ley 25/06 del 5 de julio que introdujo al Libro III del Código Judicial, los artículos 2495-A hasta 2495-J, ya derogados que erigían un tratamiento diferente para las causas contra los integrantes de la antigua Asamblea Legislativa, con ocasión de actos delictivos o policivos achacados respetando dicha normativa.

En definitiva, se dejan plasmadas ciertas reflexiones sobre la tramitación de las causas penales contra los diputados de la Asamblea Nacional para que las pautas y criterios propuestos sean valoradas objetivamente, al momento de la creación de la jurisprudencia nacional o la implementación de reformas a la legislación procesal penal que instituyó en todo el territorio nacional el novedoso sistema de justicia de corte acusatorio, procurando las obligadas correcciones y rectificaciones como sucede en otras latitudes donde la razón jurídica tiene un papel relevante en la construcción de un Estado democrático y constitucional del Derecho.

1. La involución jurídica del procedimiento penal aplicable a los diputados.

La función constitucional de encausar penalmente a los miembros de la Asamblea Nacional, sean principales o suplentes, siempre ha sido asignada al Órgano Judicial, dado que la investigación y descubrimiento del hecho punible como una actividad jurisdiccional previa a ese momento estaba a cargo del Ministerio Público, por razón del ejercicio de la acción penal, hasta cuando fueron aprobadas las reformas a la Constitución Política en 2004. Entonces, se infiere que la investigación de los actos delictivos o policivos atribuidos a los integrantes del Órgano Legislativo, con anterioridad, era desarrollada por el Ministerio Público. De acuerdo con el artículo 155 constitucional, la Corte Suprema de Justicia es la autoridad que cumple la investigación como el juzgamiento de los diputados de la República, cuando estos son involucrados en actos punibles

o policivos, sin que sea necesario la autorización de la Asamblea Nacional.

La Corte Suprema de Justicia, según la mencionada reforma constitucional, vino a cumplir las funciones de investigación y juzgamiento de los miembros de la antigua Asamblea Legislativa, quedando dispuesto que la primera tarea le correspondía llevarla a cabo un agente de instrucción comisionado por el Pleno, en virtud del numeral 3 del artículo 206 de la Constitución Política. Bajo ese modelo constitucional, se diseñaron los trámites procesales que estaban previstos en el libro III del Código Judicial, específicamente en los artículos 2495-A hasta el 2495-J, incorporados con la Ley 25/06 de 5 de julio, donde aparecían las reglas del juicio especial de los diputados de la República que constituyeron un singular antecedente legislativo porque se cumplía una labor que no es propia del Órgano Judicial.

El derogado ordenamiento procesal, como es sabido, disponía que las denuncias o querellas, promovidas contra un diputado, principal o suplente, tendría que ser presentada ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, según el párrafo primero del artículo 2495-B del Código Judicial. Cuando se trate de causas penales iniciadas en una agencia del Ministerio Público, del Órgano Judicial, del Tribunal Electoral o en la jurisdicción aduanera donde resulte vinculado un diputado de la República, el funcionario o juez que estuviera conociendo del caso tendría que elevarlo en el estado en que se encuentre al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según el segundo párrafo de dicha norma legal. Lo anterior aplicaba cuando se trataba de

actos delictivos como policivos.

Cuando era admitido el caso por el Pleno, mediante Sala de Acuerdo, se comisionaba a un magistrado para que actuara como fiscal de la causa penal o policiva, tal como se establecía en el artículo 2495-C del Código Judicial. En caso que no hubiera méritos suficientes para proseguir con la causa, se ordenaba su archivo por medio de una resolución motivada del Pleno. El magistrado que tendría a su cargo las funciones de fiscal, tendría que ser reemplazado por su suplente, quien participaría en las decisiones que hubiera que tomar el Pleno en virtud de lo que contemplaba el artículo 2495-H del CJ.

De acuerdo con el artículo 2495-D del citado Código Judicial, el magistrado que ejercía las funciones de fiscal tendría la responsabilidad de realizar las averiguaciones tendientes al esclarecimiento del hecho punible precisado, así como todas aquellas circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a la vinculación o desvinculación con tal hecho punible; igualmente, quedando facultado para ordenar diligencias para la práctica de medios probatorios que fueran necesarios para tales fines y prescribe el Código. Para la ejecución de esas diligencias el magistrado podría comisionar, solo de manera excepcional, según la naturaleza del hecho atribuido, sus componentes y circunstancias, o el número de imputados, a un agente de instrucción del Ministerio Público, cuando estas debían surtirse fuera del despacho. La intervención del respectivo agente del Ministerio Público no podía exceder los límites del fin o acto que le fuera comisionado.

Tal como se disponía en el artículo 2495-F del CJ, durante la fase de instrucción y procesamiento penal, solamente procedía la autorización por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la aplicación de toda medida cautelar restrictiva de la libertad del diputado, principal o suplente, y aquellas donde se dispusieran secuestros, aprehensiones o cautelaciones contra los bienes de estos.

Concluida la fase de investigación, el magistrado que ejercía como fiscal, tenía la obligación de emitir su opinión jurídica donde expresaba con ella si cabía sobreseimiento o elevación de la causa a juicio, tal como se preveía en el artículo 2495-G del CJ. La calificación de la investigación le correspondía al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y si procedía el juzgamiento las reglas que operaban eran las que contemplaba el Código Judicial para la fase plenaria.

En cuanto a las decisiones que el Pleno de la Corte tendría que emitir dentro de las causas surtidas contra un diputado, principal o suplente, ellas serían adoptadas por mayoría absoluta de sus miembros, tal como se estableció en el artículo 2594-H del CJ. No obstante, el pronunciamiento de mérito o sentencia que decidía el fondo de la causa, según el párrafo segundo de esa disposición legal, tendría que ser adoptada por las dos terceras partes del Pleno de la Corte.

Contra las decisiones que hubiera tomado el magistrado que ejercía las funciones de fiscal, procedía el denominado incidente de controversia ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual debía ser decidido sin más actuación o inmediatamente, no siendo

posible que se suspenda la ejecución del acto o diligencia si la misma se hubiera iniciado. De no haberse iniciado, el fiscal se abstendrá hasta tanto sea resuelta la incidencia, tal como lo regulaba el artículo 2495-I del CJ.

Interesa resaltar que se preveía la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración contra las decisiones que dictase el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de un proceso penal contra un diputado de la República, al igual que la revisión de la causa, quedando a salvo las acciones constitucionales. La previsión alusiva a los recursos de reconsideración y revisión, supuso un avance dentro de ese régimen que no se mantuvo en el procedimiento penal que se puso en práctica con el ordenamiento procesal vigente. No obstante, la tramitación escrita que era surtida bajo la vigencia del régimen procesal contenido en el Libro Tercero del derogado Código Judicial, vendría a ser un resabio del viejo ordenamiento aunque ambas previsiones constituyeron las diferencias sustanciales con respecto al tratamiento que se tiene establecido en el Código Procesal Penal vigente.

Después de haber descrito lo anterior se observa que la tramitación de las causas penales que se aplica a los diputados, principales o suplentes de la Asamblea Nacional, cuyas reglas son extensivas a los diputados del Parlamento Centroamericano cuando hayan incurrido en actos delictivos o policivos, y que aparece regulada en el Código Procesal Penal, a partir del artículo 487 al 496, presenta una involución respecto de la legislación derogada toda vez que no es posible interponer recursos

-ordinarios ni extraordinarios- contra el pronunciamiento de mérito. Esas disposiciones legales que configuran el proceso penal especial, aplicable a los diputados de la República de Panamá, serán objeto de estudio a lo largo de este ensayo junto con las principales problemáticas que son develadas seguidamente.

2. La imputación de cargos a los diputados dentro del sistema acusatorio: cuestión polémica.

Uno de los procedimientos especiales que están regulados en el Código Procesal Penal que fuera aprobado mediante la Ley 63/08, es aquel que se promueve contra los miembros de la Asamblea Nacional, principales o suplentes, y se surte ante la Corte Suprema de Justicia, cuyas reglas de tramitación son aplicables a los procesos que son sustanciados ante la Asamblea Nacional contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, siempre que no tengan regulaciones de exclusiva aplicación. Esos procesos penales se ubican en el título VII dentro del Libro Tercero del Código Procesal Penal.

Entre nosotros una de las polémicas más encendidas respecto de ese especial proceso penal de corte acusatorio, a partir de la experiencia vivida recientemente, sin duda vino a ser aquella que alude a ¿cuándo se entiende hecha la imputación de cargos en los procesos especiales contra diputados?

Algunos afirman que la imputación de cargos endilgados a los diputados viene dada con la admisión de la denuncia

o querrela que son canales que originan esa causa especial, considerando que la sola existencia de la prueba idónea del hecho punible es razón suficiente para llegar a esa postura jurídica. De acuerdo con esta corriente, siempre que se cumplan los extremos del artículo 488 del CPP, la admisión de la denuncia o querrela es el acto que comporta la imputación del diputado en el sistema acusatorio. En consecuencia, la vinculación del diputado con el hecho punible atribuido, que se satisface con los elementos de convicción que han sido allegados con la denuncia o querrela, pareciera entender cumplida la fase de investigación que está destinada a establecer de modo formal que el diputado está sobradamente relacionado con la conducta delictiva que se le atribuye o imputa con la denuncia o querrela.

La tesis está fundada en la llamada prueba idónea del hecho punible que es atribuido al diputado de la República o del Parlamento Centroamericano, siendo ese requisito indispensable y formal de la admisión de la denuncia o querrela, y es definida por la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como los elementos de convicción que ofrecen la posibilidad que se hubiera cometido un acto que tenga apariencia de punible. La expresión prueba idónea, cuyo contenido ha sido atemperado por la jurisprudencia, no puede ser tomado en sentido literal porque dentro del proceso acusatorio estrictamente las pruebas son aquellas que se producen en la fase de juicio, por tanto, esta corriente descansa en un criterio reduccionista desde el punto de vista filosófico.

No obstante, otros estiman

que la imputación debe formularse necesariamente en un acto distinto a la admisión o en una audiencia convocada al efecto que asegure el derecho de defensa, por lo que la admisión de una causa contra un diputado no puede asimilarse ni equipararse a la imputación, habida cuenta que aquel acto permite el inicio de la fase de investigación, donde tendrían que realizarse todas las investigaciones conducentes al esclarecimiento del hecho punible, determinando las circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a la formal vinculación o desvinculación de la persona sometida a ese proceso especial.

Cuando se admite una denuncia o querrela contra un diputado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia interviene en función de un mandato constitucional y legal, siendo la autoridad responsable de la designación de un magistrado fiscal y un magistrado en funciones de juez de garantías, según lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 489 del CPP. No actúa como magistrado fiscal ni como juez de garantías. Adicionalmente, debe recordarse que una persona adquiere la condición de imputado cuando el fiscal le haya formulado cargos ante el juez de Garantías, según la definición contenida en el artículo 93 del CPP. Entonces, la imputación de cargos contra un diputado jamás podrá encontrarse en el acto de admisión de una denuncia o querrela hecha por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Tampoco resulta acertado sostener que la admisión de la denuncia o querrela constituya una suerte de imputación o una especie de imputación, pues el resto de los magistrados que componen el Pleno

de la Corte Suprema de Justicia, quienes actuarían como integrantes del Tribunal de Juicio, estarían comprometiendo en sus futuras participaciones en dicho proceso penal y ello entrañaría una sutil violación del artículo 5 del CPP que previene la separación de funciones de los sujetos del proceso penal de corte acusatorio. Esta es otra de las razones por las cuales no tiene cabida ni sustento la anterior tesis que defiende la posición que la admisión se convierte en una imputación, los cuales son actos procesales diferentes con connotaciones distintas que deben cumplirse en cualquier proceso penal acusatorio, tal como fue explicado por la doctrina nacional.

De acuerdo con el enfoque antes presentado, el procesalista Armando Fuentes Rodríguez (2018: p.13-A) al contestarse la pregunta si es posible obviar la realización de la imputación, categóricamente responde que no, dado que se violarían garantías fundamentales como el derecho a conocer qué hecho se le atribuye a una persona e igualmente el derecho de defensa. En el caso de diputados, el autor agrega, si la denuncia presentada cumple a cabalidad con los requisitos de los artículos 487 y 488 del Código Procesal Penal, se debe admitir la denuncia y designar al magistrado que actuará como fiscal a cargo de la investigación y al magistrado que hará las veces de juez de garantías. Luego de esas designaciones, el magistrado fiscal iniciará una investigación preliminar para determinar si debe solicitar la realización de una audiencia de imputación ante el magistrado de garantía, en la cual informará al indiciado los hechos y los delitos que se le atribuyen para que este sepa de qué defenderse con su abogado.

Por su lado, el penalista Silvio Guerra Morales (2018: p.10) piensa que es un error o inexactitud sostener que solo es exigible la audiencia de imputación en los procesos ordinarios o comunes, pues lo que hace a un proceso penal especial es la calidad del investigado, debiendo haber audiencia de imputación de cargos aun cuando el proceso penal sea especial.

Conforme el sentido lógico y la correcta hermenéutica de las disposiciones especiales que regulan este tipo de procedimiento penal, ha quedado establecido con lo expuesto anteriormente que no es posible tener como imputación la admisión de la denuncia o querella, pues no existe norma alguna que permita respaldar esa interpretación jurídica. En consecuencia, lo acertado y viable siempre será formular la imputación de cargos contra diputados conforme el artículo 280 del CPP, tal como se hizo en experiencias pasadas. Estos procesos especiales necesitan que la imputación se haga en una audiencia aparte o acto distinto de la admisibilidad donde se examinan únicamente las exigencias para la procedencia o no de las denuncias o querellas promovidas contra los miembros de la Asamblea Nacional, sean principales o suplentes, y aquellas ensayadas contra los diputados del PARLACEN.

Esta polémica se puso de manifiesto dentro de la causa identificada con la entrada 876-14, activada ante la expedición de decretos que impusieron indultos a delincuentes comunes contrariando la Constitución Política, cuando el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal de alzada, por mayoría dispuso declarar

no probada una prescripción de la acción penal y desestimó un recurso de apelación bajo el entendimiento que la admisión de la denuncia había interrumpido el término de prescripción y, por tanto, no podía declararla extinta, teniendo que continuar la tramitación de la causa penal. Bajo ese entendido fue aplicado el numeral 1 del artículo 281 del CPP.

Hasta ahora las consideraciones han girado en torno a una de las formas de inicio de los procesos especiales contra diputados de la Asamblea Nacional o PARLACEN, específicamente las denuncias o querellas, sin hacer alusión a las compulsas de copias establecidas en el artículo 487 del CPP, esto es, la remisión al Pleno de la Corte de las causas no concluidas que hayan sido incoadas por el Ministerio Público, el Órgano Judicial, el Tribunal Electoral, la Fiscalía General Electoral, la jurisdicción aduanera o cualquier jurisdicción donde se haya mencionado un miembro de la Asamblea Nacional dentro de la tramitación surtida ante la posible comisión de un delito o una infracción policiva. Esta otra forma de iniciar el procedimiento penal contra diputados no requiere que haya un ofendido formalmente ni que sea presentada ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, como si es necesario en la denuncia o querella, atendiendo a una lectura del párrafo segundo del citado dispositivo legal.

Con esta forma de dar inicio al procedimiento que comento en este ensayo se acrecienta la confusión respecto de la tesis que equipara la admisión a la imputación, dado que si se admite la causa por parte del Pleno de la

Corte, resulta incuestionable que nadie hizo la imputación contra el diputado puesto que comienza el caso con la compulsión de copias, esto es, se trataría de una imputación huérfana de progenitor y, por ende, los operadores del sistema a ese nivel se encontrarían con algo abstruso o de difícil comprensión porque no sería algo fácil identificar la persona que atribuyó los cargos contra el diputado principal o suplente de la República o del PARLACEN. Por ello, estoy convencido que agoniza la tesis que asimila la admisión de una causa contra un diputado por la supuesta comisión de un hecho punible o causa policiva, siendo ella una cuestión absurda desde el punto de vista jurídico y filosófico.

El problema planteado mantendrá el interés de los entendidos debido a que este tipo de procedimiento penal será activado, con cierta frecuencia, después haberse divulgado una serie de situaciones irregulares que se vienen cuestionando por la opinión pública donde resultan supuestamente implicados algunos miembros de la Asamblea Nacional.

3. La imposición, revisión y sustitución de medidas cautelares aplicadas a los diputados.

Otra de las cuestiones que han sido motivo de debate en nuestro medio, es la referida a la aplicación de las medidas cautelares que pueden ser impuestas a los diputados que están sometidos a un proceso penal acusatorio en Panamá, debido al impacto que a nivel político y socioeconómico este tipo de asunto trae consigo para la sociedad. Debe recordarse que el Pleno de la

Corte Suprema de Justicia, basado en el mandato constitucional del artículo 155, tiene la potestad exclusiva para autorizar la aplicación de cualesquiera de las medidas cautelares personales contempladas en el artículo 224 del CPP, las cuales implican la restricción o privación de libertad personal del sujeto investigado penalmente.

De hecho, el Pleno de la Corte impuso medidas cautelares a ciertos diputados, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso sometido a la jurisdicción penal.

Entre las cautelas que pueden imponerse a cualquier persona sometida a las reglas de un proceso acusatorio, sea común o especial, se listan en su orden la obligación de presentarse periódicamente ante la autoridad u oficina designada por el juez; la prohibición de salir del ámbito territorial que se determine; la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa; el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de agresiones y la víctima conviva con el imputado; la prestación de una caución económica adecuada; la suspensión del ejercicio del cargo público o privado, cuando se le atribuya un delito cometido en su ejercicio; la obligación de no realizar alguna actividad, si pudiera corresponder la pena de inhabilitación, reteniendo en su caso la licencia o documento que acredite la habilitación correspondiente; la obligación de mantenerse en su propio domicilio o en el de otra persona; la colocación de localizadores electrónicos; y la detención provisional.

Las medidas cautelares personales han sido establecidas con la finalidad de impedir que sea obstaculizada la investigación, desatendido el proceso e incumplida la pena.

En términos generales, los parámetros fijados en la legislación procesal penal que permiten aplicarlas se centran en la posibilidad de fuga o peligro evidente que pueda ocurrir dicho evento, a la existencia de motivos graves y fundados para inferir que el investigado pueda destruir o afectar medios de prueba, incluso atentar contra la víctima o sus familiares y/o que existan circunstancias que determinen que el investigado pertenezca a organizaciones criminales o tenga sentencias condenatorias vigentes. Esas reglas pueden ser operadas en cualquier estado del proceso común por disponerlo el artículo 227 del CPP.

La medida de detención provisional procederá cuando se trate de un delito que tenga señalada pena mínima de cuatro (4) años de prisión y exista evidencia que el delito se haya cometido y haya vinculación de la persona, así como la posibilidad de su fuga, desatención del proceso, peligro de destrucción de prueba o de que pueda atentar contra la vida o salud de otra persona o contra sí mismo, según el artículo 237 del CPP. También es posible imponerla cuando el sujeto sometido a las reglas de un proceso acusatorio no se presente a la audiencia del juicio oral, teniendo que decretarla el Tribunal de Juicio a solicitud del fiscal. La detención provisional no podrá exceder el lapso de un año, salvo los supuestos contemplados en el artículo 504 del CPP, esto es, cuando se trate de una causa de índole compleja.

Cabe añadir que la detención provisional solo podrá decretarse cuando todas las otras medidas cautelares resulten inadecuadas, tal como lo dispone el artículo 238 del CPP, otorgándole a este instrumento un carácter de excepcionalidad.

Cuando se haya impuesto la detención provisional, y la persona se encuentre detenida, la medida podrá ser revisada cuando se estime que no se mantienen las circunstancias que motivaron su aplicación y se tomará en cuenta si el reemplazo afecta los fines del proceso penal. Esta solicitud podrá hacerse en cualquier momento del proceso conforme el artículo 240 del CPP, pues no se menciona cuándo debe hacerse la revisión judicial. La norma en cuestión que contempla la posibilidad de revisar la medida cautelar impuesta a una persona detenida provisionalmente, decretada por autoridad competente y en los supuestos autorizados, se puso en práctica dentro de una causa desarrollada contra un diputado y no se impuso cambio alguno de la medida cautelar, pues la revisión judicial concretamente no tuvo cabida y fue negada por decisión mayoritaria, aunque en realidad era improcedente.

Ahora bien, los diputados sometidos a medidas cautelares durante la etapa de investigación no podrán ser favorecidos con la sustitución de la medida impuesta hasta que el proceso penal no se encuentre en la fase de juicio, según lo dispuesto en el artículo 490 del CPP. La mencionada norma previene que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en dos momentos distintos, podrá autorizar la aplicación de cualquier medida

cautelar restrictiva de la libertad y, por tanto, no cabe solicitar la sustitución o supresión de la medida impuesta a un diputado durante la fase intermedia del proceso acusatorio. Dicha exclusión resulta coherente porque las causas que son activadas contra diputados de la República y del Parlamento Centroamericano, por razón de los actos delictivos o policivos que hubieran cometido durante el desempeño de sus cargos, desde el punto de vista práctico generan un gran impacto sociopolítico, pues cuando se adopte en fase investigativa una determinada medida cautelar no se entendería que fuera sustituida o eliminada durante la etapa intermedia, si las evidencias ofrecidas en ese momento procesal aún no se consideran válidas ni eficaces sino hasta la próxima fase procesal, siendo ellas las que permitirían justificar la aplicación de otra medida porque la situación sería distinta.

La anotación se expuso en un salvamento de voto, tras la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando dispuso negar la fianza de excarcelación, solicitada dentro de la carpetilla 138-15, mientras se desarrollaba la fase intermedia debido a que persistían los riesgos procesales de desatención del proceso y podrían sufrir afectación las pruebas, pese a que había concluido la investigación. En ese pronunciamiento mayoritario no fue considerado el hecho que la norma no incluye la fase intermedia, como una etapa del proceso especial promovido contra diputado, donde se permita autorizar la aplicación de una medida cautelar incluyendo la fianza. No tuvo en cuenta tampoco que la exclusión

vista en la norma obedece a que esa etapa debe estar desprovista de dilaciones y articulaciones o mecanismos que comprometan la eficacia, concentración y legalidad, siendo los principios que gobiernan esta parte donde se prepara el juicio oral y se delimita el objeto del proceso acusatorio sobre el cual deberá recaer el pronunciamiento de mérito.

En definitiva, tanto la revisión judicial de la detención provisional y la solicitud de sustitución como la fianza representan articulaciones procesales que buscan la libertad personal de todos los que han sido sometidos a medidas cautelares dentro de un proceso acusatorio, incluyendo diputados, teniendo que ser entabladas y operadas bajo los parámetros del ordenamiento procesal vigente.

4. La reclamación de incompetencia del juez de garantías y tribunal de juicio ante la pérdida de la prerrogativa.

Los órganos que ejercen la jurisdicción penal, en la actualidad, vienen a ser aquellos que están listados en el artículo 30 del CPP, siendo uno de ellos el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuya competencia fue fijada por el artículo 155 constitucional. Se atribuyó a la máxima autoridad judicial del país, la función de enjuiciar penalmente a los miembros de la Asamblea Nacional, habiéndose determinado la competencia por razón de una prerrogativa funcional derivada del hecho de ser integrante de ese órgano del Estado, cuya configuración aparece a partir del artículo 146 de la Constitución Política hasta el artículo 163. Dicho elemento prefijado en el ordenamiento jurídico

es atribuido a la autoridad encargada de acoger, tramitar y decidir la causa, pero cuando ese extremo desaparece sólo puede ser reconocido o declarado por el mismo órgano que tiene asignada esa potestad, o sea, admitir y resolver la causa: el Pleno, no ninguno de los magistrados designados para funciones específicas, según el procedimiento penal especial.

Dentro de la jurisdicción penal la competencia vista como la capacidad de conocer y decidir una causa y que resulta determinada por el legislador, implica que ninguna de las partes que intervengan en el proceso podrán establecerla y menos prorrogarla, y se dispone que ella se fija por razón del territorio, por la pena, por factores de conexidad y por calidad de las partes, según el artículo 31 del CPP. No obstante, la competencia territorial de un Tribunal de Juicio no puede ser objetada ni modificada una vez fijada la audiencia, precisa el segundo párrafo de la citada disposición legal, quedando claramente establecido que antes de la fijación o más bien del comienzo de la audiencia puede ser cambiada u objetada la competencia cuando sea determinada por el territorio. Una lectura atenta del contenido de la norma aludida permite decir que la competencia puede ser cuestionada cuando los factores que la determinan resulten trastocados o hayan desaparecido por alguna situación particular, incluyendo el territorio siempre que no se haya iniciado la audiencia para el juicio oral. Por tanto, se colige que el legislador tiene establecido cuándo puede perderse o variarse la competencia en el proceso penal acusatorio, lo cual es distinto del fenómeno de la prórroga de la competencia que es imposible en materia penal.

Se observa que el artículo 39 del CPP ratifica la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando el legislador dispuso que ese órgano de la jurisdicción penal conocerá de los procesos penales iniciados por razón de los hechos punibles cometidos en cualquier época por las personas que, al tiempo de su juzgamiento, hayan adquirido la condición de diputados de la Asamblea Nacional conforme el segundo supuesto de la mencionada disposición legal. Por tanto, si hubiere alguna tramitación penal que involucre a una persona que adquiera la condición de diputado tendrá que ser remita a esa autoridad, puesto que cualquier actuación o interpretación contrariando dicha norma implicaría que una autoridad judicial distinta a la establecida pudiera procesar y enjuiciar a un diputado de la República, lo que carecería de sentido y lógica jurídica. El primer supuesto contemplado no requiere mayor explicación puesto que claramente reconoce la privativa competencia del Pleno cuando se trata de procesos penales y medidas cautelares contra diputados.

La investigación y el juzgamiento de los actos delictivos o policivos cuya comisión se atribuya a los diputados de la República, sean principales o suplentes, deberá cumplirse ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo ordena particularmente el artículo 487 del CPP. No importa la función que desempeñe el magistrado en los procesos penales contra diputados, siempre la competencia será del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Dicha competencia se mantiene mientras se tenga la categoría de

diputado de la República o del PARLACEN, ya que cuando desaparece esa condición especial, se pierde la privilegiada garantía que trae consigo el cargo político que ostenta la persona electa o designada por ministerio de la Ley. Esta situación provocará el reclamo de incompetencia de la autoridad jurisdiccional que esté conociendo la causa sometida al exclusivo procedimiento de corte acusatorio.

La falta de competencia del juez de garantías o tribunal de juicio ante la pérdida de la condición de diputado de la República o del PARLACEN, ya sea por vencimiento del período para el cual fue electo o por renuncia presentada al organismo de integración centroamericano, podrá ser reclamada tan pronto surja la circunstancia en cualquier momento del proceso previo al juicio oral, sin perjuicio de las acciones constitucionales que puedan ejercerse a tenor de lo normado en el artículo 496 del CPP. Obviamente, este punto merece ciertas consideraciones porque no ha sido pacífico el debate respecto de determinar si la pérdida de la condición de diputado produce como un efecto automático la incompetencia del juez de garantías y del tribunal de juicio, lo que se traduce en un posible incumplimiento del debido proceso.

Así las cosas, cuando sea reclamada la falta de competencia en el plano legal, es imperativo anotar que el juez de garantías no podrá declarar su incompetencia ante la circunstancia descrita dado que su actuación obedece a la designación hecha por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Tampoco podrá elevar el reclamo ante ese órgano jurisdiccional, mientras se desarrolla la

fase intermedia, lo que implica que no será definida la sobrevenida situación procesal hasta que no finalice dicha etapa. Dicho reclamo deberá ser remitido al momento de la dictación del auto de apertura a juicio oral, tal como lo previene el artículo 349 del CPP concordante con el numeral 7 del artículo 44 del CPP, esto es, cuando termine la audiencia de acusación o la fase intermedia tras la depuración de los medios de prueba que serán desahogados por el órgano correspondiente.

Después de haberse emitido el auto de apertura a juicio oral, el cual es remitido ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el juez de garantías, se resolverá lo que corresponda en derecho según el tercer párrafo del artículo 492 del CPP. Si la pérdida de la condición de diputado es evidenciada, irremediamente, tendrá cabida la declinatoria de competencia porque ha desaparecido el factor de competencia que permitió la aplicación del procedimiento especial diseñado contra diputados de la República y del PARLACEN. Igualmente, es claro que habrá que determinar cuál es el órgano de la jurisdicción penal que continuará con la tramitación de la causa que será sometida al procedimiento respectivo. No cabe duda de que esa declaratoria deberá efectuarla el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dado que fue el órgano que admitió la causa y solamente ante esa instancia podrá considerarse y decidirse esa situación procesal sobrevenida.

Declinada la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se tendrá que determinar la normativa aplicable a la causa que se ventilará ante otro órgano

de la jurisdicción penal y, también, habrá que precisar si la actuación surtida durante la fase intermedia ante el juez de garantías es o no válida. En mi concepto, la causa deberá ser conocida por un tribunal de juicio de acuerdo con las disposiciones del sistema acusatorio y la actuación surtida no deberá ser anulada puesto que fue cumplida acorde a los principios, reglas y trámites establecidos en el ordenamiento procesal penal, esto es, se continuará con el sistema acusatorio conforme una interpretación en sentido contrario del artículo 554 del CPP, pues el proceso judicial fue iniciado según la Ley. Por tanto, tendrá validez y eficacia la actuación llevada mientras no se hubiera reconocido la pérdida de la condición de diputado, dado que los derechos fundamentales junto con las garantías y derechos procesales de todas las personas que intervinieron en el proceso penal especial no fueron violentados.

Recientemente, esto último vino a ser enfatizado por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando se dijo que las actuaciones o diligencias judiciales para que sean declaradas nulas, deberán tener la cualidad de perjudicar a cualquiera de los intervinientes, esto es, que las inobservancias o incumplimientos de formas o trámites procesales atenten contra las posibilidades de actuación o participación de los intervinientes en el procedimiento o cuando tales vicios hayan impedido el ejercicio de las garantías y derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y los tratados o convenios internacionales, ratificados por la República de Panamá, siguiendo el fallo que confirmó la denegación de un amparo de garantías

constitucionales que se interpuso contra un juez de garantías que rechazó una petición de nulidad absoluta dentro de la etapa de investigación, debido a la falta de competencia territorial cuando se tramitaba un proceso común, conforme la sentencia del 22 de octubre de 2018, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Lo expuesto con anterioridad se aplica ante el normal desarrollo de la fase intermedia, pues si esa etapa se verifica fuera de los parámetros usuales o con deformaciones del proceso penal acusatorio y del procedimiento especial diseñado en la ley, resulta claro que los criterios precisados no aplicarían como puede concluirse fácilmente. En tal sentido, no sería lógico ni acertado un pronunciamiento con la declinatoria de competencia si se encuentra inconclusa la actuación del juez encargado de la fase intermedia; o mejor dicho, sería complicado o comprometedor que se emita un fallo constitucional que reconociera la falta de competencia, sin que haya concluido esa etapa del proceso penal especial, dado que no se respetarían los principios de concentración y simplificación del proceso acusatorio y todo el andamiaje sobre el cual se encuentra edificado el novedoso ordenamiento procesal penal. Este razonamiento lo que persigue es el mantenimiento del sistema normativo que recoge el procedimiento especial, que le aplica al proceso penal especial contra los diputados principales y suplentes de la República o del Parlamento Centroamericano.

Retomando el punto central de esta cuestión es claro que dicha

circunstancia o situación no debe ser ignorada puesto que ella puede darse en cualquier momento, ya que no existe plazo para que se haga valer en el proceso correspondiente, según se infiere del ordenamiento constitucional y legal. Tampoco existe obligación de conservar el privilegio como si fuera una condena a cadena perpetua o un estado permanente, puesto que el mismo puede perderse con determinadas acciones como la renuncia, tal como es permitido en el régimen aplicable.

Ni la Constitución Política ni la Ley No. 2/94 del 16 de mayo que aprueba el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, se refieren a dicha circunstancias, pero el reglamento interno de ese foro político en sus artículos 27 y 28, al regular la renuncia de los diputados y exjefes de Estados y Gobiernos, condiciona su validez a la presentación escrita ante la Asamblea Plenaria y la Junta Directiva, respectivamente, debiendo la primera ser aceptada y comunicada a la autoridad nacional competente mientras que la segunda solo debe ser presentada para efectos de conocimiento, por lo que no tiene que cumplirse ningún trámite adicional. Distinto ocurre, en Colombia, porque el artículo 235 de la Constitución Política que atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para juzgar, tanto al presidente de la República como a los miembros del Congreso, dispone expresamente que cuando los funcionarios hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Debe recordarse que ciertos amparos de garantías constitucionales, entablados ante el Pleno de la Corte bajo el argumento de la violación del debido proceso por no haberse permitido el ejercicio de defensa durante la fase de investigación y por falta de competencia del juez de garantías o el Tribunal de Juicio, no pasaron el trámite de admisibilidad, por ende, no fueron analizados y menos decididos en el fondo dentro de esa esfera jurídica. No obstante, al ser ensayada otra acción constitucional de amparo, registrada con la entrada 1067-18, la misma fue concedida tras considerarse que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia no podía procesar ni juzgar a una persona que no tuviera la condición de diputado de la República o del Parlamento Centroamericano, pues la competencia de ese órgano de la jurisdicción penal se perdió y no podría ser ejercitada ante ese órgano la acción penal debido a que había desaparecido la investidura de la persona que estaba sometido a los rigores de ese proceso especial regulado en el ordenamiento procesal penal vigente. (Sentencia del 7 de diciembre de 2018).

De todo lo dicho se advierte que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso acusatorio especial, configurado para el enjuiciamiento penal de los diputados de la Asamblea Nacional y el PARLACEN, cumple varias funciones entre las que se identifican su actuación como tribunal de instancia y como tribunal de alzada; a esa dualidad de funciones se añade su actuación relacionada con el control constitucional, el cual puede ser ejercido cuando se entablen las acciones constitucionales, consagradas en el ordenamiento

jurídico vigente, censurando las actuaciones del juez de garantías que son adoptadas en las fases previas al juicio oral. Tales roles han sido motivo de cuestionamientos en nuestro medio, tanto por el foro como por la comunidad en general, por lo cual pudiera pensarse en la posibilidad de poner en funcionamiento la Sala de Garantías para que asumiera el conocimiento de las acciones constitucionales; mantener que la Sala Penal continúe ejerciendo las

funciones de juez de garantías, tanto en fase de investigación como en la etapa intermedia o acusación, y ratificar que los otros miembros de la Corte Suprema de Justicia sigan actuando como Tribunal de Juicio Oral. La fase investigativa se trasladaría al Ministerio Fiscal, porque es una función propia de esa institución, quedando excluida como una atribución del Pleno de la Corte, lo cual conduce a una necesaria reforma a la Constitución.

CONCLUSIONES

En Panamá, el enjuiciamiento penal contra diputados principales o suplentes de la Asamblea Nacional y del PARLACEN, técnicamente, se produce cuando el Pleno de la Corte Suprema de Justicia admite la petición de apertura a juicio hecha o elevada por el juez de garantías, según lo contemplado en el artículo 492 del CPP. En ese caso, la causa es sometida a juicio ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y, consecuentemente, se convierte en Tribunal de Juicio donde seguirá las reglas del juicio oral previstas en dicho ordenamiento procesal, según el artículo 493. Por tanto, es claro y se entiende que las etapas de investigación y preparación o intermedia que conforman la estructura del proceso especial contra diputados de la Asamblea Nacional y PARLACEN, no constituyen el juicio o enjuiciamiento penal.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia representa el órgano de la jurisdicción donde se tramita la causa y se determina la responsabilidad penal de un diputado de la República y del Parlamento Centroamericano, como

miembro que ha ingresado por elección o por su condición de exjefe de Gobierno o Estado, cuya función constitucional consiste en hacer una declaratoria donde quede desvanecido o consolidado el principio de presunción de inocencia consagrado en la Constitución Política, que lo vino acompañando durante todo el procedimiento. Por ello, no es correcto o exacto decir que durante las fases de investigación y preparación que no es más que la etapa intermedia, se está sometiendo a juicio a una persona que ostenta la investidura o condición de diputado del país. Esto despeja las confusiones e inexactitudes respecto del concepto de enjuiciamiento penal de diputados, tanto en el foro como en la judicatura, cuando se habla de un tema complejo y técnico que tiene un tratamiento especial en el régimen procesal penal que distingue el momento concreto donde se materializa y los pasos que lo anteceden previamente.

No darle estricto cumplimiento a la normativa diseñada para enjuiciar penalmente a los diputados de la

República, y aquellos integrantes del Parlamento Centroamericano, indudablemente, conduciría a establecer un trastorno del nuevo modelo de justicia penal mediante interpretaciones

extrañas o desviadas de los fines axiológicos del proceso acusatorio instaurado para combatir los males del modelo inquisitivo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Barríos, B. 2018. *“De la imputación a la acusación ¿dónde se fija la litis en el proceso penal acusatorio?”*, **III Congreso Panameño de Derecho Procesal Penal**, Ediciones Nueva Jurídica, Colombia.
2. Editorial Mizrachi & Puyol. S.A. 2015. **Código Judicial**, Editorial Mizrachi & Puyol, S. A., Panamá.
3. Fábrega, P. 2016. **La Constitución Política de la República de Panamá**, Editorial Alvarez, Panamá.
4. Fuentes, A. 2017. **Compendio de textos normativos penales**, Editorial Sigma Editores, S.A., Colombia.
5. Fuentes, A. 2018. *“Sobre la admisión de querrela, audiencia de imputación y audiencia de acusación”*, **La Estrella de Panamá**, Panamá.
6. Guerra, S. 2018. *“El proceso Martinelli”*, **El Panamá América**, Panamá.
7. Hernández, J. 2015. **Constitución Política de Colombia**, Comentada, Editorial Dike, Colombia.

Dr. Cecilio Antonio Cedalise Riquelme

Es Magistrado de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Tercera Contencioso-Administrativa. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá, cuenta con una Maestría en Derecho del Trabajo y un Doctorado en Derecho, con énfasis en Derecho Laboral, también por la Universidad de Panamá.

Especialista en Docencia Superior a nivel de Postgrado y un Diplomado en Normas Internacionales de Trabajo por la Universidad de EAFIT, Medellín, Colombia junto con la Organización Internacional del Trabajo; ha ejercido como docente en la Maestría en Derecho en varias universidades del país.

Entre las obras publicadas por el Magistrado Cedalise, se cuentan: Impugnación de los Convenios Colectivos: análisis crítico sobre legitimación, motivos

y tramitación procesal; y Tratamiento jurídico de la Huelga en Panamá: especial referencia a su fundada exclusión en el Canal de Panamá.

Durante su trayectoria profesional, se ha desempeñado como Asesor y Consejero jurídico del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Asesor Legal de la Zona Libre de Colón; Juez Seccional de Trabajo y al ejercicio profesional privado.

El Magistrado Cedalise es miembro del Consejo Editorial de la Revista Lex, que edita el Colegio Nacional de Abogados; de la Academia Panameña de Derecho del Trabajo y fue miembro de la Delegación Oficial, Nivel Intermedio, durante la V, VI y VII Ronda de Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Estados Unidos de América.