

# CUADERNOS DE CIENCIAS PENALES

INSTITUTO PANAMEÑO DE CIENCIAS PENALES

AÑO V

ENERO-DICIEMBRE 2002

No. 5

## CONTENIDO

Presentación .....	7	El tribunal del jurado en España .....	157
<b>DOCTRINA</b>		<i>Morales Revuelo, Luis Simón</i> <i>Medina Molina, Miguel Angel</i>	
Los movimientos victimológicos y su influencia en las reformas legales chilenas.....	9	Presente y futuro del ministerio público en el proceso penal panameño .....	191
<i>Anthony, Carmen</i>		<i>Muñoz Pope, Carlos E.</i>	
La responsabilidad de la propia persona jurídica en el derecho penal peruano e iberoamericano .....	27	El delito societario en el código penal peruano: análisis del tipo de injusto del artículo 198 del código penal peruano.....	201
<i>Caro Corta, Dño Carlos</i>		<i>Reyna Alfaro, Luis M.</i>	
La indemnización por detención ilegal .....	89	Lineamientos del proceso penal panameño con relación al delito de blanqueo de capitales .....	219
<i>Colucci, Lutggi</i>		<i>Sáenz, Wilfredo</i>	
Las medidas de seguridad en el anteproyecto de código penal.....	97	<b>JURISPRUDENCIA</b>	
<i>González Herrera, Alberto, H.</i>		Jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.....	239
Delincuencia no convencional y criminalidad organizada. Elementos para construcción de un discurso de análisis.....	111	<b>NECROLOGÍA</b>	
<i>Jaramillo L., Omaira,</i> <i>Rodríguez H., Yasmín,</i> <i>Tapia Rodríguez, Luis C.</i>		In Memoriam.....	247
Análisis comparativo de la figura de la tentativa.....	149		
<i>Mojica Aguilar, Grisel</i>			



PANAMÁ VIEJO  
Panamá, 2002

# PRESENTE Y FUTURO DEL MINISTERIO PÚBLICO\* EN EL PROCESO PENAL PANAMEÑO

*Carlos E. Muñoz P.*

**Sumario:** I. Introducción; II. El ministerio público en proceso penal panameño vigente; A. Estructura del proceso; B. El ministerio público en el proceso penal; C. Un balance después de setenta años del fiscal como funcionario de instrucción; III. Perspectiva del Ministerio Público ante un nuevo ordenamiento procesal penal.

## I. INTRODUCCIÓN

La posición del Ministerio Público en el proceso penal panameño es de significativa importancia y trascendencia para la administración de justicia, pues es la autoridad encargada de la instrucción del sumario y luego es parte acusadora en el plenario.

No siempre el Ministerio Público panameño fue la autoridad que tenía a su cargo la instrucción del sumario, ya que en el pasado tal misión fue encomendada al propio Órgano Judicial, quien por medio de jueces de instrucción ejercía tal labor en la investigación de la causa.

Desafortunadamente ese juez de instrucción también era tribunal de primera instancia en las causas que antes el mismo juez instruía, por lo que se producía una situación intolerable e inaceptable que afectaba la objetividad e imparcialidad del propio

---

\* A la memoria de Daniel Suárez Hernández

juzgador y en virtud de la cual se desconocía el sabio principio del proceso penal moderno en el sentido de quien “instruye la causa no es quien la decide” (quien instruye no juzga).

A partir de 1941 el juez de la causa dejó de ejercer también las funciones propias del juez de instrucción, por lo que se adjudicó tal función al Ministerio Público panameño.

Desde esa fecha, por tanto, el Ministerio Público en Panamá asume la función del juez de instrucción en el proceso penal, con la denominación de “funcionario de instrucción”, en la investigación de la causa y luego, en la etapa del plenaria, actúa en el juicio oral, normalmente, como parte acusadora del imputado sometido a proceso por tribunal de instancia.

En los últimos 60 años, por tanto, tenemos un proceso penal en el que la instrucción sumarial está a cargo de los Personeros Municipales, Fiscales y Procuradores, quienes tienen la obligación de recabar toda los elementos probatorios que sirvan de base para el enjuiciamiento de los imputados o que los exoneren de la eventual vinculación con el hecho punible objeto de la investigación sumarial correspondiente.

Una primera lectura del Código Judicial panameño en la parte que se refiere al proceso penal puede hacernos creer, erradamente, que estamos ante un proceso penal de tipo mixto, ya que diversas autoridades llevan a cabo las funciones de instrucción y decisión de la causa, pero ello no es así ya que el proceso penal panameño todavía sigue siendo un proceso de corte inquisitivo.

En efecto, el proceso penal panameño no es un proceso mixto sino inquisitivo, pues la autoridad encargada de acusar el imputado es el tribunal de la causa que es quien la decide posteriormente, al tiempo que tiene amplias facultades para decretar pruebas de oficio, con lo que el tribunal de primera instancia puede suplir la deficiente actividad probatoria del Ministerio Público sin mayores limitaciones al respecto.

## **II. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROCESO PENAL PANAMEÑO VIGENTE**

### **A) ESTRUCTURA DEL PROCESO**

El proceso penal panameño está caracterizado por una división del mismo en fases diversas, bien diferenciadas entre sí.

En efecto, está la fase sumarial y la fase plenaria. La primera a cargo del Ministerio Público y la segunda a cargo del Órgano Judicial. Entre ambas, existe una fase intermedia, que no está concebida en forma estructurada en la propia legislación procesal penal, que es la etapa de calificación del sumario, que se lleva a cabo por el propio Órgano Judicial.

La fase de instrucción de la causa (etapa sumarial), está a cargo del Ministerio Público pues tales servidores públicos actúan en la misma como “funcionarios de instrucción”, ya que ejercen todas las labores propias del juez de instrucción que no existe como tal.

La etapa intermedia, que es la etapa de calificación del sumario, está a cargo del propio Órgano Judicial, ya que los tribunales unipersonales o pluripersonales evalúan el mérito de la investigación sumarial y adoptan las decisiones que correspondan: sobreseer al sujeto, enjuiciarlo o, de ser necesario, ordenar la ampliación de la investigación para abarcar otros aspectos no considerados por el Ministerio Público en la investigación sumarial correspondiente.

La fase de juicio oral (fase plenaria), por supuesto, a está a cargo del Órgano Judicial, ya que el tribunal de la causa en primera instancia es la autoridad encargada, luego del enjuiciamiento del imputado, celebrar la vista oral o juicio y decidir acerca de los cargos formulados contra el imputado en el enjuiciamiento penal respectivo.

## B) EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROCESO PENAL

### 1. Consideraciones generales

En el proceso penal panameño el funcionario del Ministerio Público, llámese Personero Municipal, Fiscal o Procurador, tiene la doble función de actuar como funcionario de instrucción en la etapa sumarial o de investigación y al mismo tiempo es parte, en supuesta igualdad de condiciones, como lo son imputado y defensor y, eventualmente, como el querellante, si lo hubiere, en la etapa plenaria o vista oral de la causa (<sup>1</sup>).

Los problemas que se suscitan en la administración de la justicia penal en Panamá se inician con esta doble concepción del Ministerio Público, ya que en la etapa sumarial actúa como funcionario de instrucción de la causa y lleva a cabo una completa labor de investigación que prácticamente deja la causa sentenciada para la condena del imputado.

### 2. En la etapa sumarial o sumario

En la etapa sumarial el Ministerio Público panameño recaba todas las pruebas que sirven de base para la condena del imputado y no hace nada en el plenario, pues se limita a informar sobre las pruebas obtenidas durante su investigación y sin mayor actividad probatoria en el plenario o vista oral de la causa persigue la condena del imputado sin mayores exigencias al respecto.

Esta lamentable situación, sin duda alguna, evidencia la verdadera problemática de proceso penal panameño en el que la culpabilidad del sujeto prácticamente se determina por el Ministerio Público en la etapa sumarial o sumario, que lleva a cabo el funcionario de

---

(<sup>1</sup>) Sobre el Ministerio Público Panameño véase, en general, la obra de Boris Barrios, **Estudio de Derecho Procesal Penal Panameño**, Editorial Jurídica Bolivariana, Tomo I, Panamá, 1996, págs. 303 y sgts.

instrucción, sin que se hayan garantizado plenamente los derechos fundamentales del imputado en la investigación.

Por otra parte, si parte de la investigación sumarial se lleva a cabo por la Policía Técnica Judicial, en principio bajo las órdenes del Ministerio Público, se pueden colegir los grandes riesgos que pueden producir si la culpabilidad del sujeto está predeterminada por la investigación sumarial que dirige el Ministerio Público sin control de la autoridad judicial.

De la misma forma, en el sumario el Ministerio Público adopta decisiones propias del Órgano Judicial, pues ordena allanamientos, decide sobre la práctica de pruebas periciales, adopta medidas cautelares contra el imputado y todo eso se ejecuta o lleva a cabo sin necesidad de intervención de la autoridad judicial.

Bien es sabido que una de las notas características de las medidas cautelares es su llamada “jurisdiccionalidad”, pues son impuestas o decretadas por la autoridad judicial competente, pero en Panamá al dársele la función de instruir el sumario al Ministerio Público prácticamente se le equiparó con el juez de la causa y se le concedieron todos los derechos y prerrogativas propias del Órgano Judicial, por lo que ahora tanto funcionarios del Órgano Judicial como del Ministerio Público se consideran “funcionarios jurisdiccionales”.

Ahora en el curso de la investigación el funcionario de instrucción tiene, por ley, facultades propias del Órgano Judicial, con lo que tiene facultad para adoptar decisiones o medidas que limiten o restrinjan derechos fundamentales sin la intervención de la autoridad judicial, ya que en el sumario tales funciones son propias del Ministerio Público panameño.

En tal sentido, el Ministerio Público en el sumario, como funcionario de instrucción, puede ordenar la declaración indagatoria del imputado, someterlo a detención o prisión preventiva o a cualesquiera medida alternativa a la misma, como la prohibición de abandonar el territorio nacional, el debe presentarse periódicamente ante una autoridad, la obligación de residir en un determinado lugar y no cambiarlo sin autorización previa y la privación de libertad del sujeto en su propio domicilio, habitación o centro hospitalario si fuese necesario.

Así mismo, en el curso de la investigación sumarial el Ministerio Público puede decretar la aprehensión provisional de bienes, efectos o valores y de ser necesario, solicitar al juez de la causa, el secuestro penal de bienes vinculados con la investigación a su cargo.

Lo más importante de la labor del funcionario del Ministerio Público como instructor de la causa es que su labor sirve para formular el enjuiciamiento del sujeto y para condenarlo si, en el juicio oral, no se aportan pruebas que sirvan para fundar la inocencia del sujeto.

Con ello, sin duda, la culpabilidad del imputado está decidida desde la etapa sumarial, ya que todas las actuaciones llevadas a cabo en el sumario siguen teniendo validez y con la lectura de las mismas, mucho tiempo después, el tribunal de la causa puede decidir la culpabilidad del sujeto sin necesidad de reproducir la actividad de investigación en la fase plenaria o juicio oral de la causa, con lo que el juicio es una etapa formal que no sirve de nada, pues la culpabilidad del sujeto está demostrada con los elementos allegados al expediente en la fase de investigación de la Policía y el Ministerio Público.

En este contexto, la instrucción suple la etapa plenaria o de juicio oral y aunque haya vista oral de la causa, la misma solo sirve para la exposición oral de los alegatos de las partes ante el tribunal de primera instancia, con lo que se suple la labor del Ministerio

Público de probar los cargos contra el imputado con la lectura de piezas procesales incorporadas quien sabe bajo qué condiciones o parámetros, casi siempre con indefensión del imputado.

### 3. En la etapa plenaria

En la fase plenaria del proceso penal panameño, el Ministerio Público actúa como una parte más, junto al defensor, imputado y querellante si lo hubiere.

Aunque el plano formal es una parte procesal, la parte acusadora, no cabe duda alguna que es una parte privilegiada que actúa en condiciones especiales frente al imputado y su defensor.

Tales privilegios, sin embargo, empiezan a ser recortados en el proceso penal patrio a partir de la Ley 23 de 2001, que eliminó algunos de los mismos, pues en la etapa del juicio oral no pueden existir privilegios o ventajas procesales para una parte, el Ministerio Público, en detrimento de las otras.

### C) UN BALANCE DESPUÉS DE SESENTA AÑOS DEL FISCAL

#### COMO FUNCIONARIO DE INSTRUCCIÓN

No cabe duda alguna que luego de sesenta años de tener un Ministerio Público que ejerce la labor de instruir la causa, podemos hacer un balance de los resultados de dicha función instructora.

A nuestro juicio, la misma pone de manifiesto la comisión de excesos por parte de la mayoría de los funcionarios del Ministerio Público cuando llevan a cabo la instrucción del sumario, pues pretenden traer al mismo todos los elementos probatorios que sirvan de base para la condena del imputado, con lo que desconocen la verdadera esencia de la instrucción penal.

Somos unos convencidos que la posición del Ministerio Público como funcionario de instrucción debe ser mantenida, pero sometida a cambios legislativos que la reformen sustancialmente.

En efecto, el Ministerio Público como instructor de la causa debe gozar, como en el presente, de una gran autonomía para la averiguación de la verdad, la verdad formal, ya que ella es la que sirve de base para la resolución jurisdiccional correspondiente.

Por tal razón, el Ministerio Público debe continuar con tal función instructora pero con límites formales y sustanciales que eviten los excesos y errores del pasado.

Así, por ejemplo, es preciso que la instrucción tenga señalada un término breve para su conclusión cuando haya persona privada de libertad o sometida a una medida alternativa a la misma que sea equivalente a aquella.

Cuando se trate de privación de libertad o medidas cautelares equivalentes en el curso del sumario, las mismas deben ser sometidas a consideración del tribunal de la causa para su revisión, en el plazo más breve posible, de modo que se modifiquen o ratifiquen a criterio del tribunal, decisión que debe ser irrecurrible (sin perjuicio de la acción de habeas corpus) a fin de evitar perjuicios innecesarios al sujeto.

Desde un punto de vista sustancial, las medidas restrictivas de derechos fundamentales deben acordarse por el Ministerio Público sólo en la medida en que sean estrictamente necesarias para el desarrollo del proceso, pudiendo las mismas ser revocadas o modificadas a criterio del juzgador.

Bajo ningún criterio se debe permitir, como ocurre en el presente, que el Ministerio Público ordene allanamientos o actuaciones que afecten derechos fundamentales distintos de la privación o restricción de la libertad sin autorización previa del tribunal de la causa, ya que tales derechos sólo deben ser afectados por decisión judicial previa.

### **III. PERSPECTIVAS DEL MINISTERIO PÚBLICO ANTE UN NUEVO ORDENAMIENTO PROCESAL PENAL**

#### **1. Origen y sentido del anteproyecto**

La existencia de tantas reformas en los últimos años a los ordenamientos penal y procesal penal vigentes justificó la promulgación de la Ley 21, de 10 de diciembre, de 1993 por medio de la cual se dispuso la creación de dos Comisiones Codificadoras encargadas de la redacción de los anteproyectos de Código Penal y Código Procesal Penal que, eventualmente, sustituyeran los textos vigentes en ambas materias.

La Comisión encargada de redactar el anteproyecto de Código Procesal Penal, que tuve el honor de presidir, presentó el resultado de su labor en diciembre de 1997, lo que permitió al Órgano Ejecutivo designar otra Comisión, en 1998, que coordinara el texto de ambos anteproyectos y presentara una versión final de ambos documentos <sup>(2)</sup>.

La nueva versión del anteproyecto de Código Procesal Penal desmejora con creces el texto original de 1997, de forma que mantiene sin mayores modificaciones la regulación actual del Ministerio Público en el proceso penal.

La esencia de la reforma propuesta en la Ley 21 de 1993 era la de adecuar el ordenamiento procesal penal a las nuevas corrientes, garantizar los derechos fundamentales del imputado y hacer las coordinaciones que sean necesarias entre el texto procesal penal y el ordenamiento penal, de forma que no existiera divorcio entre el proceso y la ley penal material como ocurrió en el pasado reciente.

---

<sup>(2)</sup> El texto del anteproyecto original, de 1997 esta publicado en **Cuadernos de Ciencias Penales** No. 3, Enero-Diciembre 2000.

El texto del anteproyecto revisado en 1998, fue publicado en **Cuadernos de Ciencias Penales** No. 4, Enero-Diciembre de 2001.

Todas esas buenas intenciones de la Ley antes mencionada, sin embargo, no son suficientes para una reforma integral del proceso penal. Es digno de mencionar el interés de la Comisión de Gobierno y Justicia de la Asamblea Legislativa, del año 1993, para aprobar dicha Ley y dotar al país de un moderno instrumento procesal penal acorde con los tiempos modernos.

En gran medida, tal interés fue preocupación fundamental del Presidente de la citada Comisión Legislativa, H. L. José Antonio Sossa Rodríguez, actual Procurador General de la Nación, que puso su empeño en la adopción de la actual Ley 21 de 1993. Sin su apoyo decisivo no habrían sido designadas las Comisiones Codificadoras y estaríamos discutiendo todavía la conveniencia y necesidad de las mismas.

## 2. El nuevo rol del Ministerio Público en el anteproyecto de 1997

En el anteproyecto de Código Procesal Penal de 1997 la figura del Ministerio Público en el proceso penal está totalmente cambiada respecto del texto procesal penal hoy día vigente.<sup>(3)</sup>

La propuesta del anteproyecto concibe al proceso penal como un proceso de corte acusatorio, dejando de lado el proceso de inquisitivo que nos rige en la actualidad.

Por tal razón, el nuevo Ministerio Público en el proceso penal no debe tener las mismas funciones que el actual, pues ya no actúa en un proceso inquisitivo sino acusatorio, donde el agente del Ministerio Público no es funcionario de instrucción sino parte acusadora que tiene a su cargo una breve instrucción para fundar su acusación.

---

<sup>(3)</sup> Sobre los aspectos fundamentales del anteproyecto de 1997 véase los trabajos de Andrés Almendral, "Las opciones de la reforma procesal penal en Panamá", **Cuadernos de Ciencias Penales** No. 2, Enero-Diciembre 1999, págs. 9 y sgts. y del suscrito **Política criminal y reforma penal en Panamá**, Ediciones Panamá Viejo, Panamá, 2001.

De esta manera, desaparece el sumario como tal y aparece la etapa preparatoria. El Ministerio Público debe limitarse a recabar la pruebas que sirvan para fundar su acusación y proponer al tribunal de la causa las pruebas que se deben practicar en la audiencia o juicio oral de la causa para comprobar su acusación.

El nuevo Ministerio Público en el proceso penal previsto en el anteproyecto de 1997 es radicalmente distinto al Ministerio Público del proceso penal vigente.

De esta forma, el Ministerio Público tiene facultad para detener preventivamente al imputado, hasta por tres días, pero debe someter tal decisión al tribunal de la causa para su aprobación o modificación.

Por tal razón, el Ministerio Público contenido en la propuesta de anteproyecto de 1997 carece de funciones jurisdiccionales, por lo que debe solicitar autorización al juzgador para imponer al sujeto limitaciones a sus derechos fundamentales.

Al llevar a cabo la etapa preparatoria ya no actúa como instructor de la causa, ya que esa no es la misión que le asigna el anteproyecto. Ahora sólo debe buscar el mínimo necesario de pruebas para fundar la acusación que debe admitir el tribunal de la causa para elevar la misma a juicio oral y debatir en la audiencia respectiva las pruebas de cargo que sirvan para fundar la condena del procesado.

El valor de la etapa preparatoria se limita a fundar la acusación llevada a cabo por el Ministerio Público, por lo que deben practicarse en la audiencia oral respectiva las pruebas que sirvan para dictar la sentencia que declare penalmente responsable al sujeto de los cargos consignados en la acusación respectiva-

Con esta propuesta, las pruebas contenidas en el sumario no tienen valor para fundar la condena del procesado, quien de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución se debe

presumir inocente mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

De esta forma, aunque no está expresamente reconocido en el texto del anteproyecto, sólo el juez que preside la causa oral puede dictar la sentencia correspondiente, ya que sólo dicho juez tiene inmediación con las partes en el juicio oral y pudo apreciar la práctica de pruebas en actuaciones concentradas y públicas, por lo que sólo quien preside el juicio puede decidir posteriormente la causa.

### 3. Estado actual del anteproyecto de Código Procesal Penal de 1997

El texto de 1997 actualmente está durmiendo el sueño de los justos o el sueño eterno.

Parece no haber voluntad política en el Órgano Ejecutivo para retomar los textos originales y sus revisiones para producir un texto nuevo o remitirlos ambos al Órgano Legislativo.

Por tal razón, el futuro del anteproyecto de 1997 es incierto, aunque en las reformas posteriores a 1998 se ha introducido al ordenamiento procesal penal vigente algunas de las propuestas contenidas en el documento original de 1997.

La inminencia de un año político y las elecciones de mayo de 2004 no permiten avistar una discusión del anteproyecto en los meses venideros, por lo que será necesario esperar al nuevo gobierno que empezará el 1 de septiembre de 2004 para conocer la suerte de los textos mencionados.