

C-No.274

Panamá, 26 de noviembre de 2001.

Licenciada

**NEDELKA DÍAZ DE CASTILLO**

Fiscal Primera Superior del  
Cuarto Distrito Judicial  
Las Tablas, Provincia de Los Santos  
E. S. D.

Señora Fiscal:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesora y Consejera de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración relacionada con el "archivo de las **SUMARIAS EN AVERIGUACIÓN DE CAUSAS DE MUERTE** (llámese Suicidio o Muerte Natural)".

En primera instancia, es nuestro deber el señalar que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, establece que le corresponde a la Procuraduría de la Administración, "servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto.

Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico".

Esto quiere decir que este despacho está impedido para pronunciarse sobre temas o aspectos puramente de Derecho Penal sustantivo, como es el caso que nos ocupa, pues escapa del ámbito de aplicación del Derecho Administrativo.

No obstante lo anterior y, sobre el tema objeto de su consulta podemos señalar lo siguiente:

Los principios procesales son máximas o reglas que dan forma, estructuran y limitan las diferentes fases del proceso de forma tal que se logre el reconocimiento de derechos consagrados en la norma substantiva.

**Principio de Economía procesal y la eficacia del proceso.**

Este principio guarda relación con el hecho de la concentración de las actuaciones y con el de celeridad del proceso.

Lo cierto es que el proceso como tal debe terminar en el menor plazo posible de manera que no ocasione trastorno psicológico para los involucrados. Sin embargo hay que tener sumo cuidado y no confundir el principio de economía procesal con apresurada administración de justicia, lo que conllevará a un proceso ineficaz.

El concepto tiene que ver con el de eficacia del proceso, dentro del cual concurren los siguientes presupuestos:

- a. Ante todo, hacer inmediata a las partes el oficio judicial;
- b. El servicio público de justicia supone funcionarios muy bien dotados y preparados, ya que se trata de administrar el proceso judicial que es una formidable empresa en términos de paz social;
- c. Es un derecho de justiciable;

Según este principio, el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo, de gastos y de esfuerzos. El mismo es la consecuencia del concepto de que debe tratarse de obtener el mayor resultado con mínimo empleo de actividad procesal.

Se puede señalar que dentro de la investigación, tres (3) son las fases que se producen:

1. Se recibe la denuncia por el Fiscal o por intermedio de la Policía. La denuncia la conoce el Fiscal y la analiza pudiendo llegar a las siguientes conclusiones:
  - No iniciar la investigación: Ello ocurre cuando los hechos de la denuncia no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes permitan

establecer que se encuentra extinguida la responsabilidad penal del imputado. En este caso, la víctima puede reclamar ante el juez de garantía.

- Archivar provisionalmente el Proceso: Esto ocurre cuando en la investigación no aparecen antecedentes que permitan realizar acciones para esclarecer los hechos. A esto se puede oponer la víctima y reclamar ante las autoridades superiores del Ministerio Público, o bien presentar querrela y obligar a que sea el Juez de garantía de la causa que resuelva.
  - Ejercer el Principio de Oportunidad: Los Fiscales pueden no iniciar una investigación cuando o abandonarla cuando los hechos, por su insignificancia, no comprometieren gravemente el interés público. A lo anterior se debe agregar que el delito perseguido no debe tener asignada una pena mínima; o bien cuando se trata de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. El ejercicio de esa facultad por parte del Fiscal, no podrá ser utilizada cuando el Juez de Garantía determine que hay que proseguir la investigación, sea de oficio o a petición de parte. Cuando la víctima manifieste de cualquier modo su interés en la continuación de la persecución penal el juez deberá ordenar al Fiscal proseguir con la investigación.
2. El Fiscal decide investigar, para cuyos efectos, se relacionará con los órganos auxiliares del sistema de justicia, principalmente a través de la policía.
  3. Terminada la investigación el Fiscal, dependiendo de las características del caso, tiene las siguientes alternativas:
    - Suspensión Condicional del Procedimiento
    - Sobreseimiento Definitivo y Temporal.

### Principio de Oportunidad.

El Principio de oportunidad trata de establecer reglas claras para prescindir de la acusación penal, frente a casos en los cuales ordinariamente debía acusarse por aparente hecho delictivo. Este sistema ha sido tradicionalmente seguido como regla en los países de tradición jurídica anglo-

americana, pero también es adoptado, al menos como excepción al principio de obligatoriedad, en algunos países europeos.

El criterio de la oportunidad puede y debe ligarse a una concepción utilitaria y realista sobre la legitimación y el fundamento, el fin y el límite de la aplicación de las penas. Constituye un intento de conducir la selección en forma racional, con criterios de política criminal más que arbitrarios, y sobre todo con la posibilidad de ejercer un control y exigir responsabilidad en quienes lo aplican.

De acuerdo con estas ideas, el principio de oportunidad tendría como objetivos básicos, en primer término, descriminalizar cuando hayan otros mecanismos de reacción social más eficaces o parezca innecesario el proceso y la pena. En segundo lugar, pretendería volver los ojos hacia la víctima en la medida en que muchos casos exigiría la indemnización previa. Y, en tercer lugar, buscaría la eficacia del sistema frente a hechos más relevantes y de mayor gravedad social, al permitir descongestionar los numerosos tribunales, de manera tal que les permita intervenir en los hechos más lesivos y esenciales para la comunidad y los ciudadanos.

Vistas estas precisiones doctrinales, debemos advertir con la salvedad efectuada al inicio de su consulta, que de acuerdo a lo que norma el artículo 347 (**antes 346**) del Código Judicial, los Agentes del Ministerio Público mantienen lo que en doctrina y nuestra jurisprudencia ha reconocido, como el Principio de **Competencia Genérica** en la investigación de los delitos, pero, con la única salvedad que el ejercicio de la acción penal sólo puede realizarse ante los tribunales con quien actúen, verbigracia un Personero Municipal investiga un Homicidio, pero no puede acusarlo ante el tribunal Superior, quien es el competente por mandato legal para conocer del mismo, pues quien debe ejercer la acción penal es el Fiscal Superior correspondiente.

Dentro de este contexto cobra vigencia y aplicación el supuesto que nos ocupa sobre la facultad que tienen los agentes del Ministerio Público de emitir resoluciones sobre suspensión y archivo del ejercicio de la acción penal. Así pues, el citado artículo 347 numeral 16, del Código Judicial, consagra la disposición general, pero, el artículo 1953 (antes 1977), del Código de Procedimiento, el cual se consulta, establece los supuestos de aplicación y al igual que el anterior, enuncia que los agentes del Ministerio

Público podrán abstenerse de ejercer la acción penal cuando el hecho investigado no constituya delito.

Sobre estos mismos aspectos, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Penal, se pronunció mediante Penal, de 16 de febrero de 2001, en los siguientes términos:

**"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO PENAL.**

**VISTOS:**

Conoce la Sala Penal de la Corte Suprema de recurso de apelación presentado por la Fiscal Primera Superior de Distrito Judicial contra la resolución de 29 de septiembre de 1999, dictado por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, la cual dispone devolver el negocio a esa agencia de instrucción para que proceda de conformidad con lo que prevé el numeral 16 del artículo 346 del Código Judicial.

Básicamente, la recurrente solicita que el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, proceda a la calificación de este negocio, toda vez que la ley No.39 de 26 de agosto de 1999, le otorga al Ministerio Público una facultad potestativa para ejercer o no la acción penal que corresponda.

#### **ANTECEDENTES DEL CASO**

El 14 de julio de 1999, funcionarios del Ministerio Público procedieron al levantamiento del cadáver de Carlos Quintero Limonero, quien fue hallado en su residencia ubicada en la comunidad de Quebrada Llana, corregimiento de San Andrés, Distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí. Durante la instrucción del sumario, el Ministerio Público determinó que el ciudadano había fallecido por **INFARTO-AGUDO-MIOCARDI**, razón por la que el la Vista Fiscal N°.115 de 23 de agosto de 1999, consideró que las investigaciones debía concluir con un sobreseimiento definitivo. Sin embargo, el tribunal Superior, mediante auto calendado 29 de septiembre de 1999, ordenó devolver el cuaderno al funcionario de instrucción, ya que la ley No.39 de 26 de agosto de 1999, lo autoriza para calificar las sumarias y ordenar su archivo.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Entre otros aspectos, la ley No.39 de 26 de agosto de 1999 consagra el **PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD**, una institución

que permite mitigar la rigurosidad del principio de legalidad en el ejercicio de la acción penal del Ministerio Público. Según se desprende del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, el criterio de oportunidad consiste en que la ley penal autoriza al Ministerio Público para evitar la promoción penal o para hacerla cesar en determinados casos...

Ahora bien, si la Vista Fiscal N°.115, emitida el 23 de agosto de 1999, afirma que la muerte de Quintero no constituye delito, aunado a que el Tribunal Superior no había calificado las sumarias, resultaba lógico que esa Corporación ordenara la aplicación de la ley vigente, es decir, la ley N°.39, la cual, para esos casos, el otorga la facultad al Ministerio Público para emitir resoluciones de suspensión y el archivo del ejercicio de la acción penal, según sea la situación que corresponda.

Como quiera que el artículo 32 del Código Civil establece que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. la Sala considera conveniente que el funcionario de instrucción tenga la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de dar por terminada la causa, mediante la aplicación del principio de oportunidad que consagra la ley No.39 de 26 de agosto de 1999. Si considera que no procede la aplicación de esa ley, entonces podrá proseguir con el trámite ordinario consistente en requerir del Tribunal de la causa que se pronuncie sobre la calificación de las sumarias.

Por las anteriores consideraciones, **LA CORTE SUPREMA, SALA DE LO PENAL**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONFIRMA** la resolución de 29 de septiembre de 1999, proferida por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial."

Ahora bien, a quien se entiende como "Agente del Ministerio Público", que debe abstenerse de llevar adelante el ejercicio de la acción penal. En una correcta hermenéutica legal, al Agente es a quien le corresponde ejercer la acción penal (artículo 437 numeral 5 C.J.), ya que sería alterar el principio de exceso, al dejar en manos, por ejemplo de un Personero Municipal, lo que, por mandato legal corresponde a un Fiscal Superior como es el caso que nos ocupa, por ello, es el funcionario que tiene la facultad de petición del **ius puniendi** estatal quien debe establecer si

se abstiene o no de ejercitarlo y no, uno que no le corresponde esta atribución.

Para finalizar, entendemos que los principios procesales son comunes a todos los procesos, con ciertas excepciones y variantes cuya función es la de orientarlo a fin de obtener el reconocimiento del derecho consignado en la ley substancial. Vemos claramente que las normas que rigen la mediación están en consonancia con los principios constitucionales que garantizan el debido proceso, el acceso a la justicia, la bilateralidad del proceso y la legítima defensa en juicio.

Esperamos de este modo haber contribuido a la absolución de sus interrogantes.

Con la certeza de mi más alta estima, se suscribe, atentamente,

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración

**AMdeF/14/jabs**