

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA GARANTIZAR LA
TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD EN EL TRÁMITE DE ANTE-JUICIO A
MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES**

**ANDREA ÁLVAREZ MARÍN
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º25.283

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD EN EL TRÁMITE DE ANTE-JUICIO A MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

Expediente N.º25.283

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley pretende la adición de un párrafo segundo al artículo 295 del Código Procesal Penal, ley n.º7594 de 10 de abril de 1996, cuyo texto actualmente dice:

“ARTICULO 295.-Privacidad de las actuaciones

El procedimiento preparatorio no será público para terceros. Las actuaciones sólo podrán ser examinadas por las partes, directamente o por medio de sus representantes. Los abogados que invoquen un interés legítimo serán informados por el Ministerio Público sobre el hecho que se investiga y sobre los imputados o detenidos que existan, con el fin de que decidan si aceptan participar en el caso. Las partes, los funcionarios que participen de la investigación y las demás personas que, por cualquier motivo, tengan conocimiento de las actuaciones cumplidas, tendrán la obligación de guardar secreto. El incumplimiento de esta obligación será considerado falta grave.”

Dicho artículo, en su redacción actual no hace ninguna diferenciación del secreto del sumario cuando se trate de miembros de los Supremos Poderes a quienes, por disposición constitucional les cubre el fuero de improcedibilidad penal, pues para que se autorice la prosecución penal requieren de un procedimiento especial legislativo conocido como ante-juicio.

Dado que, por su naturaleza, la Asamblea Legislativa se conduce por la publicidad y transparencia de sus actuaciones frente a la ciudadanía que representa, se hace

necesario adicionar un párrafo segundo a dicha norma procesal penal (artículo 295), con el fin de exceptuarla cuando se trate de los miembros de los Supremos Poderes.

El texto propuesto para ello sería:

“ARTICULO 295.-Privacidad de las actuaciones

El procedimiento preparatorio no será público para terceros. Las actuaciones sólo podrán ser examinadas por las partes, directamente o por medio de sus representantes. Los abogados que invoquen un interés legítimo serán informados por el Ministerio Público sobre el hecho que se investiga y sobre los imputados o detenidos que existan, con el fin de que decidan si aceptan participar en el caso. Las partes, los funcionarios que participen de la investigación y las demás personas que, por cualquier motivo, tengan conocimiento de las actuaciones cumplidas, tendrán la obligación de guardar secreto. El incumplimiento de esta obligación será considerado falta grave.”

La privacidad de las actuaciones dispuesta en el párrafo anterior no aplicará en el trámite legislativo de antejuicio y autorización de la prosecución del proceso penal a los miembros de los Supremos Poderes.”

Lo anterior, con base en lo que se dirá a continuación:

SOBRE LA INMUNIDAD Y EL FUERO DE IMPROCEDIBILIDAD PENAL

Según la resolución de la Sala Constitucional n.º 2014004182 de las catorce horas treinta minutos del veintiséis de marzo de dos mil catorce, la inmunidad y el fuero de improcedibilidad penal son garantías que surgieron, en un inicio para tutelar la función de los parlamentarios y que se ha ido extendiendo, progresivamente, a otros miembros de los Supremos Poderes.

Se trata de una prerrogativa otorgada debido al cargo y función desempeñados y, lo que pretende, es garantizar la libertad e independencia necesaria para el desempeño de las funciones, protegiendo a los funcionarios cubiertos de la injerencia de otros poderes o, incluso, de terceros.

Por razones de interés público, se protege la investidura del sujeto, para garantizar la continuidad del servicio público y evitar interrupciones inoportunas que podrían causar mayores daños al interés público y general que las producidas por la investigación del hecho atribuido; y además para garantizar la independencia y equilibrio entre los Poderes del Estado frente a una eventual extralimitación judicial (ver, en este sentido, el voto n.º 6371-1993 de las 14:35 horas del 2 de diciembre de 1993):

“La remoción de esta garantía constitucional conocida como desafuero, constituye entonces un requisito de admisibilidad para procesar a cualquiera de los funcionarios señalados, constituyéndose, precisamente, en uno de los obstáculos formales para el ejercicio de la acción penal y es a la Asamblea Legislativa a la que le corresponde admitir o no las acusaciones que se interpongan en contra de los funcionarios ahí mencionados”, señala la Sala Constitucional.

Continúa la citada resolución constitucional indicando que:

*“Aun cuando a la Asamblea Legislativa le compete valorar si la acusación planteada en contra del funcionario contiene los elementos suficientes para autorizar la procedencia del proceso penal, no se trata de un acto materialmente jurisdiccional, sino de naturaleza estrictamente política. **La Asamblea Legislativa, debe reducir su intervención a que concurran los elementos para ponderar la seriedad y consistencia de la acusación (fumus boni iuris o apariencia de buen derecho) y que no se funde en razones eminentemente políticas o de persecución política, sin entrar a juzgar los hechos, para lo que goza de un considerable margen de discrecionalidad política para levantar o no el fuero respectivo.** Corresponderá, habiéndose verificado el desafuero o levantado el requisito de improcedibilidad, a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de una función materialmente jurisdiccional, juzgar y ejecutar lo juzgado, lo que ha sido entendido como un fuero especial adicional atendiendo a la especialización técnico-jurídica de este órgano (artículo 397 del Código Procesal Penal). Debe tomarse en consideración, adicionalmente, que de acuerdo con el régimen jurídico vigente en la actualidad, tratándose de denuncias penales de acción pública, previamente, antes de llegar el asunto al ámbito legislativo para realizar el antejuicio y levantar el fuero de improcedibilidad penal, un asunto habrá pasado por dos filtros, el primero el Ministerio Público que debe efectuar una investigación inicial y recabar los datos para formular la acusación o, eventualmente, solicitar la desestimación (artículos 392 y 394 del Código Procesal Penal) y, luego, la Corte Suprema de Justicia que debe*

trasladarla a la Asamblea Legislativa si el sujeto tiene derecho a antejuicio y los hechos imputados podrían, con probabilidad razonable, ser constitutivos de delito (artículo 395 Código Procesal Penal).”

SOBRE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, REGLAMENTARIAS Y JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE LEVANTAMIENTO DE FUERO A MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

La competencia de la Asamblea Legislativa para conocer si existe o no lugar a la formación de causa penal en contra de los miembros de los Supremos Poderes, con el fin de levantar su fuero de impredecibilidad penal encuentra su respaldo en la Constitución Política en el inciso 9) del artículo 121, que señala:

“ARTÍCULO 121.- *Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:*

(...)

9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento;

(...)”

Asimismo, cuando se trate de la prosecución penal en contra de quien ejerce el cargo de la Presidencia o Vicepresidencia de la República, la Carta Magna señala, en su artículo 151 lo siguiente:

“ARTÍCULO 151.- *El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.”*

Concordante con lo anterior, el Código Procesal Penal, en sus artículos del 391, 395, 396 y 397 regula las actuaciones preparatorias y disposiciones aplicables en

el procedimiento para juzgar a miembros de los Supremos Poderes en lo que refiere a la Asamblea Legislativa y su relación con actuaciones provenientes del Poder Judicial.

Por su parte, los artículos 215, 216 y 217 del Reglamento de la Asamblea Legislativa enmarcan la actuación del Poder Legislativo al respecto.

Finalmente, la resolución antes citada de la Sala Constitucional contiene amplia orientación sobre la intervención del congreso. Dicha resolución señala que:

“(...) la naturaleza jurídica de la función que ejerce la Asamblea Legislativa cuando se trata del antejuicio o levantamiento del fuero de improcedibilidad penal (...) no es materialmente legislativa, como tampoco materialmente jurisdiccional (...)

En el caso de las acusaciones contra los miembros de los supremos poderes, la Asamblea Legislativa ejerce una función de control político (...) por cuanto, en el contexto de un Estado constitucional de Derecho, de una democracia con madurez y estabilidad institucional y suficientes garantías para la tutela de los derechos humanos y fundamentales, como el costarricense, **se debe verificar que la acusación sea improcedente**, sobre todo tratándose de un diputado que “no es responsable por la opiniones que emita en la Asamblea” (artículo 110, párrafo 1°, de la Constitución) **o que no suponga una represalia o persecución política velada por las actuaciones tomadas y las competencias o atribuciones ejercidas por el miembro del supremo poder y que se ajusten al parámetro de constitucionalidad y de legalidad** (...)” [lo subrayado y en negrita no es del original]

La integración normativa y jurisprudencial establece, de manera precisa, los límites y alcances del actuar de los miembros de la Comisión, y, por ende, la obligación de velar por su cumplimiento. Se puede resumir en lo siguiente:

- 1) Recibir todas las pruebas que presenten ambas partes, sea Ministerio Público y/o la parte acusada y su defensa;
- 2) Proceder a valorar la seriedad y consistencia de la acusación;
- 3) Analizar si es un acto eminentemente político o de persecución política, sin juzgar los hechos y, a partir de ahí;
- 4) Definir si hay o no lugar a formación de causa penal.

SOBRE LA PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA EN LAS ACTUACIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La resolución constitucional ampliamente expuesta en este proyecto es de suma relevancia pues fue mediante ella que se anuló la palabra “secreta”, anteriormente contenida en el artículo 191 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (hoy artículo 217), en el tanto, establecía como secreta la sesión en la que el Plenario conoce la solicitud de desafuero planteada en contra de uno de los miembros de los Supremos Poderes y funcionarios equiparados.

Sobre la regulación de los principios de publicidad y transparencia en el marco de dicho antejuicio, la Sala Constitucional expuso:

“IV.- PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL QUEHACER LEGISLATIVO. Los principios de publicidad y transparencia son consustanciales al Estado Constitucional de Derecho y, particularmente, rigen con mayor esplendor tratándose de los quehaceres legislativos, por cuanto, en el recinto legislativo concurren y comparecen los representantes de la Nación a tratar, deliberar y decidir los asuntos que, originariamente, le corresponden al pueblo y que son delegados por éste en los diputados por virtud del sufragio (doctrina de los artículos 105 y 106 de la Constitución Política). Por consiguiente, el pueblo que conforme al artículo 9° de la Constitución Política –después de su reforma parcial por virtud de la Ley 8364 de 1° de julio de 2003- ejerce el Gobierno de la República, tiene el derecho pleno e incuestionable de imponerse de todos los asuntos que son discutidos y decididos en el parlamento y de las justificaciones o motivos de las decisiones tomadas, esta es una consecuencia inherente a una democracia mixta. Los asuntos propios de una democracia representativa y participativa deben ser tratados con absoluta publicidad y a plena luz, sin posibilidad ninguna de impedirle a la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva tener conocimiento y conciencia de lo que ahí se discute y delibera. **La Asamblea Legislativa debe ser el poder del Estado más traslúcido de todos los que lo conforman, permitiendo que el pueblo, la ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva puedan escrutar y fiscalizar, plena y efectivamente, sus deliberaciones y decisiones.** Los principios de la publicidad y la transparencia parlamentaria, tal y como lo ha indicado esta Sala Constitucional en numerosas consultas legislativas evacuadas, rige no solo durante el procedimiento o iter de formación de la ley, sea cuando se ejerce una función materialmente legislativa, sino también, y con mayor razón,

*cuando se trata del ejercicio del control político por parte del parlamento. **La regla general y el principio es establecido por la propia Constitución Política en su numeral 117, párrafo in fine, al preceptuar, respecto de la Asamblea Legislativa, que “Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes”.***

En conclusión, la Sala Constitucional ha señalado varias cosas clave:

1. La Asamblea Legislativa no actúa como juez, sino que ejerce un control político sobre la acusación, evaluando si hay seriedad y consistencia (*fumus boni iuris*), sin juzgar los hechos.
2. La Asamblea debe actuar con transparencia y publicidad, porque sus decisiones afectan directamente a la ciudadanía y al interés público.
3. La excepción al secreto de las actuaciones solo puede aplicarse en casos muy calificados y no de manera general.

Por lo antes dicho, la actuación de la Asamblea no puede ser secreta y, tampoco debería ser privada.

Por eso, si se aplica el artículo 295 del Código Procesal Penal tal como está, la Asamblea no podría mostrar a la ciudadanía lo que ocurre en este trámite de ante-juicio en su totalidad o incluso, se privaría de poder exponer elementos que se consideran oportunos para tomar una decisión y que se encuentran contenidos en el expediente judicial, que a su vez pasa de alguna manera a ser también un expediente legislativo en tanto se tramite el ante-juicio, lo cual contradice la obligación de transparencia que tiene el Parlamento.

Este proyecto aseguraría que, en el futuro, cuando la Asamblea Legislativa conozca sobre el levantamiento del fuero de los miembros de los Supremos Poderes y, exclusivamente para esos casos, el trámite legislativo no tenga reservas de ninguna índole para las diputaciones, Fiscalía General de la República y las partes. Al ser así, la ciudadanía podría tener un amplio conocimiento de lo que ocurre con lo más altos servidores públicos del país mientras exista una acusación en su contra.

En consecuencia, la adición normativa propuesta resulta necesaria, pues garantiza que el trámite de ante-juicio en la Asamblea Legislativa se conduzca con plena publicidad y transparencia, en concordancia con el artículo 117 de la Constitución Política y con los estándares democráticos de control ciudadano.

La reserva del sumario responde a una lógica estrictamente judicial, orientada a proteger la investigación y los derechos procesales de las partes, pero no puede extenderse a un procedimiento que, por su naturaleza, es de carácter político y no jurisdiccional.

La reforma fortalece la rendición de cuentas, previene posibles arbitrariedades en el uso de la figura del fuero y se alinea con las mejores prácticas internacionales, donde los procedimientos de desafuero se desarrollan públicamente como garantía de legitimidad democrática. En suma, se protege el interés público y se evita que decisiones de relevancia nacional sean tomadas al amparo de la opacidad.

En conclusión, la reforma planteada al artículo 295 del Código Procesal Penal fortalece la división de poderes, al asegurar que ningún órgano del Estado quede blindado frente al escrutinio ciudadano.

Por los motivos y razones expuestas, se somete a consideración de los señores diputados y de las señoras diputadas la presente iniciativa de ley:

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**REFORMA AL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA GARANTIZAR LA
TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD EN EL TRÁMITE DE ANTE-JUICIO A
MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un párrafo segundo al artículo 295 del Código Procesal Penal, Ley n.º7594 de 10 de abril de 1996, cuyo texto dirá:

“ARTÍCULO 295.- Privacidad de las actuaciones (...)

(...)

La privacidad de las actuaciones dispuesta en el párrafo anterior no aplicará en el trámite legislativo de ante-juicio y autorización de la prosecución del proceso penal a los miembros de los Supremos Poderes.”

Rige a partir de su publicación.

**ANDREA ÁLVAREZ MARÍN
DIPUTADA**