

**CIRCULAR**  
**FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**MINISTERIO PUBLICO**

No.  
**05-99**

**Fecha:** 11 de febrero 1999  
**De:** Fiscalía General de la República.  
**Para:** Fiscales Adjuntos, Fiscales y Fiscales Auxiliares de todo el país.  
**Asunto:**

- **FIJACIÓN JURISDICCIONAL DEL PLAZO PARA TERMINAR EL PROCEDIMIENTO PREPARATORIO**

**DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 1, 13, 14 Y 25 DE LA LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO, SE PONEN EN CONOCIMIENTO DE LOS SEÑORES FISCALES LAS SIGUIENTES DIRECTRICES**

### *I. INTRODUCCIÓN*

1. El CPP-96 no contiene un plazo fijo para terminar el procedimiento preparatorio. En su lugar se prevé la figura del “*plazo razonable*”, el cual no tiene límite temporal mientras no se fije judicialmente el plazo, a solicitud del imputado o de su defensor, según lo prevé el art. 171 CPP.
2. En virtud de que en la actualidad se ha solicitado la fijación de plazos de investigación en numerosas causas en todo el país, la Fiscalía General de la República recomienda a los señores y señoras Fiscales que utilicen *todos* los instrumentos jurídicos que ofrece la nueva normativa procesal, dentro de los fines del proceso penal, para que la investigación y las personas ofendidas no sufran menoscabo en sus intereses, los cuales nos han sido confiados.
3. En razón de lo cual, es necesario entrar al estudio de los siguientes instrumentos jurídicos, sin perjuicio de otros que los representantes del

Ministerio Público puedan encontrar idóneos, no sin antes insistir en que los representantes del Ministerio Público deberán oponerse a la fijación jurisdiccional del plazo cuando la misma sea irregular o arbitraria, y en todo caso deberán demostrar las diligencias que hayan realizado en el caso, a efecto de que no se califique como indebida la prolongación en la investigación.

### *II. ALTERNATIVAS DE ACCIÓN*

#### **II.1 Combatir la solicitud de fijación del plazo en el informe del fiscal**

1. La fijación del plazo judicial no tiene por qué ser consecuencia inmediata de la solicitud que haga el imputado. El art. 171 CPP establece una serie de elementos objetivos del tipo procesal, los cuales deben concurrir para que la norma sea aplicable.
2. El art. 171 establece un triple requisito:

- **Solicitud**

- **Prolongación**
- **Injustificación**

3. **Solicitud:** Debe pedirla el imputado o su representante, únicos legitimados para hacerlo. No podrían solicitarla: la víctima, el querellante, el mismo Fiscal o el juez. No puede establecerse de oficio. Distinto opera la *“queja por retardo de justicia”* (art. 174 CPP), en la cual está legitimado “el interesado”, sea, cualquier sujeto procesal a quien la demora le cause perjuicio.
4. **Prolongación:** No cree este órgano auxiliar de justicia que pueda existir prolongación cuando la causa apenas se está iniciando, por lo cual no tendría *“justa causa petendi”* el imputado que solicite la fijación del plazo en ese momento. Habría extemporaneidad. Si no concurre este elemento objetivo del tipo procesal, no puede entrar a analizarse la injustificación de esa prolongación (o “prolongación indebida”).
5. **Injustificación:** La injustificación está dada por un triple componente:
  - a) **Actuación dependiente de un tercero ajeno al control del Ministerio Público:** Comprobado que existe un atraso en el estado que normalmente debería tener una investigación, el imputado debe demostrar (y el juez debe fundamentar) dónde está el atraso atribuible al Ministerio Público. En este sentido el Ministerio Público opera como un todo, por lo cual el atraso injustificado en una causa que es retomada por un nuevo

fiscal, no justifica a este último por el descuido de su predecesor.

Las razones de atraso no imputables al MP deben indicarse una por una, con fechas, números de folios donde constan las actuaciones, complejidad o dificultad de las actuaciones por realizar, dependencia de terceros sujetos, también auxiliares de justicia o funcionarios administrativos, recordatorios enviados, oportunidad de las gestiones realizadas. En otras palabras: el fiscal, en el informe que indica el 171 CPP, debe demostrar que está impedido de actuar por razones atribuibles a terceros, y en este sentido, *al impedido no le corre término*.

En tanto el fiscal de la causa no tenga control, directo o indirecto sobre el motivo del retardo, ese resultado no le puede ser achacable, y debe justificarse en su informe, indicando dicha condición. La prolongación indebida es personalísima respecto del Ministerio Público y sus representantes; no puede imputársele la debida a peritos, informadores, funcionarios, comisiones, u otras actuaciones de organismos colaboradores.

Los arts. 171 y siguientes no indican que el fiscal deba calcular o indicarle al órgano jurisdiccional cuántos meses estima necesarios para terminar su investigación; puede hacerlo, indicando los meses que suponga debe durar el procedimiento preparatorio, aun cuando fueran más de seis, por el

tipo de prueba que falta recopilar. Si así lo hiciera, es razonable demostrar esa cuantificación, para que la misma sea creíble. Y la demostración es con números, fechas, folios, cálculos de tiempo, indicación de personas y lugares donde se llevarán a cabo las actuaciones que se echan de menos.

b) **Actuación limitada por el contexto:** La escasez particular de la fiscalía del lugar, respecto de recursos necesarios para llevar a cabo las actuaciones en tiempo y forma deben indicarse en ese informe, sean las relativas a falta de recursos humanos, materiales, logísticos (falta de transporte para citar o presentar personas, de equipo para gestionar o comunicarse, de personal para realizar la actuación, de equipo electrónico para plasmar las decisiones del órgano requirente. Este contexto en que se investiga es importantísimo para determinar la existencia de negligencia o descuido, y motivar la resolución jurisdiccional, concientizándola sobre el contexto en que se ubica el caso concreto.

c) **Actuación limitada por la complejidad o dificultad del caso concreto:** La ley prevé esta situación como condicionante para que no se fije el plazo a la investigación preparatoria. Sea: si el fiscal demuestra la complejidad o dificultad el juez no debería limitarlo a los 6 meses máximo que prevé el 171 CPP; lo correspondiente es que el juez **no**

**fije plazo**, pues no está en presencia del otro elemento objetivo de la norma procesal: la prolongación indebida. En otras palabras: la prolongación es justificada si el caso es difícil o complejo.

## **II.2 Combatir la resolución que acuerda la fijación del plazo**

Mediante los recursos pertinentes contra esa resolución (auto motivado) que son:

- Revocatoria del auto que fija el plazo
- Apelación del auto que fija el plazo

El MP debe apelar de la resolución que le fija plazo, cuando ese plazo sea improcedente o cuando sea menor que el estimado como necesario por el fiscal que presenta el informe. Si no se apela, el plazo indicado es “su plazo razonable”; ello acentúa la responsabilidad del funcionario del Ministerio Público en el caso de que no termine su investigación en ese período. No hay que olvidar que la sobrevención del término fijado tiene efectos de caducidad sobre la acción (numeral 30:1 CPP), y ninguna actuación suspende o interrumpe ese término fijado, el cual tampoco puede ser prorrogado, pues la norma procesal no prevé esa posibilidad. De ahí la impostergable obligación de los funcionarios del MP de recurrir las resoluciones que les deparen perjuicio, pues representan intereses delegados: los del Estado, los de la sociedad y los de las víctimas.

No obstante, debe tomarse en cuenta que, si se estima que la fijación arbitraria del plazo constituye una actividad procesal defectuosa (defecto absoluto) por impedir la participación del MP en el

procedimiento (art. 178:c CPP), no es necesario protesta previa (la cual se hace solo en los defectos convalidables) para su saneamiento.

Si en apelación no se le dio razón al MP, deberá esperar a que llegue la sentencia desfavorable, si lo fuere, para alegar el motivo en casación, última oportunidad para luchar por su convicción en el caso particular.

En los casos en que se haya concedido el trámite para asuntos complejos, no debe el fiscal dejar de investigar diligentemente la causa, pues en apelación se puede revocar la concesión del a quo, y además limitar el plazo, retro trayéndolo al momento de la solicitud del imputado.

La fijación jurisdiccional con efecto retroactivo del plazo, devolviéndolo al momento de la solicitud del imputado o a otro momento procesal anterior a la resolución que confirma el plazo en alzada debe ser rechazada, y utilizar contra ella los mecanismos procesales oportunos, pues deja al Ministerio Público sin plazo para investigar. La fijación del plazo debe correr a partir de la notificación, al Ministerio Público de la resolución que la acuerda en definitiva (efecto hacia futuro).

Cuando el tribunal fije retroactivamente el plazo, debe solicitarse aclaración y adición de la resolución, manifestando lo que se estime conveniente para defender la posición del Ministerio Público.

Debe tener claro el representante del Ministerio Público que, en cualquier caso, la causa no debe sufrir atrasos por enviar el expediente al tribunal de apelación, pues

para ese efecto puede certificar los autos y continuar el procedimiento preparatorio; en ese sentido, el art. 439 CPP indica que *“Excepcionalmente, el tribunal de alzada podrá solicitar otras copias o las actuaciones originales. Ello no implicará la paralización del procedimiento”*.

### **II.3 Reserva de casación**

En todos los momentos en que se rechace la solicitud para que no se fije plazo, sea en los recursos de revocatoria y apelación tanto ante el juez que fija el plazo, como ante el tribunal de apelación que lo respalda, debe plantearse la respectiva reserva de casación.

### **II.4 Presentación de la “respectiva requisitoria”**

Una vez agotado el plazo judicialmente fijado, el fiscal superior del que conoce la causa deberá presentar la “respectiva requisitoria” (172 CPP). Contra el criterio de algunos operadores jurídicos, este requerimiento del fiscal no exige la presentación de la acusación.

Al respecto, según el Diccionario oficial de la Real Academia, **requerir** es: *“Intimar, avisar o hacer saber una cosa con autoridad pública”*. **Requisición** es *“acto judicial por el que se intima que se haga algo”*, y **requisitoria** se aplica *“al despacho en que un juez requiere a otro para que ejecute un mandamiento del requirente”*.<sup>1</sup>

La respectiva requisitoria no

---

<sup>1</sup> Real Academia Española de la Lengua. **Diccionario de la Lengua Española**. 21ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992.

necesariamente es la respectiva acusación.

Vencidos los diez días para que el fiscal superior formule el requerimiento conclusivo, este no está obligado a acusar si aun no se ha convencido de sostener una hipótesis acusatoria –nada lo obliga a acusar, pues se lastimaría el principio acusatorio- pero sí lo está a pedimentar. Si su formación independiente de criterio lo lleva a solicitar un sobreseimiento provisional en virtud de que el mérito de los autos así se lo dicta, no puede el órgano jurisdiccional controlar esa convicción mediante un “auto de rechazo de la solicitud”. La solicitud de sobreseimiento provisional no es rechazable por el órgano jurisdiccional fuera del trámite de la disconformidad, como luego veremos.

Llobet, en ese sentido, indica que la petición de sobreseimiento provisional debe formularse cuando no pueda emitirse un juicio de probabilidad<sup>2</sup>, y a este no se puede llegar si la prueba no es suficiente, de modo que, desde el punto de vista técnico, es procedente la solicitud y el dictado del sobreseimiento provisional cuando hay prueba no recabada, pues ella impide que se pase de un estado de incertidumbre a otro de probabilidad, siendo que este último permitiría la acusación. Este último tiene como episodio siguiente el de franca certeza, que motiva y justifica la apertura a juicio.

La hipótesis de trabajo en este estudio es: el Ministerio Público solicita el

---

<sup>2</sup> LLOBET RODRIGUEZ, Javier. **Proceso penal comentado**. San José, UCI-Mundo Gráfico, 1998, p. 634. En el comentario (3) al artículo 302, in fine, interpretado contrario sensu.

sobreseimiento y el juez supone que debe acusarse. En tal situación lo que procede es el trámite de la disconformidad, ya mencionado.

Distinta hipótesis sería si el órgano jurisdiccional persiste en dictar un sobreseimiento en la etapa preparatoria o intermedia y el Ministerio Público requirió una acusación. La resolución que sobresee no es susceptible de ser impugnada por la vía de Casación, al tenor del art. 444, pues este cobija el sobreseimiento y la sentencia dictados por el tribunal *de juicio*, en tanto que el art. 315 se refiere al sobreseimiento dictado en las etapas preparatoria o intermedia, para el cual lo que procede es la apelación. Es obvio que resulta procedente el recurso de casación contra la sentencia de alzada que confirma el sobreseimiento, pues el órgano requirente quedaría imposibilitado de gestionar la acción penal.

Por otra parte, no debe perderse de vista que el fiscal, de previo a la expiración del plazo judicialmente fijado, puede pedir la *reposición del plazo* en los términos del art. 170 CPP, pero para ello debe demostrar que la inobservancia del mismo no le es atribuible, o se debió a un acontecimiento insuperable. Nada obstaría para que el fiscal, al pedir la reposición del plazo, indique los mismos motivos que citó en la revocatoria o en la apelación, a saber, los actos dependientes del cumplimiento de terceros sujetos, las limitaciones del contexto en que realiza su trabajo, o la complejidad misma del expediente. El hecho sobreviniente de que habla el 170 CPP se refiere, más bien, a un hecho posterior a la fijación jurisdiccional del plazo.

## **II.5 Solicitud de sobreseimiento provisional como “respectiva requisitoria”**

Una vez que se ha fijado el plazo y este amenaza con expirar, si el fiscal no ha podido recoger toda la prueba que se propuso y diligenció, puede solicitar, al tenor del art. 314 CPP, el sobreseimiento provisional del imputado, dado el estado imperante de duda respecto de la participación de aquel en el ilícito que se investiga.

Basta con que los elementos de prueba sean insuficientes para fundar la acusación, y eventualmente el juicio, para que corresponda el dictado del sobreseimiento provisional mediante auto fundado. En el informe, el fiscal indicará las pruebas específicas que espera incorporar.

Cuando se haya completado ese acervo probatorio, el fiscal podrá reconducir el procedimiento, mediante un nuevo requerimiento, que podrá ser acusatorio, de aplicación de una medida alternativa o de un sobreseimiento definitivo.

El auto en que el juez rechaza la solicitud de sobreseimiento provisional porque lo ha considerado una extensión indebida del plazo de investigación, es susceptible de revocatoria y apelación subsidiaria (434, 436 y 437 CPP), pero no por los motivos propiamente del auto, sino porque ese rechazo no es el procedimiento que corresponde, pues lo correspondiente es el trámite de la **disconformidad** previsto en el 302 CPP.

Si aun así, en alzada se le diera razón al a quo al establecer ese trámite de

“rechazo de la solicitud de sobreseimiento provisional”, se debe hacer la protesta para recurrir en Casación oportunamente, por la mala interpretación y aplicación de la normativa procesal, y por la irregularidad del acto procesal que perjudica la participación del órgano requirente, lo cual es un defecto absoluto (178: c) CPP).

De modo que es posible presentar una solicitud de sobreseimiento provisional, señalando la prueba que se echa de menos. Los fiscales deberán utilizar el plazo que provee este instituto para continuar investigando, y realizar los esfuerzos necesarios para acopiar los factores de resolución del caso concreto, a efecto de que no se les extinga la acción penal finalizado el año desde el dictado del sobreseimiento provisional.

Una situación que se puede dar es que el fiscal decida presentar la acusación al término del plazo fijado, indicando las pruebas que deben recogerse, para que se hagan por medio del órgano jurisdiccional.

Esta decisión presenta los inconvenientes de que:

- (a) dicha prueba solo puede ser evacuada “de oficio” por el tribunal de la etapa intermedia, para que se reciba en debate;
- (b) para que proceda, debe referirse a actuaciones ya realizadas;
- (c) debe haber manifiesta negligencia de las partes en hacerla llegar en la etapa preparatoria. Contra lo que este juez resuelva cabe revocatoria (320 CPP).

El mismo artículo permite volver a solicitar al tribunal de juicio la prueba faltante (la cual el juez intermedio no quiso admitir).

Ya en sede de juicio hay que estar al art. 355 CPP, según el cual el tribunal de juicio puede ordenar de oficio o a solicitud del MP la recepción de prueba, pero solo cuando se refiera a hechos o circunstancias nuevas; esta facultad es excepcional.

Sin embargo, el fiscal no puede atenerse a estas vicisitudes pues, al estar fuera de su control, amenazan con naufragar su expectativa en debate por falta de prueba.

#### **II.6 Solicitud de revocatoria y apelación subsidiaria del auto que rechaza la solicitud de sobreseimiento provisional**

No es lo mismo solicitar revocatoria de la decisión del juez de la etapa preparatoria de fijar un plazo a la investigación, que solicitar revocatoria del auto que rechace la solicitud de sobreseimiento provisional.

Ese auto de “rechazo del sobreseimiento” no tiene asidero procesal, pues lo que se impone es el trámite de disconformidad, por lo cual la mencionada resolución debe recurrirse mediante la revocatoria con apelación subsidiaria, como lo prevé el 436 CPP, para que sea el superior del juez penal quien decida sobre la procedencia de ese “rechazo”.

Una vez más, si la resolución recaída en alzada confirma el fallo del a quo, nada puede hacer el fiscal más que reservar la casación, para que sobrevenga la sentencia

perjudicial a sus intereses tenga un motivo para recurrirla.

#### **II.7 Recurso de casación contra la sentencia desfavorable al MP**

Debe alegarse el motivo correspondiente, radicado en la errónea interpretación o aplicación de la norma procesal.

Debe tenerse presente que la mala interpretación del 171 da lugar a la aplicación de un acto irregular que motiva la actividad procesal defectuosa, en la modalidad de un defecto absoluto, tal como lo describe el 178 inciso c), pues afecta la participación del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal y el procedimiento para llevarla a cabo, sin perjuicio de la violación de la defensa (art. 12).

### **III. CONCLUSIONES**

- Debe quedar absolutamente claro para todos los representantes del Ministerio Público, que las presentes directrices parten de la premisa del fiscal diligente en todas las actuaciones y en todos los casos bajo investigación que le han sido confiados. La negligencia, la inercia procesal, la falta de actuación oportuna en el expediente no pueden ser justificadas con pretextos.
- Si no ha transcurrido plazo de investigación, la solicitud de fijación de plazo es definitivamente extemporánea.
- Para que pueda fijarse válidamente el plazo a la investigación preparatoria, deben concurrir todos los elementos

objetivos del tipo procesal que prevé el art. 171: solicitud, prolongación e injustificación de la demora.

- La solicitud de fijación de plazo no tiene como resolución automática la concesión de este. Todo lo contrario: cuando esa solicitud sea inmotivada, injustificada o extemporánea, no da lugar a la fijación del plazo máximo de 6 meses sino al rechazo de la gestión.
- El funcionario del MP debe demostrar documentalmente, con atención a fechas, folios, actuaciones, solicitudes, recordatorios, prevenciones, informes –, los cuales puede *exigir*, tal como lo prevé el art. 290 párrafo 2 CPP.
- El MP debe estar atento a apelar estas y todas las resoluciones que le causen perjuicio a la investigación, para que sean los tribunales de apelación los que vayan conformando una jurisprudencia *de tribunal de mérito* como paso previo a la de *casación*, que sobrevendrá después.
- Cuando la resolución del tribunal de apelación sea desfavorable al MP, debe hacer reserva de casación para invocar ese motivo oportunamente, cuando sobrevenga la sentencia desfavorable.
- Si los fiscales no impugnan las decisiones que les causan perjuicio a las víctimas y al órgano que representan, le impiden el camino a otros compañeros, pues la resolución que en casación sea favorable es invocable para casos similares. Es preciso crear conciencia y cultura de impugnación de las lesividades procesales.
- La solicitud de sobreseimiento provisional es un instrumento procesal que conforma un derecho, una potestad o una facultad del fiscal, el cual puede utilizarlo mientras no se haya formado una hipótesis acusatoria en el caso concreto. Esa facultad forma parte del debido proceso, y no puede serle coartada.
- En caso de que el juez no esté de acuerdo con el sobreseimiento provisional solicitado, lo procedente es aplicar el trámite de la disconformidad que prevé el art. 302 CPP, mediante el cual el fiscal superior resuelve con carácter vinculante para el órgano jurisdiccional el requerimiento final que se hará. Ello obedece al principio acusatorio y al de independencia de los actos del Ministerio Público.
- La finalidad del procedimiento preparatorio, descrita en el art. 274 CPP, le impone al fiscal la obligación de recoger los elementos que le permitan fundar la acusación. La omisión injustificada de esta norma da lugar a responsabilidades de diversa índole, dentro de las cuales está la sanción procesal de extinción de la acción penal (30:L CPP). En consecuencia, es obligación inquitante del representante del MP promover la recolección de prueba, exhortando a los diversos sujetos que colaboran en su tarea para que se haga dentro del plazo razonable, siempre dentro del marco de sus posibilidades y limitaciones. Si se

inobservan las normas y procedimientos para llevar a cabo la instrucción, es obligación del fiscal acudir ante sus superiores jerárquicos para evitar perjuicio a la investigación.

- El plazo razonable y la queja por retardo de justicia son figuras hermanas, hijas del principio de justicia pronta y cumplida, protegido por nuestra Constitución Política. La inobservancia de estos preceptos acarrea sanciones procesales que causan perjuicio, más que al Ministerio Público, a los intereses de las víctimas, los cuales han sido confiados en nuestras manos.
- La Fiscalía General de la República no tolerará las extinciones de la acción penal por incumplimiento del plazo legalmente fijado, y establecerá las sanciones correspondientes cuando sea manifiesta la negligencia de su representante.
- Es claro que la limitación al ejercicio de la acción penal, cuando se fija judicialmente el plazo de investigación, si se aplica indebidamente constituye una grave limitación para el ejercicio de la acción penal. Piénsese, por ejemplo, en que sistemáticamente la Defensa solicite fijación del plazo en todas las investigaciones; el Ministerio Público colapsaría –ya casi lo está, sin necesidad de la fijación obligatoria de plazos-. En la actualidad son

tantas las fijaciones de plazo que algunos fiscales ni siquiera puede atender solventemente los casos con término fijado, lo cual perjudica abiertamente aquellas causas sin plazo. Ello crea un efecto multiplicador en los imputados y defensores: solicitar el plazo obligatorio para acercar la extinción de la acción penal, aunque el contexto nacional, como todos sabemos, no permita al fiscal sacar adelante su trabajo. Esta situación lo que hace es que se resuelva el proceso ahogando al fiscal, no llevando la nave al puerto que debe. La finalidad última del proceso penal es la aplicación de la justicia para víctima e imputado, no solo para alguno de ellos. Los operadores penales en el sector público no podemos desligarnos de ese compromiso.

- Las causas que manifiestan evidente atraso, han sido abordadas por un grupo de fiscales extraordinarios en todo el país, y en algunas provincias o sectores judiciales ya se ha mermado e incluso finiquitado los asuntos que se heredaron de los juzgados de instrucción y las agencias fiscales. Una vez superada esta coyuntura histórica, el Ministerio Público podrá hacer frente al plazo razonable de la investigación, cuando las circunstancias sean igual de razonables.

(SAM): (C):CIRCULARES:CIRC05-99.DOC:

**LAS ANTERIORES INSTRUCCIONES DEBEN SER ACATADAS DE INMEDIATO, A EFECTO DE CREAR Y MANTENER LA UNIDAD DE ACCION E INTERPRETACION DE LAS LEYES EN EL MINISTERIO PUBLICO.**

**LOS FISCALES ADJUNTOS DEBERAN VELAR PARA QUE LAS MISMAS SEAN CONOCIDAS Y APLICADAS POR LOS FISCALES ADSCRITOS A SU FISCALIA.**

***Lic. Carlos Ma. Jiménez Vásquez***  
FISCAL GENERAL A.I. - MINISTERIO PUBLICO

cc: Arch. UCS-MP  
Depto. Planificación, Sección Estadística