

2 de julio de 1997.

Señor
José Nieves Burgos G.
Alcalde del Municipio de Chitré.
Chitré, Provincia de Herrera.

Señor Alcalde:

Tenemos a bien dar contestación a su Nota No. 191, mediante la cual nos formula diversas inquietudes sobre la competencia de los Jefes de Policía.

Debe entenderse como *competencia* la facultad de administrar justicia en determinadas causas, y así, se convierte en la medida para distribuir la *jurisdicción* entre las diversas autoridades judiciales. De esta forma, una autoridad de policía tiene competencia para conocer de las contravenciones -actividad generada por un individuo que viola el orden público establecido-, pues la guarda de la ley y el orden es su máxima responsabilidad; pero esto no las faculta para conocer de *delitos*, de competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales.

Los *delitos* suponen transgresiones de mayor conmoción social por la gravedad causada en la ruptura de la tranquilidad comunitaria; las *contravenciones*, aunque afectan el orden social, la perturbación es en menor grado.

El Código Judicial, en su artículo 234, fija la competencia en razón de los siguientes elementos:

1. Territorio: área prelimitada donde el órgano administrativo ejercerá sus atribuciones, i.e., un corregimiento para cada Corregidor.
2. Naturaleza de la causa: características que definen la gravedad del conflicto, necesarias para poner el caso en conocimiento de determinado Juez, en ocasiones por encima de la cuantía en daños que ordinariamente se utiliza para establecer la competencia de la autoridad.

3. Cuantía: pérdida económica causada por la violación al orden público
4. Calidad de las partes: rango de los particulares que toman parte en el proceso, i.e., el Estado propiamente, un Municipio, o un Fiscal.

El Código Administrativo, en su artículo 971, a su vez utiliza la *cuantía* como factor determinante de la competencia. Así, las autoridades de policía pueden intervenir en los casos de hurto, abuso de confianza, estafas y otros engaños, cuando la *cuantía no exceda de diez balboas*.

La Ley 112 de 30 de diciembre de 1974 "Por la cual se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial en los Distritos de Panamá, San Miguelito y Colón y se dictan otras disposiciones", le otorgó competencia a las autoridades de policía para conocer:

1. Delitos de hurto simple, apropiación indebida y estafa, cuando la *cuantía* no excediera de cincuenta balboas.
2. Lesiones, cuando la incapacidad provocada no se diagnosticara por más de veinte días o no dejara señal visible en el rostro.

La sanción administrativa contemplada en el artículo 3 de la citada Ley se encuentra entre los diez días hasta un año de arresto, por lo que modificó la *competencia* establecida por el anterior artículo 971 del Código Judicial y a la vez, confirmó lo señalado por el artículo 175 del propio Código que establece la competencia de las autoridades de policía en los casos de hurto, apropiación indebida y estafa cuya *cuantía* no excediera de cincuenta balboas. Aunado a esto, incluyó también los casos de lesiones intencionales, cuando la incapacidad provocada no excediera los veinte días, sin señal visible en el rostro, y lesiones culposas con incapacidad hasta los treinta días.

Sin embargo, se consideró factible repartir la carga entre los Tribunales de Justicia Ordinaria y las autoridades de policía con el propósito de lograr mayor eficiencia y una justicia más expedita. Esta decisión obedeció a los siguientes factores:

1. Preparación académica de las autoridades administrativas -Corregidores, Jueces Nocturnos, Alcaldes-.
2. Creación de nuevas figuras delictivas que supusieron un aumento en la carga laboral de los Agentes del Ministerio Público y del Órgano Judicial.
3. Erogación presupuestaria del Estado para hacer frente al aumento de la criminalidad.

En consecuencia, se emitió la Ley 53 de 12 de diciembre de 1995 "Por la cual se tipifica y sanciona el delito de posesión y comercio de armas prohibidas, se modifican y adicionan artículos al Código Penal, se modifica un artículo del Código Judicial y se dictan otras

disposiciones". A la fecha, las autoridades de policía son competentes para conocer de los siguientes hechos:

1. Lesiones leves, ya sean dolosas o culposas, cuando la incapacidad de las mismas no sobrepase los treinta días.
2. Lesiones culposas, con incapacidad de treinta días o menos, agravada por alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 136. En este caso, tendrán competencia los Jueces Municipales.
3. Lesión dolosa o culposa, que cause la pérdida de un órgano o sentido -vista, tacto, oído, gusto, olfato-, u origine alguna de las situaciones contempladas en el artículo 137 del Código Penal. En estos casos, serán competentes para manejar el proceso, los Jueces de Circuito.

Cabe señalar que estamos conscientes de la confusión creada por estas nuevas disposiciones entre las autoridades de policía encargadas hoy día de innumerables procesos de toda naturaleza, lo que supone en muchos casos que el agraviado se quede con las manos vacías por lagunas jurídicas. Por ende, recomendamos tomar en cuenta las agravantes cuando las cuantías establecidas no otorguen la correcta competencia que el caso amerita.

De aquí que el artículo 21 de nuestra Carta Magna señala lo siguiente:

"Artículo 21: Nadie puede ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de **autoridad competente**, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiese.

El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y **debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.**

Nadie puede ser detenido más de veinte y cuatro horas sin ser puesto a órdenes de la **autoridad competente**. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.

No hay prisión, detención o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles." (*El resaltado es nuestro*)

No hay que olvidar que ser Jefe de Policía en el Distrito no implica que éste sea el Jefe de los miembros de la Policía Nacional, pues estos últimos pertenecen al Ministerio de Gobierno y Justicia, y dentro de la Institución responden a su Jefe inmediato. La anterior explicación la exponemos con el propósito de aclarar lo acotado

en el artículo 44 de la Ley 106 de 1973 que estipula que "los Alcaldes son Jefes de Policía en sus respectivos Distritos", pero esto en virtud del *escalafón de jerarquía* establecido por el artículo 10 de la Ley 64 de 1925 que subroga el artículo 862 del Código Administrativo, y citado en su misiva como punto de referencia a los cuestionamientos expresados:

"Artículo 10: Son Jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, los Jueces de Policía Nocturnos cuando están en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones." (El resaltado es nuestro)

Como hemos mencionado, en el articulado supracitado existe un *escalafón de jerarquía* que determina la competencia de cada autoridad en orden de aparición, esto es, los Regidores y Comisarios son las primeras autoridades que deben conocer del caso, de no existir estas figuras en el área del suceso, se deberá contactar a los Corregidores y en ausencia de éstos, a los Alcaldes y así sucesivamente hasta el caso extremo de recurrir al propio Presidente de la República.

Aunado a esto, debe aplicarse la normativa analizada en un principio para contestar a las preguntas, *¿Cómo y cuándo adquieren competencia dichas autoridades sobre casos individuales o particulares que deben ser conocidos con base al Código Administrativo?; y ¿Cuándo, una vez adquirida dicha competencia, se pierde la misma en uno de dichos casos individuales o particulares?* Vale aclarar que la competencia no se pierde, más bien se transfiere de una autoridad a otra según amerite el caso, como ya hemos explicado, de acuerdo a las agravantes y cuantías ocasionadas por la violación al orden público.

Continuando con su siguiente pregunta, *si en uno o varios de dichos casos individuales o particulares hay personas detenidas por la Fuerza Pública y puestos a órdenes de alguna de dichas autoridades a la espera de su juzgamiento, es posible que el superior jerárquico de dicha autoridad competente pueda ordenar su libertad sin que esas personas hayan sido juzgadas por quien a cuyas órdenes se encuentran detenidas, vale hacer importantes acotaciones al respecto.*

El artículo 21 constitucional transcrito estipula que "nadie puede ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley". Por ende, tendríamos que atenernos al escalafón estudiado para determinar cuál de estas autoridades emitiría la orden de arresto, ya que como Jefes de Policía "tienen por objeto hacer efectiva la ejecución de la leyes y demás disposiciones nacionales y municipales", cumpliendo a cabalidad con las garantías constitucionales antes descritas.

Aclarado este punto, debemos analizar a continuación el supuesto de que una autoridad jerárquica pueda ordenar la libertad de una persona detenida previo al juzgamiento de ésta por la autoridad que le detuvo. Si una autoridad con más jerarquía que aquella que confirmó la detención del acusado de un presunto delito, determina que la detención no procede (artículo 21 C.N.), puede dejarlo en libertad. Esto en el supuesto que dicha autoridad haya tenido conocimiento del caso por vía de apelación interpuesta por la parte acusada o por vía de queja, igualmente presentada por el afectado. Sólo así una autoridad superior puede participar en el caso de arresto manejado por una autoridad de menor jerarquía.

Las alternativas citadas se resumen en el artículo 23 de la Constitución Política cuando resalta que *"todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la Ley, será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante el recurso de habeas corpus que podrá ser interpuesto inmediatamente después de la detención y sin consideración de la pena aplicable"*. Dicho recurso necesariamente debe ser interpuesto ante la instancia superior o autoridad con más jerarquía que aquella que ordenó la privación de libertad del individuo afectado, i.e., un Corregidor ordena el arresto de un ciudadano, entonces se deberá presentar el Recurso de Habeas Corpus ante la autoridad de jerarquía inmediatamente superior, esta es, el Alcalde; y así sucesivamente.

Aunado a lo anterior, el artículo 91 del Código Judicial establece que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia también es competente para conocer *"de la acción de Habeas Corpus por actos que procedan de autoridades o funcionarios con jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias que no forman parte de un mismo Distrito Judicial."*

Igualmente debe recordarse que, si la autoridad considera que hay causales de peso para que el sujeto sea procesado, deben analizarse tanto las agravantes como la cuantía de la infracción o delito cometido para actuar de acuerdo a la normativa vigente y las necesidades del agraviado.

En cuanto a que *si es lícito que la Fuerza Pública ponga en libertad a un detenido que está a órdenes de una autoridad de policía determinada por órdenes de su superior jerárquico, aun a sabiendas que dicho detenido no ha sido juzgado por quien corresponde hacerlo*, recordemos que, así como la privación de libertad debe darse en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, de acuerdo a las formalidades legales y motivos tipificados en la Ley, la puesta en libertad debe expedirse de la misma forma. La Fuerza Pública no está ni capacitada ni autorizada para poner en libertad a una persona detenida bajo la orden de autoridad competente hasta que se determinen las causas de su arresto.

Su última propuesta plantea si *incurre en extralimitación de funciones el superior jerárquico que sabiendo que un detenido no ha sido juzgado por la autoridad de policía competente no obstante ordena su libertad a la Fuerza Pública*. Reiteramos nuestro criterio antes expresado, recalcando que si una autoridad con más jerarquía que aquella que

ordenó el arresto de un individuo, determina que no procede la privación de libertad, puede ordenar su liberación una vez se haya presentado, por la parte afectada o tercero interesado, y analizado el Recurso de Habeas Corpus, tal cual señala artículo 23 constitucional. De otra forma, efectivamente la autoridad con superior jerarquía que no cumpla con los requisitos garantizados por la Constitución, incurrirá en extralimitación de funciones.

En espera de haber contribuido a la gestión administrativa que Usted dignamente dirige, se despide con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/hf.