

Panamá, 15 de octubre de 1998
C-N°292

Su Excelencia
Raúl Montenegro Diviazo
Ministro de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Su Excelencia:

Procedo a responder su Nota No 1622-D-L, del 11 de agosto de 1998, mediante la cual nos formula algunas interrogantes, para buscar un marco jurídico que permita unificar criterios respecto a la atención de ciertos casos delictivos por parte de la Fiscalía Auxiliar y la Policía Técnica Judicial.

De acuerdo con la parte introductoria de su comunicación, en reunión celebrada en la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio a su cargo, estando presentes el señor Comisionado de Policía y los señores Jueces Nocturnos de Policía, se planteó el problema de que la Fiscalía Auxiliar y la Policía Técnica Judicial se abstienen de atender, desde las 3 p.m. del día jueves, hasta el día domingo de cada semana, los casos delictivos **en los cuales hay personas detenidas**, que los agentes de la Policía (Nacional) les presentan, aduciendo exceso de trabajo.

Adicional a ello, nos explica que la situación descrita, ha dado lugar a que los agentes de la Policía Nacional, como guardianes del orden público y de la seguridad ciudadana, estén acudiendo a los despachos de los Juzgados Nocturnos de Policía y les sometan los casos delictivos junto con las personas capturadas para su investigación preliminar; solicitando incluso a los Jueces Nocturnos la expedición de "boletas preventivas" y órdenes de allanamiento en su labor de represión y prevención de los delitos.

Finalmente, Usted hace referencia a la reunión celebrada en la Secretaría General de esta Procuraduría de la Administración, en la cual también se les indicó a los Jueces Nocturnos, que en vista de los diversos pronunciamientos judiciales acogiendo Habeas Corpus y decretando la ilegalidad de órdenes de detención expedidas por ellos, deben procurar cumplir con los mandamientos legales.

Expuesto lo anterior, procedemos a contestar las preguntas concretas, en el mismo orden en que se nos han presentado:

Primera: “¿Si los agentes del Ministerio Público son los funcionarios de instrucción competentes para iniciar, de inmediato, la investigación sumarial respectiva una vez tengan noticia de la Policía Nacional y de otros funcionarios que se han cometido delitos perseguibles de oficio?”

En efecto, la respuesta a dicha interrogante se encuentra, principalmente, en el contenido de los artículos 2006 al 2008, 2025, 2026 y 2029 del Código Judicial, los cuales pasamos a transcribir para mejor ilustración:

“Artículo 2006. La acción penal es pública y su titularidad corresponde al Estado; se ejerce a través de los agentes del Ministerio Público que la Ley señale, sin perjuicio de lo establecido en este Código para los casos de excepción.”

“Artículo 2007. La instrucción sumaria por delitos de competencia de los tribunales ordinarios de justicia corresponde a los agentes del Ministerio Público como funcionarios de instrucción”

“Artículo 2008. Cuando un agente del Ministerio Público tenga noticia, por cualquier medio, que en el territorio donde ejerce sus funciones se ha cometido un delito, deberá iniciar, de inmediato, la investigación sumaria respectiva, a no ser que se trate de delito que exija querrela o acusación para la iniciación del sumario.”

DA
787
con.

“Artículo 2025. El que, por cualquier medio, tuviere noticias de la perpetración de un delito perseguible de oficio, está obligado a poner el hecho en conocimiento del funcionario de instrucción más próximo al sitio en que se hallare, y si se tratare de un delito infraganti, a la autoridad de policía o al agente de la autoridad más próximo al sitio en que hubiere sido ejecutado. En este supuesto, la autoridad de policía o el agente de la autoridad tomará inmediatamente las medidas necesarias para poner al detenido, si lo hubiere, a disposición del funcionario de instrucción competente.”

“Artículo 2026. Todo empleado público que en el ejercicio de sus funciones descubra de cualquier modo que se ha cometido un delito de aquellos en que deba procederse de oficio, pasará o promoverá que se pasen todos los datos que sean conducentes y lo denunciará ante la autoridad competente, para que se proceda al juzgamiento del culpable o culpables.”

“Artículo 2029. Las declaraciones ante las autoridades y funcionarios de policía, previas a la investigación ordinaria de los delitos, servirán de base cierta al funcionario de instrucción para iniciar la investigación sumaria respectiva.”

De las normas transcritas se deduce claramente, que los agentes del Ministerio Público, en general, son los funcionarios de instrucción competentes para iniciar, de inmediato, la investigación sumarial respectiva una vez tengan noticia, por cualquier medio, o de cualquier autoridad pública, que se ha cometido algún delito perseguible de oficio.

Debe tenerse presente, por supuesto, que a cada agente del Ministerio Público le corresponde atender las investigaciones sumariales, dentro de un territorio determinado y sobre ciertos casos, igualmente determinados por la Ley que fija su competencia especial.

Ahora bien, en el evento que cualquier autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, incluyendo a los agentes de la Policía Nacional, tenga conocimiento de la perpetración de un delito, perseguible de oficio, está en la obligación de comunicarlo al funcionario competente del Ministerio Público, y éste deberá iniciar la investigación sumarial correspondiente. Pero si además de conocerse la comisión del delito, el agente de la Policía Nacional u otra persona, ha procedido a capturar al sospechoso, en flagrancia, esto es, cometiendo el delito, entonces debe pasar el caso a la autoridad competente del Ministerio Público (la Fiscalía Auxiliar, en el caso de la capital) en un término máximo de veinticuatro horas (24) desde que se produce la captura, o a la autoridad administrativa más cercana, según lo dispone el artículo 2158 del Código Judicial, que se transcribirá más adelante.

Igualmente, existe el deber de comunicar a las autoridades administrativas la comisión de faltas de su competencia, existiendo o no una persona capturada, y a manera de excepción, la comisión de delitos en los casos en que por circunstancias especiales no es posible acudir en el término que fija la Ley ante el funcionario de instrucción, para poner al capturado a sus órdenes.

En ambos casos, es decir, cuando el capturador (Agente de la Policía o ciudadano particular) presenta el caso directamente ante el agente del Ministerio Público o cuando el capturado es puesto a órdenes de ese Agente, por intermedio de la autoridad administrativa; el funcionario competente del Ministerio Público, debe examinar el caso y resolver si resulta procedente la detención, dentro de las veinticuatro(24) horas siguientes de haberlo recibido.

Lo explicado aquí, ha sido ratificado recientemente por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 22 de julio de 1998, que resolvió un proceso penal instaurado por Julio Diego Bethancourt en contra del Procurador General de la Nación.

Segunda: "Si es legal o no inhibirse de actuar de inmediato el agente del Ministerio Público tan pronto tenga la "noticia críminis" aduciendo que no se puede atender casos penales desde las 3 p.m. del miércoles hasta el domingo, debido a exceso de trabajo"

De conformidad con el artículo 401 del Código Judicial, los días y horas de despacho de las Agencias del Ministerio Público, serán los mismos señalados por las Oficinas Judiciales, y según el artículo 266 del mismo

Código: "Todos los días hábiles habrá despacho en las oficinas judiciales, durante una jornada regular de ocho horas diarias excepto los sábados, días feriados y de fiesta nacional"

También establece dicha disposición, que el horario de labores será estipulado mediante acto administrativo del Procurador General de la Nación para el Ministerio Público, pero hasta que la Ley de Presupuesto General del Estado disponga, en cuanto a los ajustes salariales que compensen el aumento de la jornada de trabajo señalada, se mantendrá la jornada vigente. La jornada vigente para las agencias del Ministerio Público ordinarias, es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 12:00 m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m.

No obstante, es bien sabido, que por razón de la naturaleza de sus funciones, la Fiscalía Auxiliar de la República debe atender los casos de su competencia las veinticuatro (24) horas del día, todos los días. Dicha agencia del Ministerio Público, es la competente en la fase inicial de la investigación sumarial de los delitos que lleguen a su conocimiento, para lo cual debe practicar las diligencias preliminares tendientes a recabar pruebas y esclarecer los hechos que por su naturaleza pudieran perderse o diluirse.

En la labor descrita, la Fiscalía Auxiliar de la República cuenta con el apoyo de la Policía Técnica Judicial, a través del Centro de Recepción de Denuncias.

Adicional a lo expresado, el artículo 401 mencionado dice que para practicar diligencias sumarias urgentes con el fin de investigar los delitos y descubrir a los delincuentes, lo mismo que para la práctica de todo lo relacionado con el otorgamiento de fianzas de excarcelación a los sindicados, los agentes del Ministerio Público tienen el deber de despachar a cualquier hora y en cualquier día, y agrega el artículo 402, que en el caso de incumplimiento de tal deber, serán sancionados disciplinariamente por sus superiores jerárquicos.

No obstante, conocedores de las dificultades que han tenido algunas veces los Agentes de la Policía Nacional del área metropolitana, principalmente, para que los casos penales en los cuales se han producido detenciones sean tramitados por la Fiscalía Auxiliar y/o por la Policía Técnica Judicial, a través del Centro de Recepción de Denuncias, nos permitimos sugerir una reunión de coordinación entre estas autoridades, con la finalidad de cumplir estrictamente con los preceptos legales bajo examen.

Tercera: “Si es jurídico o no que los señores Jueces Nocturnos de Policía atiendan como funcionarios de instrucción las peticiones de la Policía de girar órdenes de allanamiento; de capturas; tomar declaraciones testimoniales y las declaraciones indagatorias a los imputados del delito?”

Consideramos de importancia explicar, que durante el horario de trabajo de los Jueces Nocturnos, los Agentes de la Policía Nacional deben trabajar, como regla, con el apoyo de los funcionarios de instrucción que dispone la Ley (Agentes del Ministerio Público), en todo lo referente a casos en los cuales han procedido a la captura de personas sospechosas, o para obtener que se giren órdenes de detención o de allanamientos, para atender situaciones sobre tráfico de drogas, y en todos aquellos asuntos semejantes, que por su delicada naturaleza requieran preferiblemente la intervención del Agente del Ministerio Público, quien tiene amplias atribuciones legales para instruir los sumarios.

Los Agentes de la Policía, pueden también buscar el apoyo de los Jueces Nocturnos para que conozcan de casos en los cuales han efectuado capturas **sin orden previa de autoridad competente**, o desean obtener la práctica de diligencias preliminares urgentes y necesarias para que la comisión de delitos no que impune, etc., porque, aunque los agentes del Ministerio Público son los servidores públicos competentes para la instrucción de los sumarios penales, como regla; la Ley permite, excepcionalmente, que las autoridades del “subsistema de administración de justicia”, es decir, los Jueces Nocturnos, ejerzan provisionalmente, **desde las seis de la tarde a las seis de la mañana, todos los días**, algunas de las funciones propias de los funcionarios de instrucción sumarial, tales como:

- 1-Acoger, las denuncias que se les presenten, para lo cual iniciarán el procedimiento escrito como funcionarios de instrucción;
- 2-Decretar las capturas a que haya lugar, y remitir las diligencias al funcionario de instrucción correspondiente;
- 3-Aceptar fianzas de cárcel segura, en los casos que la ley lo permita, si la persona detenida(capturada), se encuentra en estado normal.

Debe explicarse, que durante las horas mencionadas, éstas autoridades administrativas ejercen una competencia a prevención, para intervenir en ciertas diligencias de instrucción, con las autoridades encargadas regularmente de iniciar las investigaciones penales, tales como la Fiscalía Auxiliar y la Policía Técnica Judicial.

Cabe repetir, que cuando se produce la captura de una persona, sorprendida en flagrante delito, por intervención directa de un Agente de la Policía Nacional, o de cualquier otra persona, el caso debe pasarse lo antes posible al conocimiento del Agente competente del Ministerio Público, o a la autoridad administrativa del lugar (Alcalde, Corregidor, Juez Nocturno), dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, de conformidad con lo normado en los artículos 2155, 2157 y 2158 del Código Judicial, que en ese orden disponen, lo siguiente:

“Artículo 2155. Cualquier persona podrá capturar al individuo sorprendido en flagrancia, sin esperar orden de la autoridad competente y entregarlo a ésta o a la autoridad administrativa cercana.”

“Artículo 2157. Si el funcionario no fuere competente, extenderá una diligencia donde se hará constar el nombre de la persona que hizo la captura, su domicilio o residencia y demás circunstancias necesarias para su identificación y localización, los motivos que tuvo para efectuar la captura, nombre, apellido y demás detalles que identifiquen al detenido.

Esta diligencia será firmada por el funcionario a quien se le haya entregado el detenido, el Secretario y el capturador y si éste no supiere o no quisiere firmar, se hará constar en el acta.

Inmediatamente después serán remitidas estas diligencias y la persona aprehendida será puesta a disposición del funcionario a quien corresponda conocer respecto de ellas.”

“Artículo 2158. Cuando una persona haya sido capturada como sindicada de un delito, sin que medie orden del funcionario de instrucción, deberá ser puesta a ordenes de éste, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su detención.

El funcionario de instrucción examinará el caso, y si resulta procedente la detención dispondrá dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, que

ésta se mantenga, comunicándolo así al Jefe o Director de la cárcel.”

Adicional a lo expuesto, recordamos que la captura es una aprehensión física de la persona lo cual, materialmente, equivale a una detención provisional; por tanto, los Jueces Nocturnos y demás autoridades que eventualmente pueden ordenar este tipo de medidas restrictivas de la libertad corporal, deben aplicarla en los casos estrictamente necesarios, según aconseja la prudencia.

Sobre el particular, nuestra Corte Suprema de Justicia ha expresado:

“De manera reiterada el Pleno ha censurado la aplicación de la medida de detención preventiva como si fuera la primera en el orden de las medidas cautelares personales que contempla el Código Judicial, particularmente cuando ello tiene lugar un día viernes. La percepción general es la de que lo que se persigue en esos casos es colocar al afectado por la medida en estado de indefensión, lo cual se comprueba frecuentemente en la práctica. Le asiste razón al accionante cuando se refiere a la falta de justificación de la medida cuando no concurren las circunstancias de excepcional relevancia a que se refiere la normativa cautelar.” (SENTENCIA DEL 5 DE AGOSTO DE 1998, QUE RESUELVE UNA ACCIÓN DE HABEAS CORPUS CONTRA EL FISCAL AUXILIAR DE LA REPÚBLICA, A FAVOR DE GILBERTO BOUTIN Y ARIEL CORBETTI).

Volviendo al tema de las facultades que poseen los Jueces Nocturnos, cuando actúan provisionalmente como funcionarios de instrucción, apreciamos también que algunas medidas solicitadas por la Policía Nacional, tales como órdenes de allanamiento, de captura, recepción de testimonios y declaraciones indagatorias a los imputados del delito, pueden ser decretadas legalmente por ellos, siempre y cuando no sea posible practicarlas con la

participación del funcionario competente del Ministerio Público (Fiscalía Auxiliar), ya sea porque se teme la pérdida u ocultación de pruebas, de objetos del delito, porque peligre la integridad física o la vida de alguna persona, etc.; pero, en todo caso, la actuación también debe remitirse lo antes posible al Ministerio Público.

Lo que no puede esgrimirse como excusa para que los Jueces Nocturnos ordenen tan delicadas diligencias, es que la agencia competente del Ministerio Público tiene "exceso de trabajo". De este modo, cuando los Agentes de la Policía Nacional aprehenden a personas durante la jornada nocturna, en flagrante delito, deberán conducirlos, lo antes posible y en un término máximo de veinticuatro(24) horas, a la agencia correspondiente del Ministerio Público, o al Centro de Recepción de Denuncias de la Policía Técnica Judicial. No está de mas reiterar que existen responsabilidades disciplinarias, civiles y penales, en la eventualidad que esos funcionarios se nieguen a recibir los casos en los cuales existen personas detenidas, capturadas, etc., siendo el asunto de su competencia.

Ahora bien, si el hecho que motiva la captura, sin orden previa, es la comisión de una falta, entonces la persona detenida deberá ser conducida preferiblemente ante la autoridad administrativa de turno y se le aplicará medidas cautelares o fianzas personales, según el caso.

Cuarta: "Si es factible obtener mayor personal y equipo de trabajo para la Fiscalía Auxiliar y para los Jueces Nocturnos de Policía para que cumplan sus crecientes obligaciones de prevención y represión de los delitos dentro de sus respectivos horarios de labores?"

A nuestro modo, es posible que se obtengan tales recursos, necesarios para la buena prestación del servicio público en referencia. No obstante, le corresponde a las máximas autoridades de cada dependencia, presentar oportunamente sus necesidades en los proyectos de presupuestos respectivos, pero sobre todo, realizar una completa y perfecta sustentación de los mismos, con las cifras y demás datos importantes que convengan a las entidades que intervienen en la aprobación de esos presupuestos, para que le den su aprobación, y luego de obtenidos los recursos se apliquen en las necesidades correspondientes. En el caso de los Jueces Nocturnos la iniciativa corresponde al Ministro de Gobierno y Justicia, y en el caso de la Fiscalía Auxiliar, al Procurador General de la Nación.

