

Materias: Competencias
Allanamientos
Boleta de Conducción

Panamá, 13 de febrero de 1998.

Licenciado
Antonio Vargas A.
Subdirector General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.
E. S. D.

Señor Subdirector:

Pláceme ofrecer contestación a su Consulta Administrativa, identificada como Nota N°.02-SGT-98, la cual recibimos el día veintinueve (29) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La presente solicitud guarda relación con dos interrogantes que paso a transcribir.

1. ¿Definir la autoridad responsable de hacer efectivas las boletas de conducción expedidas por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en aplicación del numeral 4, del artículo 23 de la Ley 53 de 28 de agosto de 1975.¿
2. ¿Si la medida de allanamiento para conducir a una persona que ha incumplido ya con tres (3) citaciones del Ministerio, debe ser ordenada por el propio Ministerio a través de la Dirección General de Trabajo, o la Alcaldía de Panamá, a través de las Corregidurías.¿

Consideramos oportuno antes de brindar respuesta a sus inquietudes, definir en primer término, los conceptos jurídicos de ¿Boleta de Conducción¿ y ¿Allanamiento¿; y seguidamente precisar la autoridad competente para expedir y ejecutar éstas citaciones.

CONCEPTOS

1. Boleta de Conducción.

Esta figura jurídica, como tal no es definida por nuestros diccionarios ni en el Código Administrativo. Es una práctica administrativa, que las Corregidurías han hecho costumbre y que la ha adaptado a su diario quehacer administrativo, catalogándola como una especie de citación, que lleva inmersa una acción de conducir a una persona determinada a un lugar o recinto judicial. En otras palabras es una orden escrita expedida por autoridad competente a nombre de una persona concreta, a fin de que comparezca en fecha y hora exacta, en un lugar o recinto judicial determinado para deslindar una situación jurídica presentada contra él.

2. Allanamiento.

Para el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, el término allanar significa ¿facilitar, permitir a los ministros de la justicia que entren en lugar cerrado. En ese sentido constituye una medida de orden procesal que adoptan los jueces tanto en materia penal (Visitas domiciliarias y Pesquisas en lugares cerrados) como en materia civil, laboral, administrativa, etc., y que realizan bien sea personalmente, bien encomendándola a otros funcionarios mediante una orden de allanamiento.¿

Luego de conocer el significado de las figuras jurídicas supracitadas, pasaremos a responder su solicitud, según el orden descrito.

La Ley número 53 de 28 de agosto de 1975 ¿Por medio de la cual se atribuye competencia al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para conocer de reclamaciones laborales y se toman otras medidas¿. Concretamente en su Capítulo III, ¿Medidas Cautelares, Citaciones y Sanciones¿ artículo 23, describe la autoridad competente para expedir ¿Boletas de Conducción¿, en el orden de reclamaciones laborales. A seguidas me permito transcribir la citada norma.

¿Artículo 23. Para las citaciones que por cualquier causa haga el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en los casos previstos en esta Ley y para conciliaciones, negociaciones colectivas, conflictos individuales o cualquier asunto que competa al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se observarán los siguientes requisitos:

1. Se expedirá nota o boleta de citación indicando la fecha y hora de la diligencia, la cual deberá entregarse a más tardar el día antes de la diligencia;
2. Si el citado no compareciere se expedirá una siguiente nota o boleta de citación.
3. Si tampoco compareciere el citado, se procederá a expedir una nota o boleta de citación al término de la distancia. Esta boleta sólo podrá expedirla el Director General de Trabajo, el Director de Relaciones de Trabajo, el Inspector General de Trabajo, el Director del Departamento de Organizaciones Sociales o los Directores Regionales.
4. Si el citado no compareciera al término de la distancia, se procederá a expedir una ¿boleta de conducción¿ a cargo de la Guardia Nacional, a fin de que el citado sea conducido al Despacho correspondiente.

Esta boleta sólo podrá expedirla el Director General de Trabajo, los Directores Regionales, el Director del Departamento de Relaciones de Trabajo o quienes los reemplacen.¿

La norma reproducida, establece el procedimiento que la jurisdicción especial de trabajo debe seguir en los casos de renuencia de la persona citada; y señala claramente, quiénes son las autoridades competentes para expedir o girar la boleta de conducción, entre los cuales tenemos: al Director General de Trabajo, los Directores Regionales, el Director del Departamento de Relaciones de Trabajo y quienes los reemplacen, pudiendo ser en este caso los ¿Subdirectores del Ramo respectivo¿.

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley 53 de 1975, estatuye, las sanciones a que pueden ser objeto, las personas que no comparecen a la diligencia judicial señalada por la autoridad competente; y cuyo contenido literal es el siguiente:

¿Artículo 24. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, en cualquier momento la renuencia a comparecer al Ministerio podrá sancionarse con multas sucesivas a favor del Tesoro Nacional de B/. 10.00 a B/. 20.00 la primera, que serán duplicadas progresivamente hasta el cumplimiento de la orden de citación.

Estas condenas se impondrán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas y podrán dejarse sin efecto o reajustarse, si el afectado justifica parcial o totalmente la causa o causas de renuencia.

Estas medidas sólo podrán adoptarse por el Director General o quien lo sustituya.¿

Ahora bien, si bien la autoridad competente para expedir la ¿Boleta de Conducción¿, es el Director General de Trabajo o quien lo reemplace; la autoridad, para hacerla efectiva o ejecutarla, lo es el Corregidor y su personal, esto lo fundamentamos en el artículo 876, del Código Administrativo que señala:

¿Artículo 876. Corresponde, igualmente a todos los empleados de Policía, cumplir y ejecutar y hacer que se cumplan y ejecuten todas las disposiciones de este Libro, y las que en leyes, decretos y acuerdos sobre Policía se dicten en lo sucesivo, ejerciendo constante vigilancia y haciendo uso de todos los medios que les da la Ley para prevenir o contener toda violencia o ataque contra el orden público o contra las personas o propiedades de los particulares; quedando sujeto al ejercicio de estas facultades y deberes a la responsabilidad de que trata, en su parte final, el Artículo 34 de la Constitución Política.¿

En cuanto a la segunda interrogante, es importante indicar que la medida de allanamiento expedida en la mayoría de los casos por las Corregidurías, es una figura delicada, y sólo puede ser aplicada a casos especiales que lo ameriten; de allí que estimamos pertinente ahondar en su naturaleza jurídica.

NATURALEZA JURÍDICA

Por medio del dictamen número ciento ocho, de veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y tres, esta Procuraduría planteó el afirmado que: ¿lo cierto es que el allanamiento constituye una diligencia de tipo judicial que debe realizarse en atención a las formalidades que para tal efecto, prescribe la Ley.

Nuestra Carta Fundamental consagra dentro de sus postulados garantistas la figura de la inviolabilidad del domicilio. Concretamente en el artículo 26, el cual preceptúa lo siguiente:

¿El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres.

Los servidores públicos de trabajo, de seguridad social y de sanidad pueden practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública.¿

El respeto al domicilio está garantizado, además en el Código Penal, en sus artículos 163, 164 y 165 del citado cuerpo legal.

Extraemos de las preceptivas legales consagradas tanto en la Carta Política como el Código Penal, que el condicionante para legitimar la entrada a un domicilio de una determinada persona, es a través de un mandato legal. Apreciamos en esta materia una reserva de Ley. Es decir, si no es por expreso mandato de ley, ninguna autoridad puede abrogarse la competencia para realizar esta diligencia.

Otra norma que corrobora la anterior afirmación, la encontramos desarrollada en el Artículo 1099 del Código Administrativo, la cual dice:

¿Artículo 1099. Las autoridades de policía no podrán allanar las habitaciones o edificios particulares si no por motivos legales y conforme al procedimiento que establece este Código en el lugar correspondiente.¿

Se desprende del anterior articulado, una prohibición general para las autoridades de policía, consistente en que sólo puede efectuarse el allanamiento, si se cumplen los procedimientos contenidos en ese cuerpo legal. No obstante, dicho procedimiento no fue desarrollado en el Código Administrativo sino posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N°.5 de 1934. ¿Sobre Procedimiento de Policía Correccional.¿

El Código Administrativo, contiene escasamente algunas normas referentes a esta diligencia. Así por ejemplo tenemos el artículo 1728 que dice:

¿Artículo 1728. Respecto de notificaciones, traslados, avalúos, reconocimientos, registros, allanamientos, impedimentos y recusaciones, se procederá conforme con las disposiciones del Código Judicial.¿ (destacado nuestro)

Esta disposición legal, se refiere al allanamiento como una medida judicial. Es decir, que las autoridades del orden policivo, a nivel municipal, tienen por mandato del artículo 231 de la Carta Política, la obligación de ¿cumplir y hacer cumplir... las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa¿. (Cfr. Consulta N°.71 de 2 de abril de 1997)

PROCESOS EN QUE SE CONOCE LA MATERIA DE ALLANAMIENTO.

En materia de Controversias Civiles de Policía el procedimiento a seguir lo encontramos desarrollado en los artículos 562 y 2185 del Código Judicial. En estos casos, el Juez o funcionario respectivo comisiona a la autoridad policiva, para que ejecute el allanamiento. (Cfr. art. 205 del Código Judicial.)

En los Procesos Correccionales, el Artículo 1099 del Código Administrativo al referirse a los allanamientos y registros que puede decretar y practicar las autoridades de policía, dice que el procedimiento a seguir en estos casos será detallado en el Código. No obstante, dicho procedimiento no fue regulado, en el citado cuerpo legal, sino después, mediante Decreto Ejecutivo N°. 5 de 3 de enero de 1934, ¿sobre procedimiento de Policía Correccional¿, modificado por Decreto N° 39, de 16 de junio de 1939, ¿Por el cual se subroga y adiciona el artículo 19 del Decreto N°. 5 de 1934, sobre Policía Correccional¿. Sin embargo, el Código Administrativo contempla los casos excepcionales en que las autoridades de policía están autorizados para practicar un allanamiento. (Cfr. Artículos 1097, 1098)

Por otro lado la Jurisprudencia decantada por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, Ramo Penal, ha reconocido a los Corregidores y otros funcionarios de policía la potestad para intervenir de manera provisional en asuntos que aunque no sea de su competencia deban ser compelidos en pro de la seguridad y tranquilidad social, toda vez que es la responsabilidad de estas autoridades mantener el orden público y hacer cumplir las leyes dentro de su jurisdicción. (Cfr. Fallos 26 de noviembre de 1990 y 16 de diciembre de 1993. Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, Ramo Penal.) (Cfr. Consulta N° 140 de 4 de junio de 1996)

Finalmente es importante señalar que la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, estableció las situaciones en que se puede efectuar un allanamiento. Así tenemos que en Sentencia de dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos, se señaló lo siguiente:

¿... la diligencia de allanamiento constituye una entrada legal de las autoridades a inmuebles, habitaciones, oficinas, establecimientos, naves o aeronaves particulares contra de la voluntad de los dueños u (sic) habitantes del lugar, con el objeto de realizar alguna citación, notificación, inspección judicial, secuestro, avalúo, examen de peritos o cualquier otra diligencia judicial tal como lo regula el artículo 562 del Código Judicial.¿

NUESTRO CRITERIO

En conclusión, esta Procuraduría es del criterio que el Corregidor es la autoridad competente, para hacer efectivas las Boletas de Conducción expedidas por la Dirección General de Trabajo; además de practicar y decretar de conformidad con el Código Administrativo y el Decreto Ejecutivo N°.5 de 1934 y jurisprudencia de nuestros tribunales, allanamientos, pero en casos especiales. Sin embargo, la Dirección General de Trabajo y sus funcionarios, no pueden ordenar allanamientos, dado que no existe Ley expresa que los faculte para adoptar esta medida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26, de la Constitución Política. Aun así, exhortamos a esa Dirección, para que prohija las medidas que brinda el artículo 24, de la Ley 53 de 1975, como mecanismo para hacer obligatoria la comparecencia de la persona citada a ese Despacho. Al igual que, solicitar apoyo a las autoridades de policías, para una real y efectiva ejecución de las medidas adoptadas por esa institución.

En espera de que esta respuesta sirva a sus propósitos y sin más que agregar, me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.