

Señor Gobernador:

En cumplimiento de nuestras funciones Constitucionales y Legales y en especial como consejeros jurídicos de los Servidores Públicos Administrativos; acusamos recibo de su Nota N° 321-98, calendada 5 de marzo de 1998, registrada en este Despacho el día 9 de marzo del presente año, por medio de la cual nos consulta sobre "la interpretación del Artículo 354, numeral 5 del Código Judicial".

Específicamente nos pregunta si los Fiscales de Circuito deben emitir concepto en todas las controversias de policía que conozcan en segunda instancia los Gobernadores de Provincia o únicamente es dable esta facultad en aquellos asuntos correccionales de tránsito o por falta administrativa cometida, pues al parecer del señor Fiscal de Circuito de Los Santos, en las Controversias Civiles de Policía que conozcan en segunda instancia los Gobernadores de Provincia, no está facultado para emitir concepto (sic).

Según señala Usted, la inquietud nace porque el Fiscal de Circuito de Los Santos ha mostrado renuencia a emitir concepto en los asuntos de Policía Correccional, que guardan relación con Controversias Civiles y que han llegado a la Gobernación en segunda instancia, aduciendo entre otras cosas que el Artículo 354, numeral 5, del Código Judicial solo le atribuye facultad para emitir concepto en los asuntos de Policía Correccional de que conozca en segunda instancia el Gobernador de Provincia.

A fin de absolver de manera adecuada su interrogante, es imprescindible hacer en un primer momento, un estudio de la naturaleza jurídica del Poder Policial su aplicación y las diferencias, que existen entre los Procesos Correccionales de Policía y Controversias Civiles, apoyándonos en la doctrina y nuestro Derecho Positivo para emitir posteriormente nuestro criterio.

I. PODER POLICIAL (SU NATURALEZA JURÍDICA)

Concepto.

La función de Policía, sin duda, es una de las primeras que ha realizado el Estado, o el Gobierno del Estado, para asegurar su existencia tanto en el orden interno como externo. La Policía en su concepción más amplia, como función, significa ejercicio del poder público sobre hombres y cosas, realizando con lo señalado una defensa interior en el orden interno. En el dominio más restringido del Derecho Administrativo, el concepto de Policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración Pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

La Policía Administrativa tiene como objetivo primordial el proteger preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. (BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo IV, 6a. ed., Edit. La Ley, Buenos Aires, 1947, pág. 2)

Como podemos observar, el poder policial tiene una concepción amplia y restringida, pero el deber primordial de la autoridad de policía es la de "proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción, en la vida, honra y bienes de éstas, y asegurar el respeto recíproco de sus derechos naturales." (Cfr. Artículo 17 de la Constitución Política)

Nuestro Código Administrativo al definir Policía y establecer su clasificación dispone:

"Artículo 855. La Policía es la parte de la administración pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

También se da el nombre de Policía a la entidad encargada del ramo, considerada en sus empleados colectivos e individualmente."

"Artículo 857. La policía se divide en General y Especial. La Policía General comprende las disposiciones que lo son obligatorias en toda la República, y La Policía Especial comprende las disposiciones relativas a determinadas poblaciones."

"Artículo 859. La Policía es también Moral y Material.

La Policía Moral tiene por objeto mantener el orden, la paz y la seguridad.

La Policía Material comprende todo lo relativo a la salubridad y el ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos."

"Artículo 860. La Policía Moral se subdivide en Preventiva, Represiva, Judicial y Correccional.

La Policía Preventiva tiende a evitar la comisión de delitos, culpas, contravenciones o faltas, por medios directos o indirectos distintos del castigo.

La Policía Represiva impide con la fuerza la continuación del delito comenzado y no consumado.

La Judicial coopera a la buena administración de justicia, aprehendiendo a los delincuentes, escoltando a los reos, custodiando las cárceles y prestando otros servicios semejantes, y

La Policía Correccional impone castigo por las contravenciones, o sea, la infracción de los preceptos de Policía. Dichas contravenciones son actos perniciosos en sí mismos o aptos para producir otros que lo son."

Por su parte Georges Vedel en su obra titulada "Derecho Administrativo" expresa en cuanto a la Policía, lo siguiente:

"Por consiguiente llamaremos policía administrativa general al conjunto de actividades administrativas que tienen por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público, es decir, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad. Llamaremos policía administrativos especiales a las que se diferencian de la Policía administrativa general, bien en su régimen particular, o bien porque permiten intervenir en otras materias que no sean la seguridad, la tranquilidad y la salubridad."(VEDEL, Georges. Derecho Administrativo Trad. por Juan Rincón Jurado. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980, p. 665)

Nuestra Corte Suprema de Justicia, en Fallo emitido por la Sala Tercera con fecha de 28 de abril de 1993, dispuso que "... la noción de policía, en sentido lato hace alusión a la potestad de la Administración Pública de establecer los límites a las actividades de los administrados con el fin de preservar el orden público... En nuestro sistema jurídico la policía tiene finalidades previstas específicamente en la Ley. Ellas consisten en mantener el orden, la paz y seguridad (policía moral) y todo lo relacionado con salubridad y el ornato, la comunidad y el beneficio material de las poblaciones y los campos (policía material), según lo establece el artículo 859 del Código Administrativo." (V. R.J. de abril de 1993, pág.103 y 104)

De las definiciones citadas se infiere que los elementos constantes en ellas son la seguridad, tranquilidad, el orden y la paz, los cuales deben ser conocidos por nuestras autoridades de policía, pues tienen el deber de garantizar esa protección a todos los habitantes del país.

II. PROCESOS CORRECCIONALES DE POLICÍA Y CONTROVERSIAS CIVILES (DIFERENCIAS)

El Libro Tercero del Código Administrativo, titulado "Libro de Policía" en su Título V; Procedimientos, clasifica las actuaciones en Procedimientos Correccionales y Controversias Civiles de Policía en General .

El Capítulo I del Título V, del citado Código trata de los Procedimientos Correccionales en sus artículos 1708 a 1720. Los procedimientos Correccionales se utilizan para atender las causas penales, faltas o delitos menores. Los Gobernadores como agentes y Jefes de la Administración de una Provincia, conocen de las decisiones emitidas por las autoridades municipales en segunda instancia, en los juicios de carácter correccional, comprendido en el Libro III del Código Administrativo y también aquellos previstos en la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, que regula la justicia administrativa policial en los Distritos de Panamá, San Miguelito y Colón.

Lo anterior nos lleva a colegir, que el procedimiento correccional en su génesis es la de imponer una sanción o castigo a aquellas personas que infrinjan los preceptos legales contenidos en la Ley o que causen con su actuación actos que causen daños o lesionen los derechos de las demás personas. Este procedimiento Correccional trata de corregir o sancionar faltas o delitos menores que cause una persona contra otras. Las Controversias Civiles, como su nombre lo indica, "controversia", es una discusión o litigio que surge entre particulares y que deberá deslindar la autoridad correspondiente, por ejemplo un pleito sobre linderos, cuando entre particulares (propiedad rural) se debaten la extensión de linderos de una finca a otra.

Bajo la consideración de controversias civiles de policía en general, la autoridad de policía ha de atender los reclamos presentados por los particulares como Procesos Civiles, Ordinarios y Ejecutivos cuyas cuantías no excedan de B/.250.00 balboas (Cfr. Ley 53 de 1995). Exceptuándose las obligaciones que se dan a consecuencia de contratos mercantiles. Estos procesos están sujetos a los procedimientos previstos en los artículos 1721 al 1730 del Código Administrativo, Ley 112 de 1974 y Ley 53 de 1995.

Hecho los anteriores planteamientos doctrinales y jurídicos, pasaremos al análisis del artículo 354, numeral 5, del Código Judicial, el cual dispone:

"Artículo 354. Son atribuciones especiales de los Fiscales de Circuito:

1...

...

5. Emitir concepto en los asuntos de Policía Correccional de que conozcan en segunda instancia los Gobernadores de Provincia..."

El precitado artículo es claro y por tanto, no se desentenderá el sentido literal de sus palabras so pretexto de interpretar su espíritu; con esto queremos indicar, que el Fiscal de Circuito, sólo emitirá concepto en aquellos casos que guarden relación directa con asuntos de Policía Correccional, entendiéndose éste concepto, como la facultad que tiene el Jefe de Policía para sancionar e imponer castigo a los infractores de la Ley.

Centrándonos en la terminología "emitir concepto", esta hace referencia a la facultad que tiene el funcionario del Ministerio Público (Fiscal de Circuito) de expresar su opinión sobre determinados asuntos que se estén ventilando en un proceso que haya llegado a su conocimiento, por medio del Gobernador en segunda instancia, que solicita su parecer sobre un hecho concreto que haya sido producto de una infracción o violación de un precepto legal, como por ejemplo "lesiones personales", "hurto", "apropiación indebida y estafa cuya cuantía no exceda de Cincuenta Balboas (B/.50.00)" (Cfr. Ley 112 de 1974).

La Ley N°. 2 de 2 de junio de 1987 "Por la cual se desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los Gobernadores de la República" establece en su artículo 4, numeral 24 "Requerir el concepto del Ministerio Público en los asuntos de Policía Correccional de que conozcan los Gobernadores en segunda instancia."

En ese sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 19 de septiembre de 1997, se pronunció sobre el particular, en los siguientes términos:

"Finalmente, tampoco le asiste la razón al apelante en cuanto al trámite que, supuestamente, la Gobernadora de la Provincia de Panamá, dejó de cumplir, de requerir el concepto del Ministerio Público, por estar conociendo de un asunto de Policía Correccional. Dicho requerimiento lo establece el artículo 4 de la Ley No. 2 de 2 de junio de 1987 (Cfr. artículo 9 de la ley 19 de 3 de agosto de 1992), en su ordinal 24, como una de las atribuciones asignadas a los Gobernadores, por lo que, en este caso, dicho funcionario no está obligado a requerir la opinión del Ministerio Público. A parte de ello, el conocimiento del proceso fue asumido por la Gobernadora por motivo de la alegada causal de incompetencia que permite la interposición del recurso extraordinario de revisión administrativa y no, precisamente, por tratarse de un Asunto de Policía Correccional, pues se trata de un Lanzamiento por Intruso, el cual refiere a casos de Controversia Civil."

Del anterior Fallo, se extraen dos puntos a destacar, el primero es que el Gobernador no está obligado a solicitar la emisión de concepto al Ministerio Público y el segundo es que el Gobernador solicita o requiere opinión del Ministerio Público en asuntos de Policía Correccional y ello es así, porque el Fiscal no debe emitir concepto en una pugna o litigio entre particulares, puesto que son situaciones subjetivas que deben ser resuelta directamente por el Superior Jerárquico (Gobernador de la Provincia).

Para efectos de aclarar la confusión que existe entre "emitir concepto" y "servir de consejeros a los servidores públicos administrativos" contenido en el artículo 217 numeral 5, de la Constitución Política. Debemos indicar que la emisión de concepto, es la facultad que tiene el funcionario o Agente del Ministerio Público, de expresar su opinión sobre un caso objetivo, concreto, que va a ser fallado por el Superior Jerárquico dentro de un proceso determinado que se le sigue a determinada persona o sobre un hecho específico, por ejemplo la violación de un precepto legal. El artículo 217, numeral 5 de la Constitución Política, se enlaza con el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial cuyo contenido es siguiente tenor:

"Artículo 346. Corresponde a todos los Agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

1...

....

6. Servir de consejeros jurídicos a los servidores administrativos de su circunscripción. En aquellas entidades autónomas o semiautónomas o dependencias del Gobierno Central donde existen departamentos o asesores jurídicos, toda consulta formulada a los Agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el departamento o asesor jurídico respectivo sobre el punto en consulta."

En estricta técnica jurídica, la Consejería Jurídica que solicita el funcionario público a los distintos Agentes del Ministerio Público debe ser en relación a la recta interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse en determinado asunto y no sobre un asunto que está para decidir.

La atribución que tiene un Fiscal de Circuito para emitir concepto en materia de Policía Correccional, es específica y sobre determinado asunto que se ventila en un proceso. La atribución de servir de consejeros a los funcionarios que consulten nuestro parecer es general, y recae sobre la aplicación de una norma o dudas sobre un procedimiento que debe seguir.

En relación a los procesos de Tránsito, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 29 de marzo de 1996, se pronunció de la siguiente manera:

"La Corte coincide con la opinión de la Procuradora de la Administración cuando concluye que las "normas referentes al tránsito están incluidas dentro de la noción de policía. Por ello resulta oportuno citar jurisprudencia aludida en la Vista del Ministerio Público, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la resolución de 12 de febrero de 1947, que se refiere a la materia denominada de policía, en los siguientes términos:

"Juicios de Policía. Las faltas que por motivo de tránsito cometan las personas se hallan castigadas en el Código Administrativo y en el Decreto No. 159 de 19 de septiembre de 1941 (Reglamento de Tránsito). El Código que se menciona divide las cuestiones a que la doctrina jurídica y el derecho positivo dan al nombre de policía moral y policía material, y en los Parágrafos III (Vías públicas urbanas), IV (Tranvías), (Vehículo de rueda en general), del Capítulo III, Parágrafo IX (Vías Públicas), contiene una serie de disposiciones sobre tránsito, que se hallan colocadas bajo el epígrafe genérico de policía material. La anunciación anterior se ha hecho con el simple propósito de advertir que las infracciones relativas al tránsito forma parte de la materia denominada de policía, por lo cual las causas que con relación a ellos se sigan son juicios típicos de policía, en los cuales se profieren condenas de carácter penal o civil. El artículo 28 de la Ley 135 de 1943 y el artículo 17 de la Ley 33 de 1946 han excluido de la jurisdicción contenciosa "las resoluciones que se dicten en los juicios de policías de naturaleza penal o civil", norma que es aplicable al caso de una resolución dictada para castigar una infracción del reglamento de tránsito (Auto del Magistrado Sustanciador, febrero 12 de 1947)

(DÍAZ E., Manuel Antonio. "Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo". Imprenta Nacional, Panamá, Panamá. 956. pp. 35 y 36.)

Conforme a la citada jurisprudencia, en concordancia con el Código Administrativo y el Reglamento de Tránsito vigente en ese tiempo, las causas que se sigan con relación a infracciones de tránsito son juicios típicos de policía.

Por último, debe recordarse que existe un principio constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, que prohíbe a los funcionarios hacer más allá de lo que la ley les ordena; nos referimos al principio de legalidad, que también es regulado en la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, "Por el cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones", artículo 8. Veamos:

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas"

"Artículo 8. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos a que se refiere el artículo 7, de esta Ley."

Las normas citadas, nos llevan a corroborar, que es prohibido a los funcionarios públicos ejecutar o efectuar trámites o establecer requisitos que no estén contemplados en la ley. Por tal razón, no puede exigírsele un trámite a una autoridad que no esté contemplado expresamente en la Ley.

CONCLUSIONES

1. El artículo 354, numeral 5, del Código Judicial, expresamente señala que los Fiscales de Circuito emitirán concepto en asuntos de Policía Correccional cuando ingresen al Superior Jerárquico en grado de apelación.
2. El Gobernador de la Provincia no está obligado a solicitar la opinión del Ministerio Público, pero en el caso que lo solicite el Fiscal de Circuito debe emitir su opinión.
3. Distinguir los términos "Emitir Concepto" y "Servir de Consejero Jurídico" la primera es una atribución específica que tiene el Fiscal de Circuito, al emitir su Vista

Fiscal sobre un asunto de policía correccional dentro de un proceso. La segunda es una atribución general ejercida por los Agentes del Ministerio Público, sobre la interpretación de una norma o el procedimiento que debe seguir en determinados casos, y

4. Los casos de Tránsito son de conocimiento por las autoridades de Policía, y por tanto, el Fiscal de Circuito puede emitir concepto, cuando se haya dado la infracción o falta de un precepto legal.