

Panamá, 16 de junio de 1999.

Licenciado
Alejandro Moncada
Director General de la Policía Técnica Judicial.
E. S. D.

Señor Director:

He recibido su Nota N°.A.L..0328-99, fechada 20 de mayo de 1999, acogida en este Despacho, el día 25 de mayo del presente año, por medio de la cual nos solicita opinión legal respecto ¿al marco de aplicación de la Carrera Policial prevista en la Ley N°. 18 de 3 de junio de 1997, a los funcionarios de la Policía Técnica Judicial.¿

De acuerdo al criterio jurídico adjunto, la Policía Técnica Judicial no cuenta con Carrera que establezca un sistema de administración científica de su recurso humano, sobre la base de méritos y eficiencia al igual que los procedimientos y normativas aplicables a todos sus integrantes y así garantizarles las mejores condiciones laborales.

Añade que, la Carrera Policial instituida en el inciso 6, del artículo 300 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de Policía Nacional, es aplicable a los servidores públicos de la Policía Técnica Judicial en virtud a lo establecido en el artículo 49 de la Ley N°. 16 de 9 de julio de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial, que a su tenor literal reza así:

¿Artículo 49: Los miembros de la Policía Técnica Judicial gozarán de estabilidad en su cargo y tendrán los demás beneficios que la Ley reconozca a los integrantes de la Fuerza Pública.¿

A juicio del Departamento de Asesoría Legal, de la Policía Técnica Judicial, la Carrera Policial es un beneficio reconocido y establecido mediante Ley formal a los miembros de la Policía Nacional, como uno de los componentes de la Fuerza Pública con mando y escalafón separados, y consideran que su aplicación debe ser extensiva a los miembros de la Policía Técnica Judicial. Así mismo, señalan que existe similitud entre la organización, las funciones administrativas y operativas de la Policía Técnica Judicial y la Policía Nacional; como también una serie de beneficios consagrados por ley, ejemplo: el reconocimiento de los años de servicios para acogerse a una jubilación especial, la suma del ocho (8) por ciento en concepto de sobresueldos cada cuatro (4) años, al ser consideradas ambas instituciones como Organismos de Seguridad Pública, tal como lo prevé el artículo 1, del Decreto N°168 de 15 de junio de 1992 que tanto, la Policía Nacional como la Policía Técnica Judicial son Instituciones de Seguridad Pública.

Para comprender mejor la Consulta sometida al examen de este Despacho, resulta conveniente, como tarea previa, formular algunos comentarios en torno a la naturaleza jurídica de la Policía Técnica Judicial y la Policía Nacional y por último determinar si es viable la aplicación de la Carrera Policial contenida en la Ley 18 de 1997, a los funcionarios de la Policía Técnica Judicial.

I. Naturaleza Jurídica de la Policía Técnica Judicial y la Policía Nacional

1. Policía Técnica Judicial

Mediante Ley N°.16 de 9 de julio de 1991 por la cual se aprueba la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público. La Asamblea Legislativa creó la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público, tal como lo invoca el artículo 1, de la prenombrada Ley y cuyo texto se lee así:

Artículo 1. Créase la Policía Técnica Judicial bajo la dependencia, dirección, vigilancia y control de la Procuraduría General de la Nación con competencia en todo el territorio de la República de Panamá.

La Policía Técnica Judicial será un cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial, en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los delitos, autores y participantes en los mismos, así como en el cumplimiento de las órdenes y decisiones proferidas por los Jueces y Magistrados del Órgano Judicial. (El subrayado es nuestro)

Cabe destacar, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 7 de mayo de 1999, sobre este tópico dispuso: que el hecho de que la Policía Técnica Judicial haya sido creada como dependencia del Ministerio Público, encuentra su respaldo jurídico en los numerales 2 y 4 del artículo 217, de la Constitución Política las cuales precisamente, señalan entre las atribuciones del Ministerio Público: Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, y perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales.

Ahora bien, las funciones que ejerce la Policía Técnica Judicial, es la que a nuestro leal y saber entender, determina de forma clara, la naturaleza de la relación jurídica que desempeña esa entidad, como auxiliar o colaborador del Ministerio Público y el Órgano Judicial, ya sea en el cumplimiento de las órdenes impartidas por los Agentes del Ministerio Público o las autoridades judiciales competentes para iniciar o adelantar diligencias de averiguaciones o comisiones específicas que aquellos les ordenen para investigar y aprehender, previamente a los presuntos culpables. Además de recoger la información, asegurar y organizar las pruebas y antecedentes de forma científica. (Cf. Artículo 2 de la Ley 16 de 9 de julio de 1991.)

Por otra parte, la Policía Técnica Judicial, es una institución de seguridad pública, así lo corrobora el Decreto Ejecutivo N°168 de 1992 por el cual se reglamenta el procedimiento de Uso de la Fuerza para las Instituciones de Seguridad Pública de la República de Panamá, que en su primer artículo, considera Instituciones de Seguridad Pública a la Policía Nacional, el Servicio Marítimo Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio de Protección Institucional, y la Policía Técnica Judicial. El Decreto Ejecutivo 219 de 1992 reforma la antes mencionada norma, añadiendo al grupo de instituciones a considerarse de Seguridad Pública, la Dirección General de Aduanas.

El concepto de Seguridad Pública que enuncia la norma in examine, hace alusión de acuerdo al Maestro Guillermo Cabanellas, a la seguridad interior del Estado o la seguridad personal. Este apuntamiento, nos sirve de marco de referencia, para afirmar que las autoridades de la República están llamadas a proteger en su vida, honra y bienes

a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y Ley. (Cf. Artículo 17 de la Carta Fundamental)

El carácter imperativo que se desprende de ese ordenamiento constitucional, lleva consigo varios mandatos que resultan irrenunciables por cualesquiera de las autoridades de nuestro país, los cuales básicamente se centran en la defensa y aseguramiento de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, y por otra parte, de la propia ley suprema y demás normas que identifican al Estado. Este análisis normativo, nos permite concluir, que el hecho de que ambas instituciones sean de seguridad pública, no es óbice para que se aplique por extensión la Ley 18 de 1997, a la Policía Técnica Judicial, dado que, la misma cuenta con su Ley Orgánica N°16 de 1991 y el Reglamento Interno N°25-94, la cual reconoce los mismos beneficios de que goza la Policía Nacional.

La Ley 16 de 3 de junio 1991, si bien dispone en su artículo 49, que los miembros de la Policía Técnica Judicial, gozarán de estabilidad en su cargo y tendrán los demás beneficios que la Ley reconozca a los integrantes de la Fuerza Pública, esta disposición legal, no hace mas que referirse a los mismos beneficios de que gozan aquellos funcionarios de la Policía Técnica Judicial que cumplan con los requisitos que las leyes le exijan para esos efectos, y que Usted, atinadamente describe en su Nota N° 0327 de 20 de mayo de 1999,tales como: El reconocimiento de los años de servicios para acogerse a jubilación, siempre que cumpla los requisitos legales establecidos y el sobresueldo del ocho(8) por ciento del salario base por cada cuatro años, de servicios continuos, de acuerdo a lo establecido por la Ley especial. (Cf. Artículo 30 de la Resolución N°. 25-94. G.O. 22.675.)

En ese mismo orden, el artículo 50 de la Ley 16 de 1991, expresa que los sueldos, sobresueldos, gastos de representación, viáticos y todos los gastos indispensables para la eficiente prestación de los servicios de la Policía Técnica Judicial serán pagados con fondos del Tesoro Nacional. Corresponderá a la Procuraduría General de la Nación, confeccionar el Presupuesto de este organismo, a fin de que las partidas sean incluidas en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Nación.

La Resolución N°.25-94 de 15 de noviembre de 1994 ¿por la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Policía Técnica Judicial.¿ Regula todo lo concerniente a la selección del personal para ingresar a la Policía Técnica Judicial, la cual se hará por concurso de antecedentes, por estudios realizados, exámenes teóricos prácticos y específicos, según la naturaleza del cargo, de que se trate, entrevistas y pruebas psicológicas, a fin de detectar rasgos, méritos y conocimientos requeridos. (Cf. Artículo 3, de la Resolución 25-94 de 2 diciembre de 1994.)

Aunado a lo anterior, la Policía Técnica Judicial cuenta con un Manual, Descriptivo de Clases de Puestos de la Institución; un sistema de evaluación del desempeño laboral entre otros. Concluimos entonces, que dicha entidad tácitamente cuenta con un sistema de carrera, para selección y administración de su personal, así como los procedimientos para ingresar a la precitada Institución. (Cf. Artículos 7 y 8 Resolución N°25-94 y la 16 de 1991).

2. Policía Nacional

El Decreto N°38 de 10 de febrero de 1990 ¿por la cual se organiza la Fuerza Pública¿ establece en su artículo sexto: ¿que la Policía Nacional, como agente de la autoridad, protegerá la vida honra y bienes de la población; mantendrá la seguridad y el orden público y prevendrá la comisión de hechos delictivos; colaborará con las autoridades de la República para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; apoyará a las autoridades y otros servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones...¿ De lo antedicho podemos extraer que la Policía Nacional, está obligada a auxiliar, proteger a las personas y sus bienes, de igual forma mantendrá la seguridad y el orden público y prevendrá la comisión de hechos delictivos; colaborará con las autoridades de la República para asegurar la efectividad de los derechos individuales y colectivos; colaborará con las autoridades y otros servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones. De igual manera, coordinará con la autoridad civil a nivel provincial, municipal y de corregimiento, y como agente de la autoridad, acatará las órdenes que ésta dicte en el ejercicio de sus acciones legales. En consecuencia la primera autoridad llamada por Ley a proteger el orden público, vigilar y prevenir toda situación de peligro es la Policía Nacional. (Cf. Art. 7 de la ley 18 de 1997)

No obstante, hay que tener en cuenta que con la promulgación de la Ley 18 de 1997, ¿Ley Orgánica de la Policía Nacional¿ se está haciendo los estudios pertinentes, por el Ejecutivo a través de la Policía Nacional, para que se reglamente las funciones de Seguridad Pública a nivel de todos los sectores que lo requieran, en razón del orden público e interés social.

Por otro lado, el Decreto de Gabinete N°42 de 17 de febrero de 1990 ¿por el cual se reforma y adiciona el Decreto de Gabinete N°. 38 de 10 de febrero de 1990¿ establece en su artículo primero lo siguiente:

¿Artículo Primero: El Artículo Cuarto del Decreto de Gabinete N°39 de 10 de febrero de 1990 quedará así:

¿Artículo Cuarto: .Hasta tanto se adopte su ley Orgánica, la Fuerza Pública consistirá de la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y el Servicio de Protección Institucional, independientes entre sí, con mandos y escalafón separados.

La Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional, funcionarán bajo la autoridad y dependencia del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. El Ministro de Gobierno y Justicia supervisará las funciones de inspección de los mismos y la coordinación de operaciones entre ellos.¿

Ahora bien, la Policía Nacional cuenta con su propia ley Orgánica, la Ley N°18 de 3 de junio de 1997. Esta Ley, en su artículo 131, `Disposiciones Finales¿, destaca que a partir de su entrada en vigencia, no les será aplicables a la Policía Nacional, las disposiciones de la Ley 20 de 1983, del Decreto N°38 de 1990, del Decreto de Gabinete N°42 de 1990, del Decreto Ejecutivo N°221 de 1990, del Decreto Ejecutivo N°168 de 1992, del Decreto Ejecutivo 219 de 1992, y de la Ley 57 de 1995.

A través de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, la Asamblea Legislativa creó la Policía Nacional como una dependencia de la Fuerza Pública adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo jefe máximo es el presidente de la República, y señala en su artículo 2, que esa entidad está encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y observancia de la Constitución Política de la República y demás leyes, así como el orden interno, subordinada al poder público.

La Ley 18 de 1997, en su Capítulo VII sobre *¿Carrera Policial¿*. Sección Primera. Disposiciones Generales estatuye en su artículo 1, que la Carrera Policial se fundamenta en criterios de profesionalidad y eficiencia. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, promoverá las condiciones más favorables para la adecuada promoción humana, social y profesional de los miembros de la Policía Nacional, de acuerdo a los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad.

El artículo 49 de la Ley 18 de 1997, señala que *¿Quedan sometidos a la carrera policial los miembros de la Policía Nacional que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo, y presten juramento de conformidad con la Ley¿*. Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos que en virtud de su nombramiento, de forma permanente prestan servicios de orden público a la comunidad nacional, y reciben remuneración con fondos del Estado fijados en el Presupuesto General del Estado.

El procedimiento de ingreso a la Policía Nacional se hará de conformidad con el reglamento que apruebe el Órgano Ejecutivo, con base a esta Ley. La selección para el ingreso se hará con fundamento a la capacidad, competencia profesional, mérito y moral pública del aspirante, aspectos que se comprobarán mediante instrumentos válidos de medición previamente establecidos en la Ley y el reglamento.(Cf. Artículo 54 de la Ley 18 de 1997)

Los miembros de la Policía Nacional, en su calidad de servidores públicos, se clasifican, en personal juramentado y no juramentado; el primero hace referencia aquel personal que ingresa a través de escuelas o academias de formación policial, organizadas o reconocidas por el Órgano Ejecutivo y el segundo, estará constituido por los funcionarios que no ejercen funciones policiales y cuyas actuaciones se limitarán, única y exclusivamente a fines administrativos y técnicos, con idoneidad necesaria para los cuales fueron nombrados. No portarán placa ni uniforme propios de la institución.

Sobre el particular, es importante señalar que el Artículo 57, es restrictivo y limitativo en cuanto a que sus normas y principios establecidos en la Ley, o sea, Ley 18 de 1997 y sus reglamentos serán aplicables únicamente al personal juramentado de la Policía Nacional.

Por su parte, la citada ley dispone que el aspirante interesado en ingresar al sistema de carrera policial estará sujeto a un período de prueba que, en ningún caso, será menor de seis meses ni mayor de dos años. Este se contará desde la fecha del nombramiento del aspirante a policía hasta su evaluación, de conformidad con el reglamento respectivo, el cual determinará, al final, de dicho término, si adquiere el status de policía de carrera o su separación de la institución.

Lo antedicho, nos lleva a concluir, que las normas que regulan la Carrera Policial, serán aplicables únicamente al personal juramentado de la Policía Nacional y que todo aspirante interesado en ingresar al sistema de carrera policial, estará sujeto a un periodo probatorio cuyo cómputo no será menor de seis(6) meses ni mayor de dos(2) años. De igual manera, el artículo 92 de la Ley N°18 de 1997, corrobora que las normas y principios establecidos en la presente Ley y sus reglamentos, relativos a la Carrera Policial, serán aplicables únicamente al personal juramentado de la Policía Nacional. Los miembros de la Policía Nacional que ingresen a la Carrera Policial, luego de su nombramiento y toma de posesión, y antes del inicio de sus funciones prestarán juramento de acatamiento a la Constitución Política y a las leyes.(Cf. Artículo 93 de la ley 18 de 1997.

Conclusión

Después de analizar todas y cada una de las normas que regulan a la Policía Técnica Judicial y la Policía Nacional, este Despacho concluye que la Ley N°18 de 3 de junio de 1997 no le es aplicable por extensión a la Policía Técnica Judicial, en cuanto a lo que a Carrera Policial se refiere, ya que, de conformidad con los artículos 57 y 92 de la pretranscrita Ley, las normas y principios establecidos en esa Ley y sus reglamentos referentes, a la Carrera Policial serán únicamente aplicables al personal juramentado de la Policía Nacional.

En espera de haber respondido adecuadamente a sus interrogantes, me suscribo, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.