

Panamá, 8 de julio de 1998.

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

Señor Director General:

A la Procuraduría de la Administración, ingresó su Consulta mediante Nota No.A.L.-0435-98, de fecha 25 de junio de 1998, por medio de la cual solicita la opinión jurídica de este Despacho, en relación a la siguiente interrogante:

¿si el Director General de la Policía Técnica Judicial es subalterno del Fiscal Auxiliar de la República.¿

Debo iniciar diciendo que, el tema consultado, fue objeto de un pronunciamiento de esta Procuraduría, a través de la Nota C-90, de 30 de abril de 1993, ante la petición que se hiciera el ExDirector de esa entidad, Licenciado Jaime Abad, en la Nota DG-622, de 23 de noviembre de 1993. En esa oportunidad, en referencia al artículo 1º, de la Ley 16 de 9 de julio de 1991, se expresó lo siguiente:

¿Dicha norma es de un tenor claro y enfático. Los aspectos de dependencia y dirección se refieren básicamente a la subordinación jurídica de la Policía Técnica Judicial a la Procuraduría General de la Nación, como usted bien expresa en su consulta. Dicha subordinación constituye un elemento propio o característico de la Policía Técnica Judicial por lo que bajo ningún concepto pudiera considerarse como delegable, encomendable o transferible a un ente o funcionario distinto del que la Ley señala de manera expresa.¿

Puedo inferir ante su Consulta, que persiste la discusión en torno a la figura del superior jerárquico del Director de la Policía Técnica Judicial, y ello, naturalmente hace necesario ahondar sobre el tema, con el propósito de fortalecer el principio de seguridad jurídica, en ése ámbito.

La estabilidad de las instituciones y el respeto por la ley que las erige, son dos aspectos consubstanciales de la Institucionalidad, elemento determinante de los Estados de Derecho. En efecto, el país cuya forma de gobierno sea democrática, orientará su destino en un auténtico respeto por sus instituciones; pero, esa afirmación, que subrayo,

no es filosófica, sino dogmática, va amalgamada por la reverencia al orden legal, o más exactamente a la ley, como origen del sistema político, social y económico en que se fundamentan.

Las instituciones públicas panameñas, han sufrido un proceso evolutivo de desarrollo y consolidación, que sabemos, no han sido extraño a los suscitados en otras latitudes, sin embargo, la suerte de esa transformación ha dependido y dependerá en gran medida de la mística con que cada Institución, pueda cumplir el papel que la ley le señale.

Pensar en la evolución de la Institucionalidad, es pensar también, en la evolución del pensamiento ciudadano, comprendiendo por tal, tanto al administrador, como al administrado. El primero desempeñado un rol de servidor público, comprometido en la satisfacción de las necesidades del conglomerado social, en nombre del Estado; el segundo, exigiendo la correcta y eficaz prestación del servicio que recibe.

El servicio público, tiene como destinatario a la sociedad; se debe entonces a ella, quien deja de ser sólo el sujeto pasivo que lo recibe, para convertirse en la protagonista de su actuación, al ser la razón de su existencia. A ese aspecto, hay que sumar otro factor trascendental: la confianza y seguridad que inspire en la sociedad, la Institución que presta el servicio público.

Debe resultarnos imposible a los funcionarios públicos, prestar un servicio, que no cumpla las expectativas mínimas esperadas. Para conocer la efectividad de la labor realizada y establecer una unidad de medida de nuestra actuación, podemos establecer un nivel de correspondencia entre lo que nos ordena la ley y el cumplimiento que le dispensamos.

El término crisis se le agrega o suma a diversas situaciones. Se habla de crisis de valores, de sistemas y de individuos, entre otras; no obstante, la crisis institucional es poco considerada, y cuando lo es, no recibe la atención que merece. No ubicamos, e insisto en ello, una crisis en la Policía Técnica Judicial como entidad, lo que sí se percibe a través de la Consulta, es un conflicto funcional, que de no definirse en términos claros, podría generar una crisis.

La Institución denominada Policía Técnica Judicial, fue creada mediante Ley 16 de 1991, bajo la ¿dependencia, dirección, vigilancia y control¿ de la Procuraduría General de la Nación, como un cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

El artículo 1, de la Ley 16 de 1991, dice textualmente:

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.¿ (Lo destacado es nuestro).

Hemos destacado en la norma citada, las condiciones y aspectos, bajo los cuales fue creada la Policía Técnica Judicial, con relación a la Procuraduría General de la Nación. Consideramos cada uno de ellos, de acuerdo al significado que les brinda el Diccionario de la Real Academia Española (sic).

En primer lugar, la P.T.J., se encuentra bajo la ¿dependencia¿ de la Procuraduría General de la Nación. El término Dependencia significa: ¿Subordinación a un poder mayor¿. El poder mayor evidentemente lo constituye la Procuraduría General de la Nación.

La P.T.J., se encuentra también, bajo la ¿dirección¿ de la Procuraduría General de la Nación, y nos dice el Diccionario consultado que, Dirección es la ¿Acción y efecto de dirigir o dirigirse¿. Dirigir, es en consecuencia: ¿Gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión¿.

Otra acción, que la Procuraduría General de la Nación ejerce sobre la P.T.J. es la ¿Vigilancia¿, que es el: ¿Cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno.¿

Finalmente, la expresión ¿Control¿, denota: ¿Comprobación, inspección, fiscalización, intervención¿, y ésta es otra función que tiene la Procuraduría General de la Nación, sobre la P.T.J.

Luego de ver la aceptación de los conceptos, que enmarcan la relación entre la P.T.J. y la Procuraduría General de la Nación, es claro que surge entre ambas entidades una relación de subordinación tanto jerárquica, como de orden funcional o de atribuciones.

La subordinación jerárquica aludida, es confirmada, por el artículo 22, de la Ley 16 de 1991, cuando se refiere a las Funciones del Director General de la P.T.J.:

Artículo 22. ¿Son funciones del Director General:

1. Preparar el Reglamento de la Institución y someterlo a la consideración del Procurador General de la Nación para su aprobación.

¿

3. Enviar oportunamente al Procurador General de la Nación el proyecto de presupuesto de gastos de la Institución.

¿

8. Rendir un informe anual al Procurador General de la Nación y a la Corte Suprema de Justicia, sobre la marcha de la Institución e indicar las reformas que

convengyan hacer.

¿¿ (Lo destacado es nuestro)

La subordinación jerárquica, de la P.T.J. a la Procuraduría General de la Nación, son a juicio de este Despacho de naturaleza jurídica y administrativa. A manera de ilustración, observamos,, que el Director de la entidad policial, debe someter el Reglamento de la Institución, así como su Presupuesto de Gastos al Procurador General de la Nación, esto es sin duda, materia meramente administrativa. Mientras que la rendición del Informe Anual si bien, es materia administrativa, también lo es jurídica, pues la marcha de la Institución y las reformas que sean convenientes efectuar pueden ser en ese sentido.

En lo que respecta a la subordinación funcional, la P.T.J. tiene de acuerdo con el artículo 2, numeral 1, de la Ley 16 de 1991, la función de:

¿Cumplir, si dilación, las órdenes que les imparten los Agentes del Ministerio Público o autoridades judiciales competentes para iniciar o adelantar diligencias de averiguación o comisiones específicas que aquellos les ordenen para investigar los delitos; identificar y aprehender preventivamente, a los presuntos culpables; y reunir, asegurar y ordenar científicamente las pruebas y demás antecedentes necesarios para la investigación criminal.

Entre los ámbitos jerárquico y funcional de subordinación que existen entre la P.T.J. con respecto a la Procuraduría General de la Nación, es necesario establecer una diferencia determinante. La subordinación jerárquica, implica la ¿dependencia, dirección, vigilancia y control¿, a que se refiere el artículo 1° de la Ley 16 de 1991; en tanto, la subordinación de carácter funcional, es por una parte, específica en el sentido de que se encuentra limitada a lo que prescribe el numeral 1, del artículo 2 de la Ley 16 de 1991, y por otra parte, dicha subordinación es compartida, con el resto de los Agentes del Ministerio Público y las autoridades judiciales.

La Fiscalía Auxiliar de la República, como Agencia del Ministerio Público, naturalmente puede expedir o girar órdenes a la P.T.J. en el marco de lo establecido en el artículo 2, numeral 1, de la Ley 16 de 1991. No obstante, esto, la ¿dependencia, dirección, vigilancia y control¿ de la P.T.J. corresponde como hemos expresado exclusivamente a la Procuraduría General de la Nación.

En términos de Derecho Administrativo, es conveniente aclarar que, las facultades jerárquicas que ejerce el Procurador General de la Nación, sobre la P.T.J. y que hemos revisado, resultan indelegables, ante la ausencia de una norma legal que así lo permita, por lo cual, este alto funcionario, no podrá transferirlas a otra autoridad o funcionario distinto, como en efecto sí es posible con respecto a otras funciones.

Esperando haber absuelto su interrogante, me despido atentamente,

Lic. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.