

5 de marzo de 1999

Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación.

Concepto. Interpuesto por el Licenciado Rubén Moncada Luna, en representación del Director General de la Policía Técnica Judicial, Alejandro Moncada Luna, para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia interprete prejudicialmente el sentido y alcance del Oficio N°DPG-013-99 de 12 de enero de 1999, suscrito por el Procurador General de la Nación.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que caracteriza todas nuestras actuaciones, nos presentamos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir concepto en el proceso contencioso administrativo de interpretación que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

Nuestra participación en los procesos que se originan ante la Sala Tercera, por razón de una petición de Interpretación Prejudicial de un acto administrativo, se fundamenta en lo previsto en el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial y en la regla general prevista en el artículo 100 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, que establece la intervención obligatoria del Procurador de la Administración en todas las actuaciones contenciosas que se ventilen en la Sala de lo Contencioso Administrativo.

El Director General de la Policía Técnica Judicial, a través de apoderado judicial, solicita al Honorable Tribunal interprete el sentido y alcance de las órdenes proferidas por el Procurador General de la Nación, Licenciado José Antonio Sossa, dirigidas a su persona, mediante oficio N°DPG.-013-99 del 12 de enero de 1999.

El alto funcionario solicita se aclaren varios puntos de la nota mencionada, a saber:

¿¿a partir de la fecha deberá usted reunirse los días lunes y jueves al inicio de labores, en la hora dispuesta por la Ley, con el Fiscal Auxiliar o quien éste delegue, para que le informe de las detenciones efectivamente recibidas en las 24 horas anteriores, estatus de los detenidos en las celdas de la PTJ, y las diligencias de investigación criminal adelantadas al respecto. La Fiscalía Auxiliar le orientará de los pasos a seguir en tales situaciones¿.

En primer lugar, el demandante pide que se determine o interprete si el mandato transcrito se ajusta a lo dispuesto en el numeral 12, del artículo 2 de la Ley 16 de 9 de julio de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial. A su entender esta orden es ilegal, por cuanto que en la norma citada no se determina la obligación del Director General de la PTJ, de comparecer físicamente a reuniones de esa naturaleza y con funcionarios que no señala la Ley.

¿Le comunico a la vez que a partir de la fecha y basados en la facultad de control, debe usted remitirnos previamente, copia de todos los nombramientos y destituciones que proyecte realizar, a fin de verificar que se cumple con los requerimientos del reglamento interno en sus artículos 2, 3, 115 y 118 y en lo que se refiere a destituciones lo contemplado en el artículo de la Ley Orgánica de la PTJ¿.

A juicio del Licenciado Moncada, la orden expresada por el señor Procurador General crea un control previo de los nombramientos y remociones del personal que la Ley no le otorga, toda vez que el artículo 20 de la Ley 16 de 1991 fue modificado por la Ley 2 de 6 de enero de 1999, precisamente en lo que se refiere al concepto previo del Procurador en cuanto a este aspecto administrativo.

¿Por otro lado, le advierto que usted no puede abandonar sus funciones en la República sin permiso previo o Licencia autorizada de la Procuraduría General. Se me ha informado que recientemente, abandonó usted el país por una semana de lo que a la fecha no hemos recibido información¿.

Por último, pide el demandante se aclare esta orden, pues el actual ente nominador del Director de la PTJ, lo es el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 2 de 6 de enero de 1999, máxime que en la Ley 16 de 9 de julio de 1991, no se determina tal obligación del Director General de la PTJ, para con el Procurador General de la Nación, de acuerdo con los artículos 2 y 22 de la mencionada Ley.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De manera preliminar, este Despacho desea destacar que en el primer ¿hecho¿ que se solicita se interprete, el demandante afirma categóricamente que dicha orden es ¿ilegal¿, pues, a su parecer, no se ajusta a lo previsto en el artículo 2, numeral 12, de la Ley 16 de 1991.

Al respecto, ha sido jurisprudencia reiterada del Honorable Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que en los procesos de interpretación prejudicial la Sala Tercera tiene la función de interpretar el sentido y alcance de los actos administrativos cuyo contenido sea ¿oscuro¿ o ¿dudoso¿ y que deban ser aplicados por las autoridades jurisdiccionales encargadas de decidir un proceso, o las administrativas encargadas de su ejecución, pero no de examinar ni decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los mismos. Dicho de otra forma, la interpretación prejudicial debe ser pedida por el funcionario administrativo a la Sala Tercera, no porque estime que el acto es ilegal, sino porque considera que el contenido del mismo es ambiguo o dudoso. Véase Autos de 28 enero, 28 de febrero, 1 de agosto de 1997 y 23 de junio de 1998.

Por tanto, si la pretensión del Señor Director de la Policía Técnica Judicial es que dicha Nota sea declarada ilegal, lo procedente es impugnarla mediante una acción contencioso-administrativa de nulidad, y no pedir a la Sala que interprete su sentido y alcance, puesto que dicho pronunciamiento no anularía los efectos de la Nota, la que seguiría vigente.

Ahora bien, a juicio de este Despacho, ciertamente que el contenido del oficio N°DPG.-013-99 del 12 de enero de 1999, suscrito por el Procurador General de la Nación y dirigido al Director de la Policía Técnica Judicial, requiere ser interpretado por contener algunos puntos que merecen ser aclarados.

La Ley N°16 de 9 de junio de 1991, ¿Por la cual se aprueba la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público¿, dispone en su artículo 1 que se crea 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.

Como claramente lo señala la norma arriba citada, la PTJ se encuentra jerárquicamente subordinada a la Procuraduría General de la Nación y, consecuentemente, bajo la dirección, vigilancia y control de ese órgano del Ministerio Público.

La jerarquía administrativa ha sido definida como ¿aquella especial estructuración que se efectúa de los distintos órganos de un mismo ramo de la Administración dotados de competencia propia, mediante su ordenación escalonada, en virtud de la cual los superiores podrán dirigir y fiscalizar la conducta de los inferiores, resolviendo, en su caso, los conflictos entre los mismos, al objeto de conseguir la unidad en la actuación de todos ellos¿. (ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 11a ed. Madrid, Edit. Tecnos. 1996, v. I, p. 71).

Consecuencia de esa situación de subordinación de los órganos inferiores con respecto de los superiores, es la titularidad de estos últimos de diversas facultades sobre los primeros, que en general se resumen en poderes para dirigir, inspeccionar y ordenar su conducta.

Algunas de dichas atribuciones son consideradas de la esencia de la jerarquía y otras, en cambio, tan sólo pueden ser ejercidas en virtud de norma legal. Así pues, se considera como facultades de esencia de las relaciones de superioridad jerárquica, la potestad para dictar órdenes concretas; de dirigir con carácter general las actividades de los inferiores mediante reglamentos, instrucciones y órdenes; inspeccionar, de oficio o a instancia de parte, la actividad de los inferiores y resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre los inferiores. Como facultades que no son de la esencia de las relaciones de jerarquía, se mencionan la potestad para anular o reformar actos de los inferiores en virtud de recursos y la de delegar en ellos el ejercicio de funciones propias del superior, entre otras. (Idem. p. 72).

Por otro lado, otros autores indican que el control jerárquico puede ser ejercido tanto sobre los actos de los funcionarios, como sobre las mismas personas de los funcionarios, y, sobre este último, señalan que el control jerárquico comprende también las facultades de designación, poder disciplinario y remoción de los titulares de los órganos subordinados. (RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. 9ed. Bogotá, Edit. Temis. 1996, p. 51)

En el caso que nos ocupa, el Director de la PTJ pregunta a la Honorable Sala Tercera, si, en cumplimiento del artículo 2, numeral 12, de la Ley N°16 de 1991, los informes que rinde a los Agentes del Ministerio Público de las investigaciones preliminares con las diligencias efectuadas y las piezas de convicción recogidas dentro de los términos señalados en la Ley, debe de presentarlos personalmente, vale decir si debe comparecer físicamente a reuniones con esos propósitos.

Como hemos dejado dicho en líneas superiores, la Policía Técnica Judicial es una dependencia de la Procuraduría General de la Nación y se encuentra bajo la subordinación jerárquica de ésta; no obstante, debe aclararse que dicha subordinación es de carácter institucional, y lo que busca es dar unidad y coherencia a todas las acciones del Ministerio Público y la PTJ.

A nuestro criterio, las facultades jerárquicas de la Procuraduría General de la Nación se agotan en tanto el Director de la PTJ cumpla con su deber legal de rendir los informes solicitados, siendo totalmente irrelevante el hecho de que el mismo lo haga personalmente. Lo importante en este supuesto es que los informes que le solicite cualquier autoridad legalmente facultada para ello a dicho funcionario policial, sean rendidos de manera oportuna y eficaz, es decir sin dilación, demora o estorbo.

Además, pesan razones prácticas para nuestra afirmación, pues debe recordarse que el Director de la PTJ es el más alto funcionario y responsable de esa institución, y como tal tiene múltiples obligaciones de carácter jurídico y administrativo que exigen su presencia física en la dependencia a su cargo.

En cuanto al segundo hecho que se pide se aclare, es necesario dejar sentado que el artículo 20 de la Ley 16 de 1991, que establecía que el Director, Subdirector y

Secretario de la Policía Técnica Judicial serán de libre nombramiento y remoción del Procurador General de la Nación y que los Jefes de las distintas Divisiones y Agencias, Jefes de Departamento y Secciones y demás servidores públicos serán nombrados y removidos por el Director de la Policía Técnica Judicial, previo concepto del Procurador, fue recientemente modificado por el artículo 1 de la Ley N°2 de 6 de enero de 1999, quedando dicha norma con la siguiente redacción.

¿Artículo 20: El Director y el Subdirector de la Policía Técnica Judicial serán nombrados por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por un período de siete años, y sólo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por el Procurador General de la Nación, previo concepto favorable de la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia.

El Secretario General y los Jefes de las distintas agencias, departamentos, divisiones y secciones, así como los demás servidores de la institución, serán nombrados y removidos, conforme a la ley, por el Director General de la Policía Técnica Judicial.

El reglamento interno de la institución dispondrá el trámite correspondiente para la aplicación del régimen disciplinario previsto en la Ley, y corresponderá la imposición de la sanción disciplinaria al respectivo superior jerárquico.

Parágrafo transitorio: Se reconocen los nombramientos del Director y Subdirector de la Policía Técnica Judicial, quienes tomaron posesión de sus cargos el día 16 de diciembre de 1995, cuyos términos para el ejercicio de sus respectivas funciones, se computarán a partir de esa fecha.

Como se colige de la lectura del precepto transcrito, las modificaciones introducidas por el legislador en el artículo 20 de la Ley 16 de 1991, fueron dos: primero señala como autoridad nominadora del Director y Subdirector de la Policía Técnica Judicial al Presidente de la Corte Suprema de Justicia -pero la suspensión o remoción corresponde al Procurador General de la Nación, previo concepto favorable de la Sala Cuarta de Negocios Generales-; y segundo, elimina el previo concepto del Procurador General de la Nación para toda acción de personal adoptada por el Director de la PTJ.

En nuestra opinión, nuevamente rebasa el señor Procurador General de la Nación el límite de sus poderes jerárquicos al solicitar que previamente se le remitan copia de todos los nombramientos y destituciones que el Director de la Policía Técnica Judicial proyecte realizar, pues si bien se entiende que implícitamente tiene la facultad de inspeccionar de oficio la actividad de sus inferiores, es clara la voluntad del legislador en cuanto fue su deseo dotar a la PTJ de una mayor autonomía administrativa y funcional, en el manejo de su personal, al eliminar el previo concepto del Procurador General de la Nación.

Precisamente, atendiendo el sentido de la reforma legal comentada, debe entenderse que las facultades de dirección, vigilancia y control que la Procuraduría General de la Nación puede y debe ejercer sobre los actos institucionales del Director General de la PTJ, en el caso especial del nombramiento y remoción del personal subalterno de dicha institución policial, deben concretarse a una revisión posterior y, pensamos nosotros, selectiva de las acciones de personal.

Por último, en relación a qué autoridad debe otorgarle al Director de la Policía Técnica Judicial, los Permisos o Licencias cuando, en ejercicio de sus funciones, pretenda ausentarse del territorio nacional, consideramos que, de acuerdo al artículo 20

de la Ley N°16 de 1991, tal y como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley N°2 de 1999, ésta debe ser la autoridad nominadora, es decir, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y no el Procurador General de la Nación.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Magistrados que componen la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, interpreten, en el sentido y alcance arriba anotado, el Oficio N°DPG-013-99 de 12 de enero de 1999, suscrito por el Procurador General de la Nación.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

MATERIA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN-POTESTAD JERARQUICA  
SOBRE LA PTJ.  
POTESTAD JERARQUICA - DEFINICIÓN, CONTENIDO.