

10 de septiembre de 1999

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Interpretación.

Concepto. Propuesto por el Licdo. Rubén Moncada Luna, en representación de Alejandro Moncada Luna (sic), para que la Sala se pronuncie sobre la interpretación prejudicial, acerca del sentido y alcance de las órdenes relativas a los actos administrativos, emanados del Oficio DPC-128-99 de 20 de julio de 1999, suscrito por el Procurador General de la Nación.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Fundamentados en el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial, concurrimos respetuosos ante Vuestro Despacho, con la intención de externar nuestro criterio en torno a la solicitud de Interpretación Prejudicial propuesta por el Licdo. Rubén Darío Moncada Luna, en representación del Licdo. Alejandro Moncada.

Antecedentes.

El día 12 de febrero de 1999, el Licdo. Alejandro Moncada, en ejercicio de su cargo de Director General de la Policía Técnica Judicial, expidió la Nota número DG-01-019-99 dirigida a la Licda. Mercedes Araúz de Grimaldo, Procuradora General de la Nación, Encargada, para darle respuesta de la Nota número PGN-SG-016-99 del 8 de febrero de 1999, relacionada con el Informe que le dirigiera el Director General del Servicio de Protección Institucional, Mayor Luis Varcacía Casís, mediante el Oficio SPI/DG/N, fechado 20 de enero de 1999, luego de haber sido inventariadas las armas de fuego de la Policía Técnica Judicial.

El Licdo. Alejandro Moncada, en su condición de Director General de la Policía Técnica Judicial de Panamá, emitió el Oficio número DG-01-094-99, fechado 5 de julio de 1999, dirigido al Mayor Luis Varcacía, Jefe del Servicio de Protección Institucional (S.P.I.), en la que se deja constancia de la entrega de cincuenta y nueve (59) armas de fuego, entre las que se cuentan dos fusiles marca COLT modelo M-16, un (1) fusil marca COLT modelo AR15, un (1) fusil marca GALIL, treinta y seis (36) fusiles AK-47, cinco (5) fusiles T-65, una (1) subametralladora marca UZI y trece (13) subametralladoras marca Minimax.

Dicho Oficio señala que la entrega se efectuó en cumplimiento del Acuerdo de principios del año 1999, que por razones conocidas no se pudieron concretar.

En la misiva en referencia, se señala que se adjuntó la Nota calendada 15 de enero de 1999 y el inventario de las armas descritas en líneas anteriores, en el que se incluyen la descripción y los números de serie de las mismas.

Adjunto a dicho Oficio, en la foja 4 del expediente judicial, se observa la Diligencia de Entrega de cincuenta y nueve (59) armas de fuego de distintos calibres, que el Subdirector General de la Policía Técnica Judicial, Ramiro G. Jarvis I., le hace al Jefe del Servicio de Protección Institucional de la Presidencia de la República, Luis Varcacía.

En las fojas cinco (5), seis (6) y siete (7) del expediente judicial consta el Listado de Armas Largas, que realizó la Policía Técnica Judicial.

El Licdo. José Antonio Sossa, en su calidad de Procurador General de la Nación, expidió el Oficio N°DPG-128-99 fechado 20 de julio de 1999, dirigido al Licdo. Alejandro Moncada, mediante el cual se le ordenó que procediera a darle cumplimiento a las directrices que resultan del análisis efectuado por la Dirección General del Servicio de Protección Institucional, conjuntamente con la Fiscalía Auxiliar de la República, previa autorización del Presidente de la República.

Dichas instrucciones consisten en lo siguiente:

1. Prohibir terminantemente llevar el arma de la institución a la residencia de los Agentes o cuando éstos se encuentren fuera de servicio. El incumplimiento de esa medida debe considerarse una falta grave que amerita la destitución del funcionario.
2. Remitirle, de inmediato, a la Procuraduría General de la Nación, copia de las diligencias de las investigaciones efectuadas por el Despacho del Director de la Policía Técnica Judicial, sobre las armas declaradas extraviadas o perdidas, con el fin de fiscalizar el debido manejo responsable de esa institución.
3. Los fusiles que excedan los cincuenta y cinco (55) reportados en uso por la Policía Técnica Judicial deben ser entregados el próximo miércoles 28 de julio, al Director del Servicio de Protección Institucional, Mayor Luis Varcacía Casís, para su depósito en la Armería Nacional, a órdenes del señor Presidente de la República. Son sesenta y seis (66) fusiles, según el arqueo efectuado en la diligencia antes mencionada.
4. Proceder, de igual manera, con las dieciocho (18) subametralladoras que se tenían en adición a las veinticinco (25) que aparecen reportadas.
5. Toda otra arma en exceso a lo antes indicado, también debe ser entregada a la Armería Nacional.
6. Otra arma no inventariada ajena a lo antes señalado debe trasladarse de inmediato al Centro de Custodia de Evidencias junto con las ochenta y ocho (88) armas reportadas como dañadas.
7. Respecto a todo lo anterior, debe remitirse a lo especificado en los puntos 6 y 7 del Informe SPI/DG/N de 20 de enero de 1999.
8. Se reitera la orden para que se remita, de inmediato, el reporte de actividades cumplidas por la Unidad de Vigilancia reglamentada según la Resolución publicada en la Gaceta Oficial.
9. Remitir un listado completo del armamento que se mantiene en la Policía Técnica Judicial, indicándose su distribución geográfica y la asignación funcional.

El petitum.

El Licdo. Alejandro Moncada solicita a la Sala se interprete prejudicialmente el alcance y sentido de las órdenes administrativas emanadas del Procurador General de la Nación, mediante el Oficio Número DPG-128-99, de 20 de julio de 1999.

A grosso modo, el Licdo. Alejandro Moncada plantea el hecho que: ¿La orden de entregar el próximo miércoles 28 de julio de 1999, al Servicio de Protección Institucional de la Presidencia de la República, los fusiles reportados en uso por la Policía Técnica Judicial, de cumplirse tal como lo manda el Licdo. JOSE ANTONIO

SOSSA, dejaría inerte a esta institución policial y de darse cuenta el Crimen Organizado, propiciaría el avasallamiento de éstos hacia esta entidad policial. El personal de servicio de nuestra División de Captura, Localización y Presentación de Personas, al igual que en las otras Divisiones, como la de Estupefacientes, Investigaciones Criminales, Fe Pública, las Agencias y Subagencias de todo el País, que a diario ponen en peligro su vida al cumplir las ordenanzas recibidas tanto del Organismo Judicial, así como del Ministerio Público, al enfrentarse a peligrosos miembros de Organizaciones Criminales internacionales y nacionales equipadas ilegalmente con novedosas armas de guerra, que por mucho superan las que actualmente utilizan los funcionarios de la Policía Técnica Judicial.

### III. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Antes de externar nuestro criterio, queremos hacer unas breves consideraciones, en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación.

El Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación está contenido en el artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política; norma jurídica que le atribuye a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, radicada en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la facultad para pronunciarse acerca del sentido y alcance de un acto administrativo.

Dicha facultad fue reproducida y desarrollada en el numeral 11, del artículo 98 del Código Judicial, el cual dispone que la Sala Tercera, conocerá la interpretación prejudicial, acerca del alcance y sentido de los actos administrativos, cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio, antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda.

El criterio de fondo.

Este Despacho observa que la preocupación del Licdo. Alejandro Moncada se centra en el cumplimiento de la orden emanada del Procurador General de la Nación, Licdo. José Antonio Sossa, de entregar el día miércoles 28 de julio de 1999, al Servicio de Protección Institucional de la Presidencia de la República, los fusiles que se reportaron en uso por parte de la Policía Técnica Judicial.

Para precisar el sentido y alcance de la orden del señor Procurador General de la Nación, consideramos prudente remitirnos al artículo primero de la Ley Número 16 de 9 de julio de 1991, la cual se aprueba la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público.

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

La Policía Técnica Judicial será un cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Organismo Judicial...

- o - o -

De conformidad con lo dispuesto en la citada norma, la Policía Técnica Judicial está supeditada a la dirección, vigilancia y control de la Procuraduría General de la Nación; de allí que, a nuestro juicio, el Jefe del Ministerio Público está facultado para impartir las instrucciones que considere pertinentes y que conlleven al control y funcionamiento eficaz de la Policía Técnica Judicial.

Desde nuestra perspectiva, la orden del señor Procurador General de la Nación está fundamentada en los siguientes documentos:

1. El artículo primero (1) de la Ley Número 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¿, porque, como ya dijimos, esa norma le atribuye al Procurador General de la Nación la facultad para emitir las órdenes y directrices que considere prudentes, para fiscalizar el manejo adecuado y responsable que la P.T.J. le da a las armas largas que esa dependencia utiliza.

2. La expedición de la instrucción del señor Procurador General de la Nación, también encuentra su fundamento en el Oficio número SPI/DG/N, suscrito por el Mayor Luis Varcacia Casis, Director General del Servicio de Protección Institucional, fechado 20 de enero de 1999, en el que se pone de manifiesto lo que a seguidas se copia:

¿1. El servicio de la P.T.J. adolece de deficiencias organizativas y de control en el uso y asignación de armamento, dado que las armas en existencia no reciben el mantenimiento adecuado, y el registro de inventario de armas de esta institución (PTJ) posee fallas y vacíos de información que contribuyen a dificultar el control del armamento; sumado a esto a que existe la práctica generalizada de permitir al personal mantener armas de la institución en su residencia, incluso cuando están de vacaciones o fuera de servicio, cuando lo aconsejable es que se dote de arma a cada unidad al entrar de turno con excepción de aquél personal que, por la naturaleza de sus funciones, sea autorizado por la Dirección General para ello...¿

- o - o -

Otro aspecto que consideramos prudente resaltar del Oficio del Mayor Varcacia es el relativo a la dispersión en diversas instituciones de una serie de armas que, al momento de ser verificadas, no se encontraron en las entidades asignadas, ¿porque quienes la tienen asignadas señalaron haber dejado el arma en su residencia o no se presentan a efectuar la revisión... Existen en la actualidad un total de ochenta y ocho reportadas como armas dañadas en la institución, las cuales no hemos visto, pero constan en el ANEXO TRES preparado por el personal de la P.T.J.¿

Aunado a lo anterior, el Director General del Servicio de Protección Institucional mencionado, consideró prudente reducir el armamento de guerra actualmente en posesión de la P.T.J., de acuerdo a la propuesta de asignación, porque ¿según él-¿ ello les permitiría cumplir con su misión institucional sin afectar la seguridad, y al mismo tiempo facilitaría la implementación de un mejor sistema de control y mantenimiento de armas y municiones.

3. El tercer fundamento que, a nuestro juicio, le sirve de sustento a la instrucción impartida por el Procurador General de la Nación son los artículos veintiocho y veintinueve del Decreto Ejecutivo número 168 de 15 de junio de 1992 (G.O. 22,065 de 26 de julio de 1992), que disponen:

¿Artículo Veintiocho: Las instituciones de Seguridad Pública como organismos a cargo de la defensa nacional y seguridad pública del Estado panameño, tienen la facultad de poseer y utilizar armas de fuego cuando la situación lo amerite.¿

- o - o -

¿Artículo Veintinueve: Sólo el Estado puede poseer armas automáticas y armas de guerra.¿

- o - o -

Las normas precitadas evidencian la importancia del uso limitado de la fuerza, a través del empleo de armas de fuego, cuando las circunstancias así lo ameriten y recalca la importancia de que el Estado es el único que puede poseer armas automáticas y de

guerra. De allí emana la necesidad que el Estado posea un real y efectivo control sobre ese equipo armamentístico.

Nótese que la orden impartida por el Procurador General de la Nación comprende la Diligencia de Inventario y Entrega a la Armería Nacional o al Centro de Custodia de Evidencias (según sea el caso) de las denominadas armas de mayor capacidad y las armas especiales.

El artículo treinta y tres del Decreto Ejecutivo 168 de 1992 define como armas de mayor capacidad a las carabinas, los fusiles y las subametralladoras, las que se recomienda utilizar, cuando se trate de operaciones policiales especiales; de allí que no sea factible que dichas armas se encuentren a disposición del cuerpo policial, para el patrullaje rutinario (a pie o motorizado), para el servicio en los puestos de control y escolta; ya que el Decreto reglamentario indicado, es claro al disponer que en esos casos se recomienda utilizar las armas cortas; es decir, los revólveres y las pistolas reglamentarias de servicio y con modificaciones aprobadas (Cf. Artículo treinta y uno).

El artículo treinta y tres también señala cuáles son las operaciones policiales especiales en las que se pueden emplear armas de mayor capacidad; veamos:

- a. El servicio de escolta a personas muy importantes (P.M.I.).
- b. Las situaciones de rescate de rehenes y actos de terrorismo.
- c. Las operaciones de patrullaje en áreas en las cuales se encuentren criminales peligrosos y fuertemente armados, especialmente bandas de narcotraficantes.
- d. La intervención táctica en operaciones antiterroristas urbanas, antiguerrillas rurales o contra criminales comunes de gran peligrosidad.

Por su parte, el artículo treinta y seis del Decreto Ejecutivo número 168 de 15 de junio de 1992 enumera cuáles son las armas que se consideran especiales:

- a. Aquellos instrumentos diseñados para despedir gases lacrimógenos.
- b. Armas de fuego automáticas, entendiéndose todas aquellas que puedan disparar uno o más proyectiles seguidos al apretar el disparador una sola vez.
- c. Los fusiles de precisión con miras telescópicas.
- d. Las que autorice el Presidente de la República, por conducto del Ministro respectivo.

El artículo treinta y cinco indica que las armas especiales pueden ser utilizadas cuando haya mediado autorización de la Dirección General de cada una de las Instituciones de Seguridad Pública, y únicamente pueden ser asignadas a las unidades especiales entrenadas para su uso y cuyas tareas requieran de dichas armas.

De las normas comentadas, se desprende claramente que las armas de mayor capacidad, así como las armas especiales tienen un uso limitado, establecido en el Decreto Ejecutivo número 168 de 15 de junio de 1992, por lo que entendemos que la orden del señor Procurador General de la Nación tiende a evitar un mal uso de esas armas; de allí que se tome como medida de precaución que esas armas no deban portarse al momento en que los Agentes se retiran a su residencia o cuando estén fuera de servicio.

Esa posición se encuentra respaldada, además, por el texto de los artículos veinticuatro, veintiocho y treinta del Decreto Ejecutivo número 168 de 15 de junio de 1992.

El artículo veinticuatro dispone que los agentes deben portar y utilizar sus armas de fuego en todo momento como instrumento para la legítima defensa de la vida e integridad personal o de terceros.

Sin embargo, el texto del artículo veinticuatro no puede interpretarse aisladamente, porque el artículo veintiocho señala expresamente que las instituciones de seguridad pública como organismos a cargo de la defensa nacional y seguridad pública del Estado panameño, tienen la facultad de poseer y utilizar armas de fuego cuando la situación lo amerite.

Ello es así, porque el espíritu del Decreto reglamentario es tutelar la protección y preservación de la paz en el territorio nacional. Para el cumplimiento de esa misión los Agentes de Seguridad Pública deben recurrir en ciertos casos al uso de la fuerza. Por esa razón se emite el procedimiento que salvaguarde la acción que surja del acto de un agente en el uso de la fuerza, estableciéndose en cada caso las situaciones en las que deben emplearse las armas cortas, las armas de mayor capacidad y las armas especiales, según se explicó en líneas anteriores.

Obsérvese que el artículo treinta del Decreto reglamentario que comentamos, indica los casos en que está prohibido que un Agente porte armas de fuego, y entre ellas se nombra cuando: ¿Está fuera de servicio y anticipa que va a consumir bebidas alcohólicas.¿

Las normas que hemos comentado constituyen el desarrollo de lo dispuesto en la Ley número 16 de 9 de julio de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial, concretamente el artículo 22, numeral 5, en el que se faculta al Director General de la Policía Técnica Judicial para conceder a cada subalterno una placa o insignia, que llevará oculta para ser identificado; y si fuese necesario, les autorizará para portar armas cuando éstos actúen:

- a. En la persecución de delincuentes.
- b. En defensa de la Nación.
- c. En la defensa de las instituciones públicas.
- d. En la defensa de la vida, integridad de las personas o de sus propiedades; y en
- e. Defensa de las autoridades legalmente constituidas.

En el caso sub júdice hemos revisado un conjunto de normas legales y reglamentarias y hemos podido constatar que, efectivamente, ellas fundamentan la orden impartida por el Procurador General de la Nación, por lo que el sentido y el alcance de la instrucción del Jefe del Ministerio Público se ajusta al ordenamiento jurídico patrio.

Pruebas: Objetamos las contenidas en las fojas 3, 4, 5, 6 y 7 del expediente judicial, por ser fotocopias simples, lo que riñe con el contenido del artículo 820 del Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General