

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 502

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de julio de 2007

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **Rogelio Cruz Ríos**, en su propio nombre y representación, contra el **artículo 2151 del Código Judicial, modificado por el artículo 3 de la ley 15 del 22 de mayo de 2007.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposición acusada de inconstitucional.

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el artículo 2151 del Código Judicial, modificado por el artículo 3 de la ley 15 del 22 de mayo de 2007, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 2151: Cuando una persona haya sido capturada como sindicada de un delito, sin que medie orden de funcionario de instrucción, deberá ser puesta a órdenes de éste, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su detención, junto con las evidencias encontradas.

El funcionario de instrucción examinará el caso y, si resulta

procedente la detención, dispondrá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes que ésta se mantenga. De lo actuado por el funcionario de instrucción se informará al jefe o director de la cárcel."

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los correspondientes conceptos de las supuestas infracciones.

A. El abogado accionante explica en las fojas 3 y 4 del expediente que el artículo 2151 del Código Judicial, antes transcrito, infringe en forma directa, por comisión, el artículo 21 de la Constitución Política de la República, que es del tenor siguiente:

"Artículo 21. Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido (sic) por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie puede estar detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tiene como sanción la pérdida del empleo, sin el juicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.

No hay prisión, detención o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles."

B. Igualmente manifiesta en las fojas 5 y 6 del expediente que el artículo 2151 del Código Judicial, antes transcrito, infringe en forma directa, por comisión, el

numeral 5 del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone lo siguiente:

"Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

...

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

..."

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Contrario a lo señalado por el accionante en su demanda, este Despacho estima que el artículo 2151 del Código Judicial no lesiona nuestro ordenamiento constitucional porque se adecúa a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de la República.

En efecto, el referido artículo 21 constitucional establece que "... nadie puede estar detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de autoridad competente..." y, en desarrollo de dicho texto, el artículo 2151 del Código Judicial establece que "... cuando una persona haya sido capturada como sindicada de un delito, sin que medie orden de funcionario de instrucción, deberá ser puesta a órdenes de éste, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su detención..."

De las disposiciones citadas emergen dos elementos importantes, a saber: que la persona sea puesta a órdenes de

la autoridad competente y que ello se efectúe en un plazo no mayor de 24 horas.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define el concepto de autoridad de la siguiente manera:

“Autoridad: Dos nociones fundamentales presenta esta voz, básica en toda sociedad organizada, ... Una de ellas, en abstracto, revela potestad, poder, facultad, atribuciones, e incluso influjo y prestigio personal; la otra, más concreta en su encarnación humana, significa la persona revestida de aquellas funciones o aureolada con tal valor...

...

2. *Puntualización jurisprudencial.* Singularmente a efectos penales, administrativos y laborales, la jurisprudencia declara expresamente que son *autoridades:* los ministros, gobernadores, alcaldes, jueces de instrucción y municipales, directores, de prisiones y concejales. No son *autoridades,* aunque sí *funcionarios públicos (v.),* los notarios, los secretarios judiciales, salvo mandamiento especial del juez. Son *agentes de la autoridad (v.):* los policías, los guardias del orden público, los guardas forestales, los peones camineros, los revisores de ferrocarriles, los carteros, los empleados de prisiones, los alguaciles y diversos inspectores. (v. Abuso y Acto de autoridad; Amenazas a la autoridad, Atentado contra la autoridad, ‘Auctoritas’, Autoridades, Desacato, Desautoridad, Desobediencia a la autoridad, Esposa de autoridad; Injurias e Insulto a la autoridad; Ley de citas, ‘Magister Dixit’, Mando; Ofensa y Resistencia a la autoridad; Usurpación de Autoridad.)” (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 28ª edición, 2003. Tomo I, págs. 424 y 425).

De acuerdo con el artículo 3 del Código Judicial, en la administración de justicia se distinguen dos tipos de

autoridades. Por una parte, la autoridad judicial, constituida por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito, los Jueces Municipales, el Tribunal Tutelar de Menores, los Tribunales Marítimos, los Tribunales Superiores de Trabajo, los Juzgados Seccionales de Trabajo y cualesquiera otros tribunales que se creen dentro del Órgano Judicial.

Por otra parte, dicha norma indica que también se encuentran revestidos de este carácter los agentes del Ministerio Público que, si bien no son autoridades judiciales, en su calidad de funcionarios de instrucción, constitucional y legalmente responsables del ejercicio de la acción penal, sí son autoridades competentes.

En el proceso que se analiza, es importante tomar en consideración que el referido artículo 2151, acusado de inconstitucional, se ubica en el Libro Tercero del Código Judicial relativo al procedimiento penal, en particular en la Sección 2ª del Capítulo VI, del Título II, relativa a la detención preventiva, lo cual conduce a identificar al funcionario de instrucción como la autoridad competente, habida cuenta que a éste corresponde la instrucción del sumario en los casos en los que se haya señalado a una o varias personas como sindicadas por la comisión de uno o varios hechos punibles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1991 del Código Judicial, que dispone lo siguiente:

“Artículo 1991. La instrucción sumaria por delitos de competencia de los Tribunales ordinarios de justicia corresponde a los agentes del

Ministerio Público como funcionarios de instrucción."

A juicio de este Despacho, ésta es la interpretación constitucional que corresponde habida cuenta que el sistema penal vigente actualmente en nuestro país es el "inquisitivo" y no el "acusatorio", de carácter garantista, en el que el "juez de garantía" se constituiría en la autoridad competente ante cuyas órdenes se tendría que poner al detenido al cumplirse las 24 horas de su detención o antes.

En un proceso similar al que ocupa nuestra atención, ese Tribunal se pronunció mediante sentencia de 21 de junio de 2000 que en lo pertinente indica:

"Admitida la acción, se corrió traslado al Ministerio Público, tocándole el turno para conocer el caso al Procurador de la Administración, quien emitió su opinión mediante la Vista N° 425 de 28 de septiembre de 1994.

En ella, adversó la postura de los demandantes, en cuanto a la presunta inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 3 de la Ley 16 de 9 de julio de 1991, porque la Ley referida en su conjunto, señala que la P.T.J. tiene la función de aprehender de manera 'preventiva a los presuntos culpables o sorprendidos en flagrante delito;' lo cual se puede advertir con claridad en los numerales 1 y 5 del artículo 2 de la Ley en referencia.

El numeral 1°, establece -entre las funciones de la P.T.J.- la de aprehender previamente a los presuntos culpables, y el numeral 5° los autoriza a aprehender por iniciativa propia al delincuente sorprendido in franganti.

Considera el Procurador que de lo anterior se desprende que la P.T.J. es un Organismo que debe actuar en estrecha y armónica colaboración con los agentes del Ministerio Público,

tienen capacidad para iniciar por su cuenta o a solicitud de aquellos, o de las autoridades judiciales competentes, investigaciones o diligencias de averiguación, supeditados a los términos preestablecidos en la ley.

Es por ello -a su juicio- que la P.T.J. por iniciativa propia, y en ciertas circunstancias, puede detener a un ciudadano para ser investigado, pero dicha aprehensión no puede sobrepasar las 24 horas, en las investigaciones preliminares que adelanta.

Que la POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL, una vez aprehende al sindicado por iniciativa propia, está obligada a poner al individuo a órdenes de la autoridad competente en el transcurso de las siguientes 24 horas a la detención, en base a lo normado en los artículos 21 de la Constitución, 2158 del Código Judicial, y 3 de la Ley 9 de 1991.

Considera que ese lapso de tiempo se justifica, porque la P.T.J. aprovecha para recabar datos y pruebas que servirán de información preliminar al funcionario instructor correspondiente.

En cambio, cuando detienen a un individuo por razón de orden emanada de un funcionario instructor, deben entonces entregar sin demoras, al sujeto.

Por lo tanto, el término de 24 horas es precautorio a efectos probatorios, con carácter urgente y a breve término, y es justificado porque existen exigencias inaplazables en cuanto a las investigaciones, sin que la Policía o el Ministerio Público vería limitada su investigación; pero no se pueden exceder de ese término para entregar el informe junto al detenido y las diligencias realizadas, tal como lo señala el primer párrafo del artículo 3 de la Ley 16 de 1991.

Por ello, el Procurador de la Administración consideró que dicho

párrafo no infringe el artículo 21 de la Constitución.

...

Cumplidas las formalidades establecidas para este negocio constitucional, se avoca **la Corte a resolver el fondo de la acción**, no sin antes verter las siguientes consideraciones.

...

En efecto, esa parte señala que, realizada una detención, los agentes de la P.T.J. tienen la obligación de poner al detenido a órdenes de los funcionarios de instrucción dentro de las 24 horas siguientes a la misma, junto con la información, en el estado en que se encuentre.

Lo que la norma revela, es que cuando los agentes de la P.T.J. inician las investigaciones preliminares por iniciativa propia -no por delegación de los agentes de instrucción-, cuentan con el término de ocho -8- días para entregar los resultados que tengan al Ministerio Público; empero, cuando por motivo de la investigación, detienen a algún individuo, **entonces tienen la obligación de ponerlo a órdenes del agente instructor dentro de las 24 horas siguientes a su detención**, junto con los informes y resultados de las investigaciones en el estado en que se encuentren, aunque no hayan transcurrido los ocho días que se señalan en el primer párrafo de la norma.

Por lo tanto, es ostensible el cumplimiento del artículo 21 Constitucional, por parte del artículo 3 de la Ley en comento.

..." (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

Por otra parte, este Despacho se opone a la opinión manifestada por el accionante cuando invoca como infringido numeral 5 del artículo 7 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, habida cuenta que el mismo se ciñe a un sistema penal "acusatorio" cuando dispone que "... toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...", mismo que difiere del sistema "inquisitivo" que rige en la República de Panamá, por lo que no puede ser aplicado ya que contraría el ordenamiento jurídico patrio.

La opinión de este Despacho se fundamenta, además, en el hecho que ese Tribunal ha indicado que los convenios internacionales ratificados por Panamá formalmente sólo tienen valor de ley por lo que carecen de jerarquía constitucional y que, como regla general, no forman parte del bloque de constitucionalidad, mientras que por vía de excepción señaló que algunas normas de derecho internacional podrían formar parte del bloque de constitucionalidad siempre que no contraríen los principios básicos del Estado de Derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño, según se señaló mediante sentencia de 17 de octubre de 1997, que en lo medular indica lo siguiente:

"Al respecto, conviene recordar que la Corte mediante sentencia de 23 de mayo de 1991 al resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada en relación con la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, estableció que los convenios internacionales ratificados por Panamá formalmente sólo tienen valor de ley y que carecen de jerarquía constitucional y que como regla general, no forman parte del bloque de constitucionalidad." (Cfr. HOYOS, Arturo, La Interpretación

Constitucional, Editorial Temis, Bogotá, 1993, pág. 104, 105).

Excepcionalmente, ha establecido también la Corte que algunas normas de derecho internacional podrían formar parte del bloque de constitucionalidad siempre que no contraríen los principios básicos del Estado de Derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño (sentencia de 24 de julio de 1990). (Fallo de 17 de octubre de 1997, R.J. octubre 1997).

Por consiguiente, esta Procuraduría es del criterio que el artículo 2151 del Código Judicial no infringe el numeral 5 del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 2151 del Código Judicial, modificado por el artículo 3 de la ley 15 de 22 de mayo de 2007.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/5/mcs