

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 860

Panamá, 15 de octubre de 2008

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

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

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **Wigberto Esteban Quintero Gutiérrez** contra una parte del título de la ley 69 de 27 de diciembre de 2007 "**Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional**, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones" y los **artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 27 y 35** de dicha ley.

Honorable Magistrado Presidente 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. Disposiciones acusadas de inconstitucionales.

El demandante solicita que se declaren inconstitucionales la parte que aparece en letras negritas del título de la ley 69 de 27 de diciembre de 2007 "**Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía**

Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones", así como los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 27 y 35 de dicha ley.

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El accionante aduce la violación del artículo 2 de la Constitución Política de la República que consagra el llamado principio de separación del poder público. (Cfr. concepto de infracción en la foja 6 del expediente).

Igualmente señala que se ha producido la infracción del artículo 32 del Texto Constitucional, el cual contiene la garantía del debido proceso legal. (Cfr. concepto de infracción en la foja 7 del expediente).

De acuerdo con el criterio del accionante, las disposiciones legales que cataloga de inconstitucionales también vulneran el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política de la República, el cual atribuye al Ministerio Público la atribución de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales. (Cfr. concepto de infracción en las fojas 7 y 8 del expediente).

Por último, plantea la infracción del artículo 310 constitucional, en el cual, entre otros aspectos, se establece que la República de Panamá no tendrá ejército y se regulan aspectos generales sobre los servicios de Policía.

(Cfr. concepto de infracción en las fojas 8 y 9 del expediente).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En primer término se advierte que el argumento central del accionante radica en el hecho que, a su juicio, la recién creada Dirección de Investigación Judicial no debe ser la autoridad legalmente competente para realizar las investigaciones de los hechos delictivos, por no constituir ésta parte integrante del Ministerio Público sino de la Policía Nacional, la que, a su vez, se encuentra adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia y, por tanto, es parte del Órgano Ejecutivo; circunstancia que según afirma viene a infringir el principio de separación del poder público contenido en el artículo 2 de la Constitución Política, lo mismo que otras disposiciones de este cuerpo normativo superior.

Este Despacho no comparte el criterio expuesto por el actor en relación con estos cargos de infracción, toda vez que para que opere una violación al principio de separación del poder público, algún componente de un órgano del Estado debe inmiscuirse en las funciones de otro; premisa que no se ajusta a la realidad del presente caso, puesto que las funciones de investigación judicial que la ley 69 de 2007 le atribuye a la Dirección de Investigación Judicial, que según la voluntad del legislador es parte de la Policía Nacional y, por ende, del Órgano Ejecutivo, no pertenecen constitucionalmente a los otros dos órganos del Estado que integran el Poder Público, a saber, el Judicial y el

Legislativo. En todo caso, dichas funciones son competencia del Ministerio Público, el cual es un componente del sistema de administración de justicia y se asemejan a las cumplidas en su momento por la desaparecida Policía Técnica Judicial.

Aunado a lo anterior, también es menester tener en cuenta que según lo dispone el propio artículo 2 constitucional, el principio de separación del poder público se encuentra íntimamente relacionado a la armónica colaboración con la que los tres órganos del Estado deben ejercer sus respectivas funciones; colaboración a la cual se ha referido el jurista panameño Dulio Arroyo, señalando que ésta no es más que un ejercicio armónico de funciones entre las ramas del Poder Público, que sólo puede darse y prestarse en los casos expresa y taxativamente establecidos por la Constitución y las leyes de la República.

A nuestro juicio, el accionante fundamenta su pretensión en una aplicación estricta del principio de separación del poder público, sin tomar en consideración que ya el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que dicho principio no es absoluto, como se indica en la parte medular de la sentencia de 31 de enero de 2000, que nos permitimos citar a continuación:

"Numerosos tratadistas han formulado comentarios respecto del mencionado principio, llegando a la ineludible conclusión de que la separación de poderes no es absoluta y que, en consecuencia, las ramas del poder público han de ejercer sus funciones 'en armónica colaboración'. El jurista panameño, doctor Dulio Arroyo, después de ofrecer diversos ejemplos relativos a esa 'armónica colaboración', expresa

que ésta no es más que un ejercicio armónico de funciones entre las ramas del Poder Público, que sólo puede darse y prestarse en los casos expresa y taxativamente por la Constitución y las Leyes de la República. Es decir, se trata de una colaboración reglamentada, limitada, a los supuestos autorizados por la Constitución y las leyes' (ARROYO, Dulio. 'Sentido y alcance del artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes de la reforma introducida en 1983', en Estudios de Derecho Constitucional panameño. Compilado por Jorge Fábrega. Editorial Texto Ltda. San José. págs. 151-152)." (sentencia de 31 de enero de 2000, Pleno de la Corte).

En concordancia con lo antes dicho en relación con la colaboración que debe existir entre los órganos del Estado, observamos que el artículo 1672 del Código Administrativo dispone expresamente que *"La Policía Judicial **coadyuva** a la investigación de los delitos, cuyo juzgamiento corresponde al Poder Judicial y a la comprobación de su existencia, para dar cuenta a los funcionarios de aquel ramo; descubre, persigue, aprehende y asegura los delincuentes, y hace efectivas las providencias y sentencias de los tribunales..."*.

Por lo que respecta al argumento del accionante en relación con la existencia de una supuesta intromisión por parte del Órgano Ejecutivo en la función de investigación judicial y, por ende, el desconocimiento de la garantía del Debido Proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política de la República, debemos indicar que en la ley 69 de 2007 no se observa disposición alguna que le permita o autorice a este órgano del Estado para llevar a efecto actos o adoptar medidas que signifiquen o puedan dar

lugar a una injerencia de aquel en lo que respecta a la manera en que la Dirección de Investigación Judicial deba cumplir las funciones previstas en el artículo 2 de la citada ley.

Contrario a ello, se advierte a lo largo de las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo, que dicha dirección investigativa se encuentra bajo la dirección técnica del Ministerio Público, a quien en particular el artículo 3 de la ley 69 de 2007 faculta para dirigir las investigaciones penales, para dictar instrucciones a la Dirección de Investigación Judicial en lo que respecta a la investigación de los delitos, y para solicitar los informes y documentos que considere pertinentes.

En concordancia con lo señalado en párrafos anteriores, igualmente es importante observar que el artículo 5 del Código Procesal Penal vigente, dispone que las funciones de investigación están separadas de la función jurisdiccional y que, además, le corresponderá exclusivamente al Ministerio Público la dirección de la investigación.

Dentro de este contexto, cobra relevancia lo que expresa el artículo 77 del mismo Código, que dispone que los organismos de investigación actuarán en todo el territorio de la República bajo la dirección del Ministerio Público, en la investigación de los delitos y determinación de los autores y partícipes, para lo cual reunirán los elementos útiles para el esclarecimiento de los hechos.

Conforme el criterio de este Despacho, las disposiciones legales impugnadas tampoco han infringido el numeral 4 del

artículo 220 del Texto Constitucional, en el cual se precisa la atribución del Ministerio Público para perseguir los delitos y contravenciones, lo cual se traduce básicamente en las funciones de instruir los sumarios penales, así como la de acusar ante los tribunales, en ejercicio de la acción penal de la cual es el titular, a quienes considere culpables de la comisión de delitos.

Sobre este punto, resulta pertinente aclarar que no es cierto como lo plantea el actor, que la función de investigación judicial está reservada a quienes administran justicia, particularmente al Ministerio Público, ya que como hemos visto, la función de investigación judicial recae en una unidad investigativa de la Policía Nacional que coadyuva con el Ministerio Público en la investigación de los delitos; función que no involucra al Órgano Judicial que en estricto Derecho es el único encargado de administrar justicia; función que no corresponde al Ministerio Público.

Debemos precisar que, en realidad la función que de manera exclusiva la Constitución Política de la República asigna al Ministerio Público de perseguir los delitos, y que el accionante estima infringida, consiste, entre otros aspectos, en realizar las diligencias necesarias para descubrir al autor de un hecho delictivo; y, según observa este Despacho, la misma no ha sido menoscabada en ninguno de sus aspectos por las disposiciones demandadas, toda vez que las mismas se limitan a establecer otras funciones técnicas de investigación judicial que resultan complementarias a la del Ministerio Fiscal, pero que en todo caso debe desarrollar

la Dirección de Investigación Judicial bajo la dirección de los agentes de dicho Ministerio.

La naturaleza jurídica de las funciones que ejerce el Ministerio Público fue analizada en su momento por José Dolores Moscote, quien al referirse al carácter general de esta institución señaló:

"...

Si consideramos estas proposiciones desde un punto de vista estrictamente doctrinal, sin tener en cuenta para nada la organización que en el derecho constitucional positivo se ha dado al ministerio público, hemos de llegar a estas conclusiones:

1° El ministerio público no es en lo absoluto, una rama del poder ejecutivo, pero ni siquiera un departamento suyo cuyos actos alcancen en la práctica la fuerza compulsiva implícita en las decisiones de aquella parte del poder público general o la eficacia de la gestión administrativa de un servicio público ordinario;

2° El ministerio público no es tampoco un simple engranaje de la administración de justicia en su concepto integral; pero ni siquiera puede decirse que es uno de sus órganos especiales que desempeñan ciertas funciones judiciales decisivas; puesto que en los puntos de contacto que mantiene con el poder judicial se limita a dar opiniones y conceptos que si ayudan a aclarar el sentido de la ley y a preparar el camino de las decisiones judiciales, no tienen en el fondo sino un valor meramente consultivo;

3° El ministerio público es una institución intermedia entre el poder ejecutivo y el judicial, que coopera con ambos en la realización plena de las funciones jurídicas que respectivamente les corresponde, sin confundirse con ellos, sin estar por

encima ni por debajo de ninguno de los dos.

..." (Moscote, José Dolores, "El Derecho Constitucional Panameño", Impreso en Panamá por el Star and Herald Company, Panamá, 1943, págs.381-382).

El Pleno de la Corte de Justicia mediante sentencia de 3 de mayo de 1993, igualmente se pronunció acerca de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, señalando en tal sentido lo que a continuación se cita:

"...

En cuanto al Ministerio Público tenemos que, de conformidad con la Constitución Política de la República de Panamá, el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley (artículo 216); respecto a los agentes del Ministerio Público rigen las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 de la Constitución (artículo 220); el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Fiscales y personeros por sus superiores jerárquicos, con arreglo a la Carrera Judicial (artículo 221); y, al igual que los Magistrados y Jueces, los Agentes del Ministerio Público no serán depuestos ni suspendidos ni trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley (artículo 220 y 208)"

Finalmente, esta Procuraduría estima que la ley 69 de 27 de diciembre de 2007 "Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional", tampoco infringe el artículo 310 de la Constitución Política de la República sino que, por el contrario, dicho cuerpo legal fue aprobado por el

Órgano Legislativo bajo el amparo de la cláusula de reserva legal contenida en el segundo párrafo del citado artículo constitucional, en virtud de la cual será la Ley la que organizará los servicios de policía necesarios para cumplir con la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentran bajo jurisdicción del Estado, y para la prevención de hechos delictivos. Por tal razón, el artículo 1 de este texto legal dispone que este organismo es creado como una unidad especializada de la Policía Nacional, con funciones exclusivas de policía de investigación judicial, que contará con las unidades administrativas, operativas y técnicas, que sean necesarias para cumplir con sus funciones.

En atención a lo antes expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES la parte demandada del título de la ley 69 de 27 de diciembre de 2007 **"Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional**, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones", ni los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 27 y 35 de dicha ley.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

