



*República de Panamá
Procuraduría de la Administración*

Panamá, 27 de enero de 2026
Nota C-013-26

Señor Director:

Ref.: Procedimiento aplicable frente a la comisión o presunta comisión de una infracción administrativa, falta policiva o delitos por partes de personas (servidores públicos) que ostentan fuero penal.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su nota DGPN/DNAL/0153/2026 de 14 de enero de 2026, mediante la cual realiza un número plural de interrogantes, todas relacionadas con el procedimiento aplicable por la Policía Nacional cuando, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, interviene frente a la comisión o presunta comisión de un infracción administrativa, falta policiva o delitos por parte de personas (servidores públicos) que ostentan fuero penal.

Especificamente consulta lo siguiente:

- “1. ¿Cuál es el procedimiento constitucional y legal que debe aplicar la Policía Nacional cuando, en el ejercicio de sus funciones, interviene a la comisión o presunta comisión de infracciones administrativas o delitos por parte de personas que ostentan fuero penal, específicamente diputados de la Asamblea Nacional, incluyendo los supuestos de flagrancia, necesidad inmediata, protección de víctimas o de terceros, y retención provisional, sin que ello implique detención preventiva ni investigación penal fuera de la competencia correspondiente?*
- 2. ¿Están los diputados de la Asamblea Nacional obligados a atender las señales de tránsito y retenes policiales que se encuentren en las vías públicas del país?*
- 3. ¿Están los diputados de la Asamblea Nacional facultados para transitar por las vías públicas del país en vehículos que no porten la correspondiente matrícula o placa de circulación?”*

En ese sentido, y como quiera que sus interrogantes guardan relación entre sí, procederemos a externar nuestras consideraciones en los siguientes términos:

Señor
JAIME FERNANDEZ
Director General de la
Policía Nacional de Panamá
Ciudad.

Antes...

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio que merece el tema objeto de su consulta, es necesario que conozcamos y comprendamos el concepto de “servidor público”, ello, en aras de poder preciar la connotación y/o vínculo, con el tema de su consulta. Veamos:

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 299, que son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y en general, aquellas que perciban remuneración del Estado.

Ahora bien, en esa misma línea de pensamiento, tenemos que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 17 de agosto de 2012, definió a los servidores públicos, como toda persona incorporada al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están vinculadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo, incluyendo dentro de esta clasificación los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; entendiéndose de esta manera que, aquellas personas escogidas mediante elección popular, también son consideradas servidores públicos.

En ese contexto, el artículo 155 del Texto Fundamental, otorgó a los servidores públicos de la Asamblea Nacional escogidos por elección popular, una prerrogativa o exención que los protege, para que no sean juzgados por un Tribunal común, sino por autoridades de mayor jerarquía.

El artículo in commento señala lo siguiente:

“Artículo 155. Los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional. La detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia...”.

De lo anterior, se desprende con claridad que la normativa citada, no solo establece una prerrogativa a los servidores públicos de la Asamblea Nacional escogidos por elección popular, sino que, de manera puntual, les otorga facultad al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para **investigar y procesar** a estos funcionarios en la existencia de una presunta comisión de algún delito delictivo o policivo.

Identificadas estas dos (2) facultades otorgadas al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se hace necesario establecer la definición de estos conceptos, a efectos de determinar su alcance.

De esta manera la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, definió la palabra *investigar*: “Indagar para aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente”; y por otro lado *procesar*, se define como: “Someter a una persona a un juicio o proceso mediante el cual un juez decide si es responsable”.

De las definiciones anteriores, queda claro que, para el cumplimiento de estas dos (2) competencias, es necesario la existencia de una presunta comisión de un delito penal

o policivo...

o polílico, el cual, de acuerdo a lo establecido en el artículo 487 del Código Procesal Penal¹, podrá ser promovida por querella o denuncia del ofendido ante la Secretaría General de la Corte, y si se trata de causas penales no concluidas que se hayan iniciado en una agencia del Ministerio Público, del Órgano Judicial, del Tribunal Electoral, de la Fiscalía General Electoral, de la jurisdicción aduanera o en cualquier otra jurisdicción, el funcionario o el juez que conozca del caso elevará inmediatamente el conocimiento del proceso en el estado que se encuentra, en lo que concierne al diputado principal o suplente, a la Corte Suprema de justicia.

En ese sentido, y si bien el artículo 487 del Código Procesal Penal, no menciona específicamente la promoción de la querella o denuncia, por parte de la Policía Nacional, el actuar preventivo de la misma se encuentra revestido bajo una facultad constitucional consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 7 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997 “*Orgánica de la Policía Nacional*”.

- **Constitución Política**

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.
...”

- **Ley 18 de 3 de junio de 1997**

“Artículo 7. Es misión principal de la Policía Nacional, salvaguardar la vida, Honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado: preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política y la ley, mediante el desempeño de las siguientes funciones:
...

4. Prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos y faltas, perseguir y capturar a los transgresores de la Ley, así como proteger los recursos ecológicos”

De las normas trascritas, se desprende que la función constitucional y legal que ostenta la Policía Nacional, va encaminada a prevenir los hechos delictivos y las faltas, perseguir y capturar a los trasgresores de la ley, con la finalidad en todo momento de velar y resguardar la seguridad sean nacionales o extranjeros que residan en el territorio nacional.

Paralelo al recorrido precedente, deviene oportuno hacer mención de la facultad de aprehensión policial, que ostentan los miembros de la Policía Nacional, al tenor de lo establecido en el artículo 233 del Código Procesal Penal, que a la letra dispone:

Art. 233 ...

¹ Reformado por el artículo 1 de la Ley 55 de 21 de setiembre de 2012 “*Que modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, relativos a los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional*”.

“Art. 233. Aprehensión policial. Los miembros de la Policía Nacional podrán aprehender a toda persona, aún sin orden judicial, en los siguientes casos:

1. Cuando haya sido sorprendida en flagrante delito o cuando sea perseguida inmediatamente después de su comisión.
2. Cuando se haya fugado de algún establecimiento penal o de cualquier otro lugar de detención.

En caso de flagrancia, cualquier persona podrá practicar la aprehensión e impedir que el delito produzca consecuencias. La persona será entregada inmediatamente a la autoridad más cercana.

El agente policial que haya aprehendido a una persona la deberá conducir inmediatamente al Ministerio Público, que verificará de manera inmediata si hay mérito para presentarla ante el Juez de Garantías dentro del plazo establecido en este Código.

Si la aprehensión se produce en aguas nacionales o internacionales conforme algún convenio o tratado internacional sobre Derecho del Mar, el agente captor de verá conducir a la persona aprehendida al Ministerio Público en el término del distancia.

El incumplimiento por parte del agente de policía dará lugar a las responsabilidades administrativas y penales que correspondan”.

Dos son los aspectos importantes a destacar:

1. A la Policía Nacional le corresponde únicamente, la aprehensión policial, mientras que;
2. Al Ministerio Público, corresponderá la detención preventiva (como medida cautelar), quien verificará de manera inmediata si hay mérito para presentarla ante el Juez de Garantías, dentro del plazo establecido en el presente Código.

No obstante, de igual forma el Ministerio Público podrá ordenar que una persona sea aprehendida, cuando existan elementos de convicción suficientes para sostener razonablemente que es autora o participe de un delito y cuando la investigación así lo amerite (Cfr. artículo 235 CPP).

En cuanto al alcance y competencia atribuida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para la investigación y juzgamiento de los presuntos actos delictivos cuya comisión se atribuya a servidores públicos de la Asamblea Nacional elegidos por elección popular, este Despacho a través de la Nota No. C-140-21 de 07 de septiembre de 2021, indicó lo siguiente:

“El artículo 488 contempla los requisitos de admisión que deberá cumplir el escrito contentivo de la querella o denuncia; el artículo 489, lo concerniente a la designación del Magistrado Fiscal y del

Juez...

Juez de Garantía, previniendo entre otros aspectos, la competencia de este último para ejercer el control de los actos de la investigación y el conocimiento de las diligencias y demás asuntos que le sean atribuidos al Código Penal y la Ley.

Vale destacar asimismo lo dispuesto en el artículo 490, sobre medidas cautelares, cuyo texto reza:

'artículo 490. Medidas cautelares.

En la fase de investigación y en la fase de juicio, corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia autorizar la aplicación de toda medida cautelar restrictiva de la libertad del Diputado y la que ordene aprehensión o secuestro contra los bienes de estos"

Los artículos subsiguientes se regulan el incidente de objeción como recurso contra la decisiones que adopte el Magistrado Fiscal (artículo 491); el plazo de la investigación , que es de dos meses (artículo 491-A); La calificación de la investigación (Artículo 492), las reglas del juicio oral aplicables al desarrollo de la audiencia y decisión del Pleno (artículo 493), lo concerniente al reemplazo del Magistrado por sus suplentes (artículo 494); las reglas aplicables para la adopción de decisiones por voto mayoritario de los magistrados que integran el Pleno (artículo 495) y el Control constitucional y revisión de las decisiones que dicte el Pleno en la Causa que se sigan contra Diputados (496)"

Finalmente, y en cuanto al alcance del “*fuero penal*”, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 10 de agosto de 2020, se pronunció respecto a los “*fueros en general*”, indicando que, los mismos, constituyen mecanismos temporales de protección concebidos por nuestra legislación en cumplimiento del deber que posee el Estado de garantizar Derechos Constitucionales y Convencionales de un grupo de personas, debido a la condición que poseen, tal es el caso de, entre otros, el Fuero de Maternidad, Sindical, por Discapacidad Laboral, Laboral por Enfermedad Crónica y el Fuero Electoral Penal.

Visto desde esta perspectiva, podemos preciar que el “*fuero penal*”, no fue diseñado, ni mucho menos, puede concebirse como una fuente de privilegios de los individuos por su condición, sea detenido, arrestado o procesado en materia criminal, policiva o administrativa; **sino como una protección a la función que dichos ciudadanos llevan a cabo, es decir, para proteger la democracia nacional.**

Por consiguiente, esta Procuraduría comparte el criterio jurídico esbozado junto con su consulta, cuando señalan que: “*De las disposiciones constitucionales y legales antes citadas se desprende que la Institución conserva plenamente sus atribuciones de prevención, control, verificación y restablecimiento del orden público, aun cuando los hechos involucren a personas que ostenten fuero penal*”.

Por tanto, somos de la opinión en cuanto a esta primera interrogante que, el “*fuero penal*” otorgado por la Constitución Política a los servidores públicos de la Asamblea Nacional escogidos por elección popular, es un privilegio que los protege para que no sean juzgados por un Tribunal común, sino por autoridades de mayor jerarquía, evitando persecuciones políticas y garantizando la estabilidad de los poderes del Estado; sin embargo este “*fuero*

penal”, no puede ser interpretado como una inmunidad especial, para incurrir en hechos delictivos o policivos que puedan alterar el orden público interno o poner en peligro la seguridad de la ciudadanía y/o de los habitantes de la República.

En virtud de ello la Policía Nacional, en atención al mandato constitucional y legal, en que se encuentra revestido su actuar, se encuentra facultada para intervenir de manera inmediata y preventiva, ante la comisión o presunta comisión de infracciones administrativas, faltas policías o delitos, cuando ello resulte necesario para impedir la continuación del hecho, proteger a las víctimas o a terceros o salvaguardar la seguridad ciudadana, limitando su actuar a lo estrictamente necesario, poniendo en conocimiento de manera inmediata a la Corte Suprema de Justicia, para que determine lo que en derecho corresponda.

- **De la atención de las señales de tránsito.**

Ahora bien, y en cuanto a su segunda y tercera interrogante, ambas relacionadas con determinar si los servidores públicos que ostentan “*fuero penal*”, se encuentran obligados a atender las señales de tránsito, retenes policiales que se encuentren en la vía públicas del país, y al uso de la correspondiente matrícula o placa de circulación, debemos señalar lo siguiente:

A través del Decreto Ejecutivo No. 640 de 27 de diciembre de 2006², se reguló la administración y operación de las vías y accesos públicos en todo el territorio de la República de Panamá y son de aplicación a todos los vehículos, propietarios, conductores, peatones y personas que conduzcan animales; designando como autoridades responsables a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, los Jueces de Tránsito y la Policía Nacional a través de los inspectores autorizados para este fin y las autoridades administrativas en los casos específicos que desarrolle el citado Reglamento³.

En ese sentido, el citado Decreto Ejecutivo 640 de 2006 establece entre otras cosas que, los vehículos a motor y unidades de arrastre pueden transitar libremente, en las vías de circulación sin más restricciones que las establecidas por la ley, previa inscripción en la Sección Nacional de Registro Único de Vehículos Motorizados de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para obtención del Registro Único de Propiedad Vehicular y placa única de circulación⁴.

Así mismo, y en lo concerniente al uso de las placas de circulación, señala en su artículo 33 lo siguiente: “*Para transitar en las vías públicas, todo vehículo requiere una placa única y definitiva suministrada por el Municipio donde se encuentre registrado, la cual portará con carácter de permanencia e intramisibilidad y tendrá validez en toda la República de Panamá*”.

Indica...

² Con las modificaciones realizadas por el Decreto Ejecutivo 713 de 27 de julio de 2010, Decreto Ejecutivo 958 de 10 de diciembre de 2010, Decreto Ejecutivo 126-A de 10 de diciembre de 2010, Decreto Ejecutivo 401 de 24 de mayo de 2012, Decreto Ejecutivo 810 de 28 de noviembre de 2014, Decreto Ejecutivo 110 de 13 de abril de 2016, Decreto Ejecutivo 273 de 13 de octubre de 2017, Decreto Ejecutivo 229 de 17 de octubre de 2018, Decreto Ejecutivo 627 de 31 de diciembre de 2019, Decreto Ejecutivo 626 de 31 de diciembre de 2019, Decreto Ejecutivo 266 de 11 de abril de 2020, Decreto Ejecutivo 206 de 30 de abril de 2021, Decreto Ejecutivo 19 de 7 de octubre de 2022 y Decreto Ejecutivo 11 de 20 de febrero de 2025.

³ Cfr. artículos 1 y 2 de Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006.

⁴ Cfr. artículo 4 Ibídem

Indica así, en lo que corresponde a la señales de tránsito, indica en su artículo 164, lo siguiente: *"En todos los casos se deben respetar las indicaciones de las señales reglamentarias que estén colocadas en las vías públicas e intersecciones..."*

De ahí, que queda claro que todas las materias que regula el citado Decreto Ejecutivo, concerniente a la operación y administración de las vías y accesos públicos, se le aplicará a los vehículos, propietarios, conductores, peatones y personas que conduzcan animales sin distinción alguna.

Ahora bien y en lo que corresponda a la competencia investigar y juzgar a los servidores públicos que ostenten un *"fuero penal"*, el artículo 487 del Código Procesal Penal, establece en su último párrafo que: *"Lo dispuesto en el párrafo anterior también se aplicará en las causas policivas en que aparezca involucrado un diputado principal o suplente"*.

En virtud de todo lo antes expuesto, y en lo que respecta a su segunda y tercera interrogante, este Despacho es de la opinión que todos los conductores, propietarios de vehículos a motor que circulen por el territorio nacional, están en la obligación de acatar las normas de tránsito; y por tanto, el *"fuero penal"* otorgado a aquellos servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, no los exime el cumplimiento de estas normativas, ni podrá ser entendiendo como una inmunidad para persuadir su cumplimiento.

Por último, y en evento que un agente de la Policía Nacional, tenga conocimiento que un servidor público que ostente *"fuero penal"*, se encuentre involucrado en un hecho de tránsito o desacate algunas de las normas contenidas en el Reglamento de Tránsito, deberá poner en conocimiento a la autoridad competente para su investigación y juzgamiento, tal como lo establece el párrafo cuarto del artículo 487 del Código Procesal Penal.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/ca/jabsm
C-011-26



Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa * Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *