

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 116

Panamá, 21 de febrero de 2008

**Proceso de  
Inconstitucionalidad**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado **Carlos Herrera Morán**, en su propio nombre y representación, contra los **artículos 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 19 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.

**Concepto de  
la Procuraduría  
de la Administración**

**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 concepto respecto a la demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior de esta vista.

**I. Artículos acusados de inconstitucionales.**

El promotor de la acción solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 19 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".

**II. Disposiciones constitucionales señaladas como violadas y el concepto de la supuesta violación.**

En la presente demanda de inconstitucionalidad el accionante indica que han sido violados los artículos 22 y 220 de la Constitución Política de la República, los cuales disponen lo siguiente:

**"Artículo 22.** Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. La Ley reglamentará esta materia."

- o - o -

**"Artículo 220.** Son atribuciones del Ministerio Público:

1. Defender los intereses del Estado o del Municipio.
2. Promover el cumplimiento o ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
5. Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.
6. Ejercer las demás funciones que determine la Ley."

A juicio del demandante, la ley 69 de 27 de diciembre de 2007 viola de manera directa, por omisión, lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de la República. En este sentido, argumenta que la ley acusada le otorga a la Dirección de Investigación Judicial, como dependencia de la Policía Nacional, la función de llevar un gabinete de archivo o de identificación personal de todos los nacionales y extranjeros mayores de edad, sin que hayan sido procesados o condenados por delitos o contravenciones, con lo cual, a su juicio, se incurre en la transgresión del principio de presunción de inocencia consagrado tanto en nuestra Carta Magna, como en pactos y convenios internacionales de los cuales el país forma parte.

Así mismo señala, que al adscribirse los servicios de criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se infringe de manera directa, por omisión, la letra y el espíritu del artículo 220 de la Constitución Política de la República, puesto que, según considera, el contribuyente le ha otorgado de manera privativa al Ministerio Público la atribución de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales, actuando siempre con independencia de los Órganos Ejecutivo y Legislativo.

A juicio del actor, los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 19 de la ley 69 de 2007 vulneran esta prerrogativa que es privativa del Ministerio Público, al otorgarle a la Dirección de Investigación Judicial, como dependencia de la

Policía Nacional, la función exclusiva de policía de investigación judicial, ignorando el hecho que a la Policía Nacional le está prohibido ejercer funciones de investigación judicial y porque la Fuerza Pública está subordinada al Órgano Ejecutivo; razón por la cual la Ley demandada constituye un retroceso histórico que transgrede la independencia judicial.

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

En la acción extraordinaria objeto de análisis, se demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 19 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, toda vez que, según argumenta, estas disposiciones vulneran los artículos 22 y 220 de la Constitución Política de la República.

Luego de examinar los argumentos expuestos por el accionante, este Despacho estima necesario exponer las consideraciones que pasamos a precisar.

El Texto Constitucional consagra en su artículo 22 tres garantías fundamentales de orden penal. La primera de ellas, guarda relación con el derecho que tiene toda persona de ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención, así como de sus derechos constitucionales y legales; la segunda, se refiere al derecho a la presunción de inocencia que tiene el acusado de haber cometido un delito, mientras no se pruebe su culpabilidad en

un juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías de su defensa; y, por último, la tercera relativa al derecho de quien es detenido a contar, desde ese momento, con la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

Para efectos del análisis de las violaciones aducidas, es importante señalar, que a pesar que el accionante no explica con suficiente argumentación en qué consiste la infracción del artículo 22 de la Carta Magna, entendemos que la alegada violación de tal norma constitucional la circunscribe al artículo 14 de la ley 69 de 2007, por lo que a ella nos referiremos en particular.

A juicio de este Despacho, al disponer la citada disposición legal que la Dirección de Investigación Judicial (D.I.J.) llevará un gabinete de archivo o identificación personal de los nacionales y extranjeros que hayan obtenido cédula de identidad personal, así como de los transeúntes que ingresen legalmente al país, la misma no vulnera ninguno de los derechos consagrados en el artículo 22 de la Constitución Nacional, toda vez que las garantías fundamentales consagradas en el mismo, y a las cuales ya nos hemos referido previamente, sólo resultan aplicables dentro del proceso penal, que constituye una materia ajena a la situación que regula la disposición legal a la que parecen limitarse los argumentos que expone el accionante, puesto que los presupuestos o alcances del principio de presunción de inocencia, se limitan a proporcionarle al individuo sujeto a un proceso penal, todas las garantías procesales conforme lo

disponen la Constitución y la Ley, asegurándole un juzgamiento imparcial de parte de las autoridades, que no permite, antes del cumplimiento de estos presupuestos, asegurar que una persona sea culpable del delito que se le imputa.

Al sustentar los vicios de inconstitucionalidad que le atribuye a esta norma contenida en la ley 69 de 2007, el accionante se limita a señalar que el hecho de llevar fichas, datos y registros de los ciudadanos mayores de edad y de los extranjeros, sin que éstos hayan sido procesados o condenados por delitos o contravenciones, transgrede el principio de presunción de inocencia, sin explicar en qué forma, a su entender, se vulnera el citado principio, lo que limita el análisis constitucional y, por ende, sólo queda reiterar que al no vulnerarse ninguna de las garantías fundamentales de orden penal, no se configura la violación del artículo 22 de la Carta fundamental.

Respecto a la supuesta infracción del artículo 220 de la Constitución Política de la República, esta Procuraduría observa que la ley 69 de 2007, demandada de inconstitucional, no sobrepasa el contenido de dicha disposición, en lo que se refiere a las atribuciones del Ministerio Público, específicamente en cuanto al ejercicio de su función de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales, puesto que al disponer el artículo 1 de la referida excerpta legal que la Dirección de Investigación Judicial (D.I.J.) es un cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial,

deviene sin sustento jurídico la tesis del actor en el sentido que los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 19 de la ley 69 de 2007, objeto del análisis constitucional, desconocen y vulneran la prerrogativa privativa del Ministerio Público de perseguir los delitos.

Ello es así, toda vez que artículo 1 de la referida ley es claro y no permite interpretación alguna, respecto al hecho que la Dirección de Investigación Judicial pueda gozar de competencia para perseguir delitos o iniciar sumarias penales, sin contar para tal objeto con la autorización previa del Ministerio Público, ya que su función es la de actuar como un organismo colaborador y subordinado a este último, al que por voluntad de nuestro ordenamiento positivo se le atribuye la facultad de investigar la responsabilidad penal.

También es oportuno tener en cuenta para efectos del análisis que ocupa nuestra atención, que este carácter de subordinación se desprende particularmente de algunas de las disposiciones de la propia ley 69 de 2007 que el accionante aduce como infractoras de los artículos constitucionales ya mencionados, como lo son los numerales 1,3,4,7,10 y 14 del artículo 2 y los artículos 3,4,5 y 6 de la misma, que con meridiana claridad sujetan todo el proceso de las investigaciones penales que realicen los miembros de la Dirección de Investigación Judicial, a las instrucciones y órdenes que reciban de los agentes del Ministerio Público, a los cuales corresponderá, de acuerdo con esta ley, la responsabilidad de dirigir todas las diligencias y coordinar

la práctica de las investigaciones encaminadas a reunir los elementos probatorios y evitar la fuga o la ocultación de los responsables o de quienes aparezcan vinculados.

Por último, estimamos oportuno citar un extracto de la sentencia de 4 de abril de 2003, mediante la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia hizo referencia a las atribuciones del Ministerio Público en los siguientes términos:

“...La calidad de agente de instrucción que ostentan los funcionarios del Ministerio Público, tiene una doble fundamentación constitucional, el numeral 4 que faculta al Ministerio Público a perseguir los delitos y el numeral 6 que estableciendo una cláusula de reserva legal deja en manos de los legisladores la posibilidad de normar lo relativo al Ministerio Público.

El término perseguir encierra tanto la función de instruir sumario como la de acusar en ejercicio de la acción penal ante los tribunales, los delitos que se cometan. Perseguir implica realizar la investigación sumarial a través de la instrucción del sumario, por ende, no es inconstitucional...”

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 19 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.

**IV. Derecho:**

No se acepta el invocado como fundamento de la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/1084/iv