

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 271

Panamá, 21 de junio de 2013

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

La firma forense Berríos & Berríos, actuando en representación de **José Del Carmen Vega Quintero**, advierte la inconstitucionalidad de la frase **"los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario"**, contenida en el párrafo del artículo 962 del Código Administrativo, dentro del procedimiento administrativo de lanzamiento por intruso promovido por el Banco Nacional de Panamá en contra de Vega Quintero.

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

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia, Pleno.**

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 advertencia de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma advertida de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare inconstitucional la frase **"los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario"**, contenida en el párrafo del artículo 962 del Código Administrativo (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

A juicio del recurrente la frase **"los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario"**, contenida en el párrafo del artículo 962 del Código Administrativo, infringe el artículo 32 del Texto Constitucional, el cual contiene la garantía del debido proceso legal (Cfr. Concepto de infracción en la fojas 8 y 9 del expediente).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho estima que la advertencia de inconstitucionalidad objeto de examen resulta no viable, ya que la frase **"los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario"**, cuya inconstitucionalidad se advierte, no forma parte del contenido de una norma de carácter sustantivo, idónea para decidir el proceso administrativo de lanzamiento por intruso promovido por el Banco Nacional de Panamá en contra del accionante, José Del Carmen Vega Quintero, ante la Corregiduría de Policía de Puerto Vidal, del Municipio de Las Palmas, provincia de Veraguas.

Conforme observamos, el artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, por la cual se aprueba el Código Administrativo, subrogado por el artículo 3 de la Ley 58 de 10 de abril de 1919, norma que contiene la frase advertida de inconstitucional, es una disposición **adjetiva o procedimental** que se encuentra inserta en dicho cuerpo legal dentro del Párrafo Primero del Capítulo Primero del Título II,

relativo a la Policía Moral, el cual, a su vez, forma parte del Libro Tercero de Policía.

Sobre el particular, resulta de interés indicar que el artículo 859 del mencionado Código establece que la Policía puede ser Moral y Material; y, refiriéndose a la primera, señala que tiene por objeto mantener **el orden, la paz y la seguridad**. En este sentido, el artículo 860 del mismo cuerpo normativo indica que la Policía Moral se divide en **a) preventiva**, que tiende a evitar la comisión de delitos culposos, contravenciones o faltas; **b) la represiva**, que impide con la fuerza la continuación del delito comenzado y no consumado; **c) judicial**, que coopera a la buena administración de justicia, aprehendiendo a los delincuentes, escoltando a los reos, custodiando las cárceles y prestando otros servicios semejantes; y **d) correccional**, que impone los castigos por las contravenciones; es decir, la infracción de los preceptos de Policía.

En este orden de ideas, el artículo 862 de la citada excerpta establece **que son jefes de Policía**, *"el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en su Corregimientos y Barrios, los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones."* (El destacado en negritas es nuestro).

En este contexto, podemos señalar que el artículo 962 contentivo de la frase advertida de inconstitucional, no es más que una norma que adscribe **competencia a la Policía**, al

indicar que ésta "...prestará protección a las propiedades del mismo modo que a las personas; impedirá que ellas sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos dueños o poseedores por vía de hecho..."; de manera tal que, en la situación particular en que se haya involucrada la parte advirtiente, dicha competencia residiría en el Corregidor de Puerto Vidal, del Municipio de Las Palmas, provincia de Veraguas, por ser el Jefe de Policía que conoce del proceso de lanzamiento por intruso al que accede la advertencia de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

De igual manera, puede añadirse que el artículo en referencia, además de ser una norma adjetiva, puesto que atribuye competencia a las autoridades de Policía bajo los parámetros antes indicados, también les confiere la potestad para adoptar "...un procedimiento breve y sumario, y practicarán (sic) inspecciones oculares, sin pérdida de tiempo, para el mejor esclarecimiento de los hechos."

En atención a lo expresado, es posible determinar que el citado artículo 962 del Código Administrativo tiene por objeto: **a) fijar jurisdicción y competencia a las autoridades de Policía** para proteger la propiedad privada, y para conocer de las faltas por los ataques que se dan a la misma en los casos no tipificados en el Código Penal y; **b) establecer el carácter breve y sumario que debe tener el procedimiento para atender dichas faltas, es decir, la ritualidad y conducción del proceso;** por consiguiente, **se trata de una norma de carácter adjetivo que no puede ser objeto de acciones como la**

ensayada, tal como ha sido reconocido en la doctrina y la jurisprudencia patria, como se expondrá a continuación.

El Doctor Edgardo Molino Mola en su obra **La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado**, al referirse a las normas que no son susceptibles de ser advertidas señaló lo que a continuación se transcribe:

"Otra cosa es que existan normas legales que por su naturaleza no pueden ser advertidas dentro de un proceso, y esto lo ha explicado muy bien la Corte Suprema. Un ejemplo de ello es la sentencia de 30 de diciembre de 1996, en que el pleno de la Corte Suprema de Justicia, dijo a este respecto:

'En este orden de ideas, tales normas deben poseer la virtualidad de ser aplicables en la solución de la pretensión procesal de origen: ello requiere que las normas jurídicas que se advierten deben ser de aquellas que consagran derechos subjetivos o imponen obligaciones... Resulta evidente que si el objeto de la consulta recae sobre normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería entonces la paralización del proceso integralmente, resultando vulnerado así el mandato constitucional que dispone sustanciarlo hasta el momento de citar sentencia.

Se puede advertir entonces que no son susceptibles de consulta o advertencia, entre otras, las siguientes categorías de normas:

1. Las de organización de los tribunales;
2. Las que fijan jurisdicción o competencia;
3. Las que establecen términos y traslados;
4. Las que regulan la conducción del proceso;
5. Las de ejecución de sentencias;
6. Normas favorables al reo;
7. Las que no decidan la causa.'

Esta sentencia es de singular importancia..." (Edgardo Molino Mola. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 418). (El destacado es de esta Procuraduría).

En este orden de ideas, consideramos importante advertir que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ya se ha pronunciado sobre esta materia al expedir la Sentencia de 30 de diciembre de 1996; fallo en el que indicó que **las normas jurídicas que se advierten deben ser de aquéllas que consagran derechos subjetivos o imponen obligaciones**, ya que ello resulta conforme con el mandato constitucional, según el cual el funcionario encargado de impartir justicia "continuará con el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir", por lo que considera que es evidente que si el objeto de la consulta recae sobre **normas de naturaleza adjetiva**, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería la paralización del proceso íntegramente.

En ese mismo sentido, el Pleno en su Sentencia de 3 de agosto de 1998, señaló que: "... para que **la consulta sea decidida, en cuanto al fondo, resulta necesario que las normas que hayan de ser aplicadas sean, en efecto, normas sustantivas idóneas para decidir la causa** y, excepcionalmente, normas de contenido procesal, como la que nos ocupa, cuando la misma le ponga fin a la causa o imposibilite su continuación. Dentro de este contexto, para el Pleno resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquéllas que guarden

relación con la decisión de la pretensión procesal, **por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones**, y no así aquellas normas que gobiernen el proceso, como aquellas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquéllas que **gobiernen la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión**, así como las normas que regulan el contenido de la sentencia." (El destacado en negritas es nuestro).

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar **NO VIABLE** la advertencia de inconstitucionalidad presentada por la firma forense Berríos & Berríos, en representación de José Del Carmen Vega Quintero, contra la frase "los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario", contenida en el párrafo del artículo 962 del Código Administrativo, dentro del procedimiento administrativo de lanzamiento por intruso promovido por el Banco Nacional de Panamá en contra de Vega Quintero.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 168-13-I