

Panamá, 5 de junio de 2003.

Licenciado

ERIC D. BRAVO DUTARY

Subdirector General de la
Policía Técnica Judicial
E. S. D.

Señor Director:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales de ser asesores legales de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su nota N°.A.L.-302-03 de 5 de mayo de 2003, por medio de la cual nos solicita opinión jurídica respecto a si "la Policía Técnica Judicial, puede dentro de sus procedimientos administrativos internos, requerir *el historial penal y policivo, como requisito para expedir, cancelar los permisos para portar armas de fuego?*

ANTECEDENTES

Mediante Ley N°.66 de 19 de diciembre de 2001, se procedió a regular la expedición del historial policivo, modificar y adicionar ciertas disposiciones de la Ley N°.16 de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial. Sobre el tema, este despacho ha reiterado el alcance y contenido del artículo 2 de la ley 66 el cual reformó el artículo 38 de la Ley 16 de 9 de julio de 1991, **que preceptúa el uso del documento que nos ocupa y que será únicamente para establecer la reincidencia, habitualidad y profesionalismo** regulados en el Libro Primero, Título III, Capítulo V, artículos 71 al 74 del Código Penal.

La Ley 14 de 30 de octubre de 1990, en el numeral 1 del artículo 6, establece que no se podrá conceder permiso para portar armas a quienes:

1. Presenten antecedentes penales y policivos que indiquen peligrosidad, a juicio de la autoridad competente.

Es oportuno hacer referencia al Decreto Ejecutivo N°.409 de 12 de agosto de 1994, en su parágrafo 1 del artículo segundo, cuyo tenor es el siguiente:

“Corresponderá a la Policía Técnica Judicial, la verificación de los antecedentes penales y policivos de las personas interesadas en obtener el permiso para portar armas de fuego”.

En ese mismo orden de ideas, el artículo octavo, expresa que la Dirección General de la Policía Técnica Judicial, podrá cancelar los permisos para portar armas de fuego, mediante resolución debidamente motivada en los siguientes casos:

- a) Cuando el poseedor de tales permisos haya sido condenado mediante sentencia ejecutoriada de autoridades competentes, por cualquier delito que implique pena privativa de libertad.

Adicional el Decreto Ejecutivo N°.245 de 31 de diciembre de 1998, en el artículo N°.2, que modifica el artículo Décimo del Decreto Ejecutivo N°.409 de 12 de agosto de 1994 contempla entre otras prohibiciones que, no podrán poseer permiso para portar armas de fuego, aquellos que hayan sido condenados por delitos dolosos, culposos o falta policiva que, a juicio de la autoridad indiquen peligrosidad.

Opinión de la Subdirección de la Policía Técnica Judicial.

Con relación a los trámites internos donde se utilizan, los historiales penales y policivos, es evidente que a la Policía Técnica Judicial le corresponde al igual que otras instituciones usarlos, en los procesos o investigaciones que se surtan dentro de sus Departamentos, Divisiones, Secciones, Agencias y Subagencias. Según se expone, cuando la Sección de Permisos de Armas recibe una solicitud de permiso para portar armas de fuego, deberá aplicar la Ley N°.14 de 30 de octubre de 1990, en lo que se refiere a la **peligrosidad del solicitante**.

Lo anterior obliga a dicho departamento a verificar, si el sujeto ha sido investigado por alguna autoridad competente o

ha sido sindicado por algún hecho punible, que de ser cierto, evidentemente podría indagarse en sus antecedentes penales y policivos con el fin ya indicado, y posterior a ello mediante resolución motivada, podría negarse o cancelarse los permisos para portar armas de fuego. Se plantea esta alternativa para que de alguna manera se limiten los permisos para portar armas de fuego ya que las reformas a la ley no contemplaron aspectos de Seguridad Pública, Migración, Honorabilidad, Control Fiscal, Estudios o Trabajo.

La única excepción que la Ley incluyó dentro de su normativa, son aquellos historiales que van a ser utilizados en el extranjero, los cuales tienen un tratamiento diferente.

Criterio de la Procuraduría

En primer lugar, conviene precisar algunas terminologías con el fin de ilustrar nuestra opinión y la correcta interpretación de las normas correspondientes sobre la temática.

Veamos los términos de certificación, expedición, verificación, información confidencial y requisitos.

- a) Certificación: Testimonio o documento justificativo de la verdad de algún escrito, acto o hecho. Acto por medio del cual una persona da fe de algo que le consta.¹
- b) Expedición: Curso, trámite o despacho de un negocio o causa. Pronunciamiento de auto, resolución o decreto.²
- c) Verificación: Prueba, probanza, comprobación, **cotejo, examen, revisión.**³
- d) Información Confidencial: Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médico y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades

¹ OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias jurídicas, Políticas y Sociales; Editorial Heliasta S.R.L; Argentina, 1994. p. 175

² Op. Cit. P. 410

³ Op. Cit. P.863

maritales u orientación sexual, **su historial penal y policivo...**"⁴

- e) Requisitos: Circunstancia o condición necesaria para la existencia o ejercicio de un derecho, para la validez y eficacia de un acto jurídico, para la existencia de una obligación.⁵

Aclarados los conceptos anteriores, respondemos su interrogante sobre si ¿Podrá la Policía Técnica Judicial dentro de sus procedimientos administrativos internos, requerir o tomar como referencia un historial penal y policivo, como requisito para expedir o cancelar los permisos para portar armas de fuego?

Desde una perspectiva jurídico-administrativo las actuaciones administrativas en todas las instituciones públicas se efectuarán con arreglo a normas de *informalidad, imparcialidad, uniformidad, eficacia, seguridad jurídica garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.* (Art.34 de la Ley 38/2000).

Este último principio es esencial en la actividad administrativa, toda vez que, el funcionario público sólo puede hacer lo estrictamente señalado en la ley. En este sentido, la administración policial, no puede dentro de sus trámites internos exigir un requisito como la presentación del historial penal y policivo al solicitante, si este requerimiento no está precisado en la ley.

Sobre este tópico, la Ley 38 de 2000 en su artículo 47, **prohíbe los requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.** Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del despacho respectivo.

Se colige del texto copiado, que los funcionarios públicos no pueden establecer requisitos que no estén definidos en la ley o en sus reglamentos, ya que de lo contrario, se estaría

⁴ Ley N°.6 de 22 de enero de 2002 "*Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones*". Pág.8

⁵ Op. Cit. P. 1007.

vulnerando el principio de legalidad contenido en la ley y la Constitución Política.

Entrando en materia, es importante aclarar que la ley 66 de 2001, en su artículo 6, prohíbe el uso de esta información para fines distintos de los expresamente autorizado. Lo anterior tiene su razón de ser y así quedó plasmado en la exposición de motivos de esta Ley, ya que "el RÉCORD POLICIVO se había constituido en un estigma que permanece con la persona hasta el fin de sus días, sin importar el comportamiento observado luego de cumplida la pena, restándole viabilidad a su natural interés de incorporarse a las tareas comunes que le son propias a todo ciudadano corriente.

En cuanto al Decreto Ejecutivo N°.409 de 12 de agosto de 1994 y la Ley 14 de 30 de octubre de 1990, éste no contradice la ley 66 de 2001, más bien se complementan toda vez que en el tema de la expedición de los permisos de armas, si bien los funcionarios tienen la obligación de verificar los antecedentes policivos y penales del solicitante, se mantiene un mecanismo de control en la expedición de los permisos, los cuales no son absolutos y no se trata de expedir el récord policivo.

El Decreto Ejecutivo N°.409 de 12 de agosto de 1994, publicado en la G.O.22,603 de 18 de agosto de 1994, establece en su artículo primero y segundo lo siguiente:

"Artículo Primero: Deléguese en la Policía Técnica Judicial **la facultad de expedir los permisos para portar armas de fuego**, sujeto a la supervisión e inspección del Ministerio de Gobierno y Justicia, de conformidad a lo establecido en el presente Decreto.

Artículo Segundo: Las personas interesadas en obtener el permiso para portar armas, deberán solicitarlo ante el Director de la Policía Técnica Judicial, acompañando la siguiente documentación:

- a) Solicitud en formulario que ha de proporcionar la Policía Técnica Judicial, donde se expondrá los motivos por los cuales se adquiere el arma. En los casos de simple renovación de las mismas armas no será necesario explicar los motivos.

- b) Fotocopia legible de la cédula de identidad personal, o documento de residencia en el territorio nacional;
- c) Tres (3) fotos tamaño carnet;
- d) Recibo de compra del arma o nota en la cual conste el traspaso o donación del arma;
- e) La suma de once balboas (B/.11.00) anuales en concepto de pagos por los derechos del permiso, según lo previsto en la Ley 11 de 1941;
- f) Cuando el arma se registre por primera vez, se debe aportar la misma con tres (3) proyectiles para la prueba de balística.

Parágrafo 1: Corresponderá a la Policía Técnica Judicial la verificación de los antecedentes penales y policivos de las personas interesadas en obtener el permiso para portar armas de fuego. (Lo subrayado es nuestro).
...”

Nótese que dentro de las normas copiadas se delega en la Policía Técnica Judicial, la facultad de expedir los permisos para portar armas de fuego sujeto a revisión e inspección del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Empero el punto focal, radica en los requisitos que deben acompañar esta solicitud, como se observa, en ninguno de sus literales está la expedición del historial penal y policivo; no obstante, el legislador patrio fue sabio al considerarlo como una función directa de la Policía Técnica Judicial, no de expedirlo sino de verificar (examinar, cotejar, revisar) los antecedentes penales y policivos de los interesados en obtener un permiso para portar un arma de fuego; manteniendo así el control estricto de la expedición de estos permisos en la República de Panamá.

Dicho de otro modo, no debe confundirse el concepto de expedición del récord policivo con la verificación de los antecedentes penales y policivos, toda vez que en este último caso, se hace alusión a la función o procedimiento interno que debe cumplir el funcionario custodio de dicha información dentro de la Institución Policial. Este mecanismo de control

que realiza el servidor público va en atención a los principios de seguridad nacional y pública, ya que esta expedición de permisos no es absoluta, puede verse mediatizada, en caso de que existan antecedentes penales y policivos que le indique peligrosidad u otras razones que le impidan expedir dicho permiso. Veamos lo que preceptúa el artículo 6, párrafo segundo, numeral 1 y los artículos octavo, noveno, décimo y decimoquinto.

"Artículo 6: Para portar armas descritas en el artículo 4 de la presente ley, será necesario obtener el permiso correspondiente, ...

...

Sin embargo, **no se podrá conceder permiso para portar armas a los que:**

1. Presenten antecedentes penales y policivos que indiquen peligrosidad, a juicio de la autoridad competente".

"Artículo Octavo: La Dirección General de la Policía Técnica Judicial podrá cancelar los permisos para portar armas de fuego, mediante resolución debidamente motivada, en los siguientes casos:

- a) Cuando el poseedor de tales permisos haya sido condenado mediante sentencia ejecutoriada de autoridades competentes por cualquier delito que implique pena privativa de libertad;
- b) Cuando la persona que ostenta el permiso haya sido sorprendido en fragante delito;
- c) Cuando haga uso indebido de dicho permiso;
- d) Cuando haga uso indebido del arma registrada, de tal manera que ponga en peligro su propia vida o la de otras personas;
- e) Por falta de cumplimiento de las disposiciones referentes a manejo de armas.

Artículo Noveno: En la resolución de cancelación del permiso se ordenará el decomiso del arma registrada, la de Armería de la Policía Técnica Judicial. En ese sentido, el

Director de la Policía Técnica Judicial, una vez ejecutoriada la resolución de cancelación, elevará solicitud al Ministerio de Gobierno y Justicia para que las armas decomisadas sean asignadas como armas de dotación dentro de las instituciones de seguridad del Estado. El Ministerio de Gobierno y Justicia verificará los recursos legales con que cuenta el propietario del arma decomisada y evaluará las estimaciones de descargo que haga la parte que se considere afectada.

Artículo Décimo: Además de las prohibiciones contempladas en este Decreto, ***no podrán poseer permiso para portar armas de fuego***, los menores de edad, los beodos habituales, los enajenados, mentales ***y las personas que presenten antecedentes penales y policivos que a juicio de la autoridad indiquen peligrosidad.***

Artículo Décimo Quinto: El derecho a portar arma de fuego no es absoluto, a **las personas a quienes se le otorgan los permisos**, con excepción de los miembros de policía y seguridad del Estado, o de agentes de seguridad contratados específicamente para vigilar el área, no están por ello autorizados a portar el arma en ningún despacho público, ni dentro de entidades comerciales, de beneficencia, sedes diplomáticas, consulares, así como residencias particulares, sin la previa autorización de los propietarios o representantes legales".

Como podemos apreciar, la verificación de los antecedentes penales y policivos de los interesados en obtener permisos para portar armas de fuego es necesaria para corroborar que a quienes se les otorga el permiso si ha sido condenado mediante sentencia ejecutoriada de autoridades competentes, por cualquier delito que implique pena privativa de libertad, o indique algún grado de peligrosidad.

Resumiendo, la Dirección General de la Policía Técnica Judicial podrá cancelar los permisos para portar armas de fuego, mediante resolución motivada, cuando: el poseedor

de tales permisos haya sido condenado; cuando la persona que ostenta el permiso haya sido sorprendida en fragante delito o haga uso indebido con dicho permiso; cuando haga uso indebido del arma registrada de tal manera que haya puesto en peligro su propia vida o la de otras personas y finalmente por incumplimiento de las disposiciones de manejo de armas. Es viable el mecanismo de verificación por parte de la Policía Técnica Judicial, con el fin de que se controle, coteje y examine los antecedentes penales y policivos del solicitante en función de mantener la seguridad nacional y pública.

En este punto es importante acudir a los principios tutelados en la Carta Política, referente al primer bien jurídico tutelado como es la vida, y es que las autoridades están llamadas a garantizar ese bien jurídico, además de brindar seguridad nacional, eso por un lado y por otro, está el control que deben ejercer en aquellas situaciones definidas en la ley.

Una muestra la recoge la Resolución del Ministerio Público N°25-94 de 15 de noviembre de 1994 "Por la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Policía Técnica Judicial" se establece las funciones específicas en materia de permiso de armas. Veamos:

"Artículo 153. De sus Funciones.

- a. Velar por el fiel cumplimiento de los Decretos que rigen en materia de uso y expedición de los permisos para portar armas de fuego.
- b. Coordinar con el Ministerio de Gobierno y Justicia, Gobernaciones de cada Provincia, todo lo relacionado con armas de fuego.
- c. ...
- d. Coordinar con Asesoría Legal los diferentes casos que puedan surgir respecto a los permisos para portar armas de fuego.
..."

Por último debe tenerse en cuenta que el objetivo principal de la Policía Técnica Judicial, es la de expedir y controlar

el correspondiente permiso para portar armas de fuego solicitado tanto por nacionales como extranjeros y en esa medida responder como custodio de esa información (antecedentes penales y policivos) respetando el principio de confidencialidad en la medida que ésta sólo deba ser conocida por la persona cuando mediante resolución debidamente motivada se le niegue o cancele la solicitud de permiso para portar armas de fuego de conformidad con el artículo 6, numeral 1 de la Ley 14 de 1990 y los artículos octavo y décimo del Decreto Ejecutivo N°.409 de 1994.

Por todo lo anterior este despacho es de opinión que la Policía Técnica Judicial, no puede solicitar como requisito la referencia del historial penal y policivo ya que esto no se establece en la ley, sin embargo como **función propia de la Policía Técnica Judicial**, está obligada de acuerdo al Decreto Ejecutivo N°.409 de 1994 y la Ley 14 de 1990, a verificar los antecedentes penales y policivos de las personas interesadas en obtener permiso para portar armas de fuego, a efectos de conocer la peligrosidad del interesado o las causas que le impidan obtener dicho permiso y a la vez establecer los mecanismos de control de dicho derecho el cual no es absoluto.

Con la pretensión de haber aclarado su interesante consulta me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.