

Panamá, 9 de diciembre de 1999.

Licenciado
ARIEL A. CEDEÑO R.
Personero Municipal del
Distrito de San Lorenzo,
San Lorenzo Provincia de Chiriquí
E. S. D.

Señor Personero Municipal:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación al Oficio, calendado 27 de octubre de 1999, por medio del cual solicita nuestra opinión jurídica, acerca de los siguientes puntos:

1. Si el Corregidor o el Alcalde pueden decretar detenciones preventivas antes de emitir la Resolución correspondiente, dentro de un proceso correccional de policía? ¿De ser positiva la respuesta en qué caso es procedente la aplicación de esta medida cautelar al procesado? Ejemplos.
2. ¿Es aplicable el artículo 2148 del Código Judicial a los procesos correccionales de Policía, para el caso de una aplicación de una medida cautelar, a pesar de nos estar incluido en el artículo 1728 del Código Administrativo? ¿Es diferente la utilización de las medidas cautelares en caso que se trate de un delito con el caso que se trate de una falta?

En primera instancia, debemos indicar que los Alcaldes y Corregidores son jefes de Policía, en sus respectivos Distritos y Corregimientos. En consecuencia, como autoridades de policía tienen por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas residentes en su jurisdicción y sus intereses individuales y colectivos.

Los Alcaldes y Corregidores conocen a prevención, los asuntos del ramo de Policía en primera instancia y los superiores de éstos en segunda instancia. Como autoridades administrativas pueden imponer las penas correccionales que determine el Código Administrativo, por contravención a los preceptos y reglas que en él se establecen, y las que en lo sucesivo se señalen en las leyes, decretos y acuerdos sobre Policía. Las penas que imponen los Alcaldes y Corregidores, por las contravenciones preceptivas y prohibitivas del Código Administrativo, a los responsables de ellas, son: arresto, multa y fianza de buena conducta. Asimismo, toda pena impuesta por las autoridades de policía se reputan correccional y no deben exceder de un año de arresto.

Por otra parte, en cuanto si el Corregidor o el Alcalde pueden decretar detenciones preventivas antes de emitir la Resolución correspondiente dentro de un proceso correccional de policía. En este sentido, consideramos necesario analizar el contenido del artículo 1717 del Código Administrativo, que a la letra dice:

¿Artículo 1717. Toda persona detenida por contravenciones de Policía, tiene derecho a que se le ponga en libertad provisional bajo fianza personal o prendaria, mientras se dicte resolución definitiva, a menos que a juicio del Jefe de Policía, la detención sea necesaria como medida preventiva para evitar la comisión de un delito o falta.¿

La norma citada destaca que si bien, por regla general, toda persona que sea detenida por contravenciones de Policía, tiene derecho a que se le ponga en libertad provisional bajo fianza personal o prendaria, mientras se dicte resolución definitiva, lo cierto es, que este derecho es limitado, ya que si el Jefe de Policía (Alcalde o Corregidor), considera necesario que la persona se mantenga detenida para así evitar la comisión de un delito o falta, puede hacerlo como medida preventiva, antes de que dicte la resolución definitiva. No obstante, es necesario indicar que la detención como medida preventiva hecha por una Jefe de Policía (Alcalde o Corregidor), no debe ser confundida con la detención preventiva, instituida en el Código Judicial, como una medida cautelar personal. En ese sentido, consideramos conveniente analizar la naturaleza jurídica de detención preventiva.

La detención preventiva es la privación provisional o temporal de la libertad de una persona cuando existan las causas justificadas para ello, mientras se determina su responsabilidad legal. La detención preventiva sólo podrá decretarse cuando todas las otras medidas cautelares resulten inadecuadas y, por autoridad competente, a través de una orden judicial.

Entre los fines de la detención preventiva, se han señalado los de impedir que el acusado borre las huellas del delito; asegurar el eventual cumplimiento de la pena; proveer a la prevención general o especial; impedir la reincidencia; asegurar la protección de la prueba de cualquier interferencia por parte del sindicato; dar satisfacción al sentimiento público de justicia por vía de ejemplaridad, con el propósito de contribuir a la tranquilidad pública y restablecer la alarma social provocada por la infracción.

La detención preventiva, considerada únicamente respecto a las necesidades del procedimiento, tiene que ser brevísima, esto es, lo que sea indispensable para interrogar al reo y obtener de él oralmente todas las aclaraciones que la instrucción requiera, después de lo cual ya no hay, por esta parte, motivo para detenerlo, y sería injusto, ante la sana razón, que su detención se prolongara, pues pecaría por petición de principio. Sin embargo, dicha prolongación se admite como una necesidad política, ya reconocida por las siguientes necesidades:

- de justicia, para impedir la fuga del reo;
- de verdad, para impedirle que estorbe las indagaciones de la autoridad, que destruya las huellas del delito y que intimide a los testigos;

Estos motivos demuestran que la detención preventiva no es tolerable sino en graves delitos o en aquellos que, aunque sean menos graves, dan causa a sospechar posibles reincidencias y pueden llamarse delitos habituales, y que hay que procurar suavizarla con la providencia de libertad provisional mediante caución.

En nuestro ordenamiento jurídico, la detención preventiva, se encuentra regulada en la Sección 2º, Capítulo VI, Título II, del Código Judicial, sobre ¿Medidas Cautelares y excarcelación del imputado¿, en los artículos 2148 al 2161. Al respecto el artículo

2148 del texto legal en mención, establece los presupuestos para poder decretar detención preventiva, de la siguiente manera:

1. Cuando el delito tenga señalada pena mínima de dos años de prisión; o,
2. Cuando el autor o partícipe ha sido sorprendido en flagrante delito.

En lo que respecta al primer presupuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas oportunidades ha señalado que en ningún caso procederá la detención preventiva si la pena mínima atribuible al delito no es de por lo menos 2 años. En ese sentido, es oportuno señalar que las penas impuestas por las autoridades de policía en el ámbito administrativo no exceden de un año, de ahí pues, la gran diferencia entre la aplicación de la detención preventiva aplicada en el ámbito administrativo, cuyas penas no exceden de un año y la detención preventiva consagrada en el Código Judicial, que requiere de una pena mínima de dos años para poder ser aplicada.

Asimismo, el artículo 2148 en mención, señala una excepción para poder decretarse detención preventiva cuando se proceda por delitos contra el honor.

Por otra parte, el artículo 2149 del Código Judicial, desarrolla el concepto de flagrancia, de la siguiente manera:

¿Artículo 2149. Existe flagrancia cuando el infractor es sorprendido en el momento de estar cometiendo el hecho punible, lo mismo que cuando es sorprendido después de cometerlo y como resultado de la persecución material a que es sometido.

También existe flagrancia cuando el infractor es aprehendido por autoridad pública inmediatamente después de cometer un hecho punible y porque alguno lo señala como autor o partícipe, siempre que en su poder se encuentre el objeto material del delito o parte del mismo, o el instrumento con que aparezca cometido o presente manchas, huellas o rastros que hagan presumir fundadamente su autoría o participación.

Hay asimismo flagrancia cuando el hecho punible ha sido cometido en el interior de una residencia o cualquier otro recinto cerrado y el morador retiene al infractor a la vez que requiere la presencia del funcionario de investigación o de cualquier autoridad policiva para entregárselo y establecer la comisión del hecho.

La detención preventiva debe ser decretada por medio de diligencias, así lo establece el artículo 2159 del Código Judicial, que a la letra dice:

¿Artículo 2159. En todo caso la detención preventiva deberá ser decretada por medio de diligencias so pena de nulidad en la cual el funcionario de instrucción expresará:

1. El hecho imputado;
2. Los elementos probatorios allegados para la comprobación del hecho punible;
3. Los elementos probatorios que figuran en el proceso contra la persona cuya detención se ordena.

Sin embargo, el artículo 2155 del Código Judicial, señala una excepción a lo establecido en el artículo antes citado, al indicar que ¿cualquier persona podrá capturar al individuo sorprendido en flagrancia, sin esperar orden de la autoridad competente y entregarlo a ésta o a la autoridad administrativa cercana¿.

En lo que respecta a la segunda interrogante, debemos indicarle al señor Personero Municipal, que las normas establecidas en el Código Judicial sobre detención

preventiva, no son aplicables en los casos de contravenciones o faltas cometidas en el ámbito administrativo, en virtud de todo lo antes mencionado.

De esta manera, esperamos haber respondido a sus interrogantes en relación con el tema presentado. Con mis respetos de siempre, me suscribo, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/IL/cch.