



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de mayo de 2015.
C-30-15

Señor
Frank Alexis Abrego
Director General
Servicio Nacional de Fronteras
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestra función de asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos dar respuesta a su Nota SNF/DG/DAL/112/15, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría, si de conformidad con la Ley 69 del 27 de diciembre de 2007 y el Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, pueden habilitarse unidades investigativas y de inteligencia policial en el Servicio Nacional de Fronteras, y en caso afirmativo, si estas unidades están facultadas para llevar a cabo actuaciones investigativas bajo la coordinación de la Dirección de Investigación Judicial y la conducción del Ministerio Público.

Como cuestión preliminar, considero conveniente hacer referencia a los textos constitucionales y legales que guardan relación con el tema consultado. En ese sentido, el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política le otorga al **Ministerio Público** la facultad constitucional de "*perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales*"; a su vez, el Código Judicial, en su artículo 1991, establece que "*la instrucción sumaria por delitos de competencia de los Tribunales ordinarios de justicia corresponde a los agentes del Ministerio Público como funcionarios de instrucción*". Igualmente, el artículo 1995 del Código Judicial, señala el procedimiento a seguir en los casos donde se detecte que se ha cometido un delito perseguible de oficio, estableciendo lo siguiente:

Artículo 1995. El que, por cualquier medio, tuviere noticias de la perpetración de un delito perseguible de oficio, está obligado a poner el hecho en conocimiento del **funcionario de instrucción** más próximo al sitio en que se hallare, y si se trata de un delito infraganti, a la autoridad de policía o al agente de la autoridad más próximo al sitio en que hubiere sido ejecutado. En este supuesto, **la autoridad de policía o el agente de la autoridad tomará inmediatamente las medidas necesarias para poner al detenido, si lo hubiere, a disposición del funcionario de instrucción competente.** (El resaltado es nuestro).

Establecido lo anterior, esta Procuraduría es de la opinión que, en cumplimiento del principio de estricta legalidad, según el cual las autoridades tienen las facultades que les

otorgan las leyes, y que sus actos son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe, el Servicio Nacional de Fronteras puede habilitar unidades investigativas y de inteligencia policial **en las fronteras terrestres y fluviales de la República de Panamá**, a fin de coadyuvar en la realización de las investigaciones criminales, **bajo la dirección del Ministerio Público y en coordinación con la Dirección de Investigación Judicial**; toda vez que el artículo 1 de la Ley 69 de 2007, artículos 2 y 22 (numeral 5) del Decreto Ley 8 de 2008 y artículo 15 del Decreto Ejecutivo 103 de 2009 así lo disponen.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, por la cual se crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, los servicios de policía del territorio nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, **organizarán unidades de investigación que operarán en coordinación con la Dirección de Investigación Criminal**, quien constituye el *cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial, con funciones exclusivas de policía de investigación judicial*. Lo anterior, siempre bajo la dirección del Ministerio Público.

Sin embargo, en concordancia con las normas citadas *ut supra*, debe entenderse que las actuaciones que realice el Servicio Nacional de Fronteras, para coadyuvar en la realización de las investigaciones criminales, no pueden entrañar, entre otras, la práctica de diligencias de allanamiento, formulación de cargos (indagatorias) y/o restricción de la libertad, salvo que se trate de una aprehensión de un delincuente sorprendido in fraganti, para lo cual deberá ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 21 de la Constitución Política.

En ese sentido, mediante Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de Panamá, se faculta a esta institución policial especializada, para ejercer funciones de policía **en las fronteras terrestres y fluviales**. Para ello, se le atribuye, entre otras funciones, **el coadyuvar en la investigación de los delitos que tengan lugar en su zona de circunscripción jurisdiccional, de no existir dependencia de la Dirección de Investigación Judicial, bajo la dirección del Ministerio Público**. (Ver artículos 3 y 22, numerales 5 y 8 del Decreto Ley 8 de 2008).

Por otra parte, de conformidad con el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, el Servicio Nacional de Fronteras cuenta dentro de su estructura orgánica, a nivel operativo, con un **Departamento de Investigación Judicial** que tiene como función **planificar, organizar, dirigir, desarrollar y supervisar la investigación de los delitos (que tengan lugar en su zona de circunscripción jurisdiccional, y solamente en aquellos espacios jurisdiccionales de su competencia en donde no exista dependencia de la Dirección de Investigación Judicial)**, y reitera la disposición legal, que será **"bajo la dirección del Ministerio Público"**, es decir, que dichas actuaciones deben ser puestas en conocimiento de éste último, para ser dirigidas y autorizadas por el mismo, por ser los funcionarios de instrucción autorizados por la Constitución y la ley.

En virtud de lo indicado, y en atención al principio de estricta legalidad, según el cual las autoridades no tienen más facultades que las que le otorgan las leyes, y que sus actos son válidos cuando se funden en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella

prescribe, a juicio de este Despacho, el Servicio Nacional de Fronteras, **únicamente mediante reglamentación de su Ley, debidamente emitida por el Órgano Ejecutivo**, puede habilitar Direcciones y/o unidades investigativas y de inteligencia policial, con el objetivo de coadyuvar en las investigaciones criminales. (Concordante con el artículo 86 del Decreto Ejecutivo 103 de 2009).

No obstante, estimo pertinente anotar que al tenor del numeral 3 del artículo 6, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico, de la Procuraduría de la Administración, la misma es competente para dirimir, mediante dictamen prejudicial, las diferencias de interpretación jurídica que sometan a su consideración dos o más entidades administrativas; por lo que, de suscitarse una diferencia de interpretación jurídica a las que alude su consulta, les instamos a someterla a nuestra consideración, conforme a lo indicado en la citada norma legal.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

cc. Lic. Kenia I. Porcel
Procuradora General de la Nación

