

Panamá, 19 de mayo de 2004.

Honorable Señor
Damián Cigarruista
Corregiduría de Santa Ana
Distrito de Panamá
E. S. D.

Señor Corregidor:

Cumpliendo con nuestra función de consejero jurídico de los servidores públicos administrativos, establecida en la ley 38 de 2000, procedemos a dar respuesta a su nota N° 158-CSA del 4 de mayo de 2004 en la cual nos consulta lo siguiente:

“Si los corregidores como autoridades de Policía, pueden conocer denuncias de calumnia e injuria, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 935 y s.s. del Código Administrativo o si este tipo de proceso le competen privativamente a la jurisdicción ordinaria específicamente a la esfera penal.”

Como cuestión previa, analizaremos lo que la doctrina dispone en lo relativo a las autoridades de policía, poder de policía, y los preceptos relacionados a este tema contenidos en el Código Judicial, el Código Administrativo, así como lo dispuesto por la Ley 1 de 1988 que norma la competencia para conocer de los delitos contra el honor. Haremos referencia a los conceptos de falta, contravenciones, delitos, calumnias e injurias. Concluido esto, emitiremos nuestra opinión en derecho.

La doctrina general expone que el poder de policía del Estado se extiende a la protección integral de la vida y bienestar general, este poder se ejerce a través de un conjunto de limitaciones impuestas a los individuos en defensa de la seguridad, la salud, la tranquilidad y el bienestar en general. Concordante con esta concepción encontramos definiciones aportadas por

estudiosos del tema, y en esta oportunidad citamos a Fiorini y a García-Herreros.

Fiorini: “ el poder de policía es la actividad estatal que tiende a regular el equilibrio necesario entre la existencia individual y el bien común cuando es perturbado”¹

Orlando García-Herreros: “el poder de policía es el conjunto de actividades administrativas que tiene por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público.”²

Se desprende de las definiciones mencionadas que el poder de policía tiene por objeto la conservación del orden público. Este puede entenderse como la tranquilidad o ausencia de desórdenes o perturbaciones, la seguridad o eliminación de riesgos de accidente y la salubridad pública o estado en el cual no haya riesgo a enfermedades. No obstante, citamos la siguiente definición de orden público:

“ ..el conjunto de circunstancias dentro de las cuales es posible a los ciudadanos el ejercicio normal de sus derechos., el Estado está obligado a restablecerlas, como también está obligado a preservarlas, evitando que se alteren.”³

Para el tema que nos ocupa, nos referimos a las autoridades de policía que ejercen este poder a través de funciones administrativas dirigidas a la conservación del orden público, como lo son: el Presidente, Gobernadores, Alcaldes, y los Corregidores. El Código Administrativo en su Libro Tercero norma el poder y la autoridad de Policía, a su vez divide la Policía en Material y Moral y designa quienes son Jefes de Policía, dentro de los cuales se encuentra el Corregidor como autoridad dentro de su corregimiento. Es precisamente la Policía Moral la que debe mantener la paz, el orden y la seguridad. Para cumplir con este objetivo las autoridades deberán proveer seguridad personal a los administrados, tal y como lo dispone artículo 931 del Código Administrativo:

¹ FIORINI, *op. cit.*, p. 100. HERRAIZ, HÉCTOR EDUARDO, *Poder de policía*, Buenos Aires, 1970, pp.

² García-Herreros, Orlando. Lecciones de Derecho Administrativo. Página 286.

³ García-Herreros, Orlando. Lecciones de derecho Administrativo. Página 269.

“Todos los empleados de policía tienen el imprescindible deber , bajo la responsabilidad de la ley, de defender contra vías de hecho a todas las personas residentes en el territorio de su jurisdicción o en el que deban hacer su servicio. **Protegerán a las personas, su libertad, su honor y su tranquilidad**, no solo cuando su auxilio sea solicitado, sino en todo caso que llegue a descubrir que por vías de hecho se trama o atenta contra cualquiera persona o contra sus derechos individuales.” (resaltado es nuestro)

Es dentro de este contexto que los Corregidores como autoridades de policía pueden, para mantener el orden público y la tranquilidad, conocer de casos en donde se presente la injuria o se ataque el honor de las personas, produciéndose intranquilidad o desorden público.

El Estado a través del poder de policía tiene como uno de sus fines garantizar la convivencia pacífica, la cual puede verse alterada en ocasión de riñas o escándalos públicos que se originen de situaciones en donde exista ultraje de palabra entre personas con intención de deshonrarse uno a otro. Cabe mencionar que existen diferentes clases de injurias: la leve y grave, y sostenemos que comúnmente son injurias leves las que se presentan en riñas callejeras. Sin embargo, la calificación de éstas debe estar a cargo de la justicia ordinaria. A continuación los conceptos de injuria, injuria grave e injuria leve:

Injuria: Agravio o ultraje de palabra con intención de deshonrar, afrentar, envilecer, desacreditar, hacer odiosa, despreciable o sospechosa a otra persona, ponerla en ridículo o mofarse de ella.

Injuria Grave: “...En Derecho Penal: se estiman injurias graves e integran delito la imputación de un delito que no da lugar a un procedimiento de oficio, la de un vicio o falta de moralidad que desprestigie considerablemente en la opinión o ambiente profesional , los dicho o hechos que por las circunstancias se tengan por afrentosos. Todas las alusiones o referencias a la infidelidad conyugal, a la ilegitimidad del origen, a la inversión sexual a la vida licenciosa de una mujer, integran la mas frecuente clase de estas injurias...”

Injuria Leve: “Las que nos son injurias graves...Esta definición perogrullesca la impone la legislación penal común, que se limita a declarar cuales son aquellas; de ahí que las leves sean todas las demás palabras o acciones que deshonran o menosprecian.”

Dicho esto, y de acuerdo a los artículos 932 y 933 del Código Administrativo, los Jefes de Policía pueden imponer sanciones a todo individuo que con injurias y ultraje provoque a otro, rompiendo así la tranquilidad social. Igualmente los Jefes de Policía pueden conocer de querrelas de personas que se sientan injuriadas e intervenir solicitando caución suficiente para observar buena conducta, y en los casos que el Jefe de Policía se encuentre en la situación de que ambas personas se injurian o se atacan mutuamente, podrá solicitar fianza de paz a ambas partes. Todo esto en ejercicio de su función de Policía Moral y resguardando la paz y tranquilidad en el área de su jurisdicción.

Las funciones desarrolladas por las autoridades de policía se concentran en la búsqueda de la paz, pues a estas autoridades se les asigna la difícil labor de la conservación del orden público el cual se logra protegiendo los derechos individuales y sociales contenidos en nuestra Constitución. Las decisiones de las autoridades de policía deben ser cumplidas por los ciudadanos y las ciudadanas y la infracción a las normas administrativas da lugar a la comisión de faltas o contravenciones y no a un delito. Es decir, la justicia administrativa de policía conoce de faltas y no de delitos; aquí radica la diferencia de lo que puede conocer un corregidor y un juez ordinario. Citamos a Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual:

“...En cuanto a las faltas existe curiosa gradación en los códigos criminales. Por ejemplo: el Código Penal no se ocupa de ellas, y sólo trata de los delitos o hechos graves merecedores de pena, y ello significa que las faltas se determinan y se penan por las autoridades gubernativas, de policía y las jerárquicas de índole profesional o de otra naturaleza...el Código Penal Francés tiene instaurado un criterio tripartito: crímenes (las infracciones gravísimas), delitos (infracciones de importancia media) y contravenciones o faltas (las infracciones leves). Otros autores opinan que entre contravención y falta existe la diferencia de constituir las primeras a infracción a las disposiciones y reglamentos de policía; y ser las faltas estrictas el grado

inferior o más benigno de aquellas figuras delictivas que permitan escalonamiento en la responsabilidad.”

En nuestro ordenamiento jurídico la justicia administrativa o de policía conoce de faltas o contravenciones a las normas administrativas, y la justicia encargada de la investigación y sanción de los delitos es la justicia ordinaria y la llevan a cabo conjuntamente los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público. Importante señalar que el artículo 175 del Código Judicial, faculta a las autoridades de policía conocer procesos civiles ordinarios y ejecutivos, y de delitos no agravados hasta un máximo de monto establecido por la ley.

Entrando al fondo de su consulta sobre lo que dispone el Capítulo de Policía Moral, Parágrafo Tercero del Capítulo Segundo- Seguridad Personal del Código Administrativo en lo relacionado a las Calumnias e Injurias, y la competencia de las autoridades de policía de conocer de este delito, consideramos que la Ley 1 de 1988, subroga estas disposiciones al concederle de manera privativa a los Jueces Municipales la competencia sobre los delitos contra el Honor.

Procederemos a citar el artículo 15 de la Ley 1 de 1988 por el cual se reforman algunos artículos del Código Penal, del Código Judicial, del Código Civil y se dictan otras disposiciones referente a los delitos de Calumnia e Injuria:

“Artículo 15: Tendrán competencia privativa para conocer de los delitos contra el honor, los jueces municipales del domicilio del ofendido o del lugar donde se produjo el hecho punible a elección del ofendido. Cuando estos delitos se cometieren a través de un medio de comunicación social, será competente los Jueces de Circuito.”

A este respecto hacemos referencia a la Obra Derecho Administrativo de Rafael Bielsa:

“Pero la intervención policial no procede cuando se trata de delitos de acción privada, como el de calumnias y el de injurias. Sin embargo, cuando el hecho es público y llega hasta originar escándalo la policía interviene para mantener el orden público en el sentido de la moralidad en general; se trata de actividad propia de la policía administrativa sin consideración de delito alguno.”

Con esto en perspectiva, somos del criterio jurídico que la Autoridades de Policía, en las cuales se incluye al Corregidor, tienen la función y el deber de intervenir en todo acto que atente contra el orden público y la convivencia pacífica. En los casos que esto sea producto de confrontaciones públicas por ultrajes, injurias o calumnias, el Corregidor deberá sancionar por la falta o contravención al orden público y a la seguridad personal. En caso de recibir querrela formal por el delito de calumnia e injuria deberá remitirlas a las autoridades competentes para conocer este delito, instancia que deberá iniciar un sumario, valorarlo y en caso de probarse el Juez competente deberá sancionarlo con las penas establecidas en la ley. En otras palabras, son los Jueces Municipales quienes deben conocer de las querellas de los delitos contra el honor y actuar en conjunto con el Ministerio Público, sin embargo si por razones de injurias y ultrajes se produce desórdenes públicos, es el Corregidor quien deberá intervenir y sancionar esta falta o contravención, que radica en infringir la paz y tranquilidad que debe imperar en la comunidad. Cumpliéndose así con el precepto constitucional del debido proceso, contenido en el artículo 32 de nuestra Constitución Nacional.

“Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.”

Con la pretensión de haber absuelto su consulta, reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
Suplente.

JJC/go/cch.

