

4 de junio de 1996,

Señor

**ELIAS CASTILLO DOMINGUEZ**Alcalde del Distrito de La Chorrera  
La Chorrera, Provincia de Panamá

Señor Alcalde:

Doy respuesta a su atento Oficio NQDAJ-96-198, fechado 22 de abril de 1996, por medio de la cual nos pregunta si los Corregidores de Policía: "...están autorizados para realizar allanamientos; de ser positiva su respuesta le agradeceré facilitarme copia de los fundamentos legales".

Su interesante consulta está relacionada con una de las Garantías Fundamentales contempladas en nuestra Constitución Política, como lo es la inviolabilidad del domicilio, figura jurídica consagrada en el artículo 26, así:

"ARTICULO 26. El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres. Los servidores públicos de trabajo; de seguridad social y de sanidad pueden practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública".

En la doctrina jurídica panameña, se sostiene que, "la inviolabilidad del domicilio, en trasfondo garantiza el derecho a la propiedad privada y el respeto a la dignidad que cada persona merece, pues el Estado tiene la obligación de proveer seguridad a sus ciudadanos a fin de que no sean afectados en su integridad física, psíquica y moral. En principio, impone la prohibición de que el domicilio sea ultrajado; es decir ninguna persona, sea autoridad o no, puede entrar al domicilio o residencia de otra persona sin la autorización del propietario" (Comentarios de Luis Fuente Montenegro al Artículo 26 de la Constitución Política de la República de Panamá. Editorial Publipan, Panamá; 1993, p. 64).

Este derecho fundamental, puede ceder ante la posibilidad de una diligencia de allanamiento, la cual para su configuración requiere orden escrita emitida por autoridad competente y que además estipule de manera clara y específica cuáles son las razones que la motivan. Sobre este tema resulta ilustrativo lo que expresa la Enciclopedia Jurídica Omeba, cuando al definir la institución del allanamiento, dice lo siguiente:

"La institución del allanamiento es, a su vez, consecuencia lógica de la norma constitucional declarativa de la inviolabilidad del domicilio y del precepto punitivo derivado de la violación. En efecto, ningún derecho individual, ni ninguna libertad son tan ilimitados que no estén restringidos por la necesidad de proceder a la defensa de los intereses individuales opuestos o, con mayor motivo, de la colectividad. De ahí que se haya previsto la posibilidad de entrar al domicilio ajeno contra la voluntad, aún expresa, de su dueño sin que ello signifique atentar contra la inviolabilidad y, por tanto sin caer en delito de violación. Allanar es tanto como permitir a los ministros de justicia entrar en alguna iglesia o en otro lugar cerrado, se entiende de que contra la voluntad de quien tendría derecho a impedirlo. Más para allanar legítimamente un domicilio se requieren dos requisitos; uno el permiso de la autoridad competente que lo es únicamente el juez y otro, la existencia de causa debida, como es la investigación criminal o la aprehensión del delincuente. (ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Bibliográfica Argentina, Tomo I, Buenos Aires, 1934, pág. 669).

De las definiciones señaladas, se colige que el allanamiento es la diligencia judicial que se decreta para permitir el acceso legal de la autoridad a casas, edificios, inmuebles, habitaciones, oficinas, predios, establecimientos, naves y aeronaves particulares, aún en contra de la voluntad de quienes la habitan u ocupen, con la finalidad de realizar citaciones, notificaciones, secuestros de bienes, hacer inspecciones judiciales o reconocimientos de peritos y otras necesidades de la autoridad. En los procesos penales, especialmente durante la etapa del sumario, el mismo se efectúa con la intención de permitir el aseguramiento de las pruebas; o la captura o detención de los presuntos imputados en la comisión de los hechos punibles; o para descubrir a sus autores y partícipes; y siempre que existan "graves indicios".

(V. Art. 2185 Cód. Judicial).

Pues bien, el punto consultado se centra en determinar si los Corregidores y demás autoridades de policía, sin ser autoridades judiciales, poseen la competencia necesaria para decretar y practicar allanamientos de morada como parte de sus atribuciones legales.

Los artículos 562 y 2185 del Código Judicial, al respecto de la diligencia de allanamiento de morada, señalan:

"ARTICULO 562. El Juez puede decretar mediante proveído de mero obediencia el allanamiento de inmuebles, habitaciones, oficinas, predios, establecimientos o de naves o aeronaves particulares, y entrar en ellos aún en contra la voluntad de los que los habiten u ocupen, en los casos siguientes:

1. Cuando dentro del inmueble, establecimiento, nave o aeronave, estuviere alguna persona a quien haya que hacer alguna citación o notificación;

2. Cuando dentro del inmueble, establecimiento, nave o aeronave, existan bienes que deben ser secuestrados, avaluados o exhibidos; o ser objeto de inspección judicial o de reconocimiento o examen de perito;

3. Cuando el mismo inmueble, establecimiento, nave o aeronave deban ser secuestrados, avaluados o entregados a determinada persona o cuando en ellos haya de practicarse una inspección judicial o un examen de peritos.

4. Cuando deba practicarse cualquier otra diligencia judicial, ya en el inmueble, establecimiento, nave o aeronave, ya en cosas existentes en ellos.

5. Cuando para practicar las diligencias a que se refieren los numerales anteriores, sea necesario pasar por un inmueble para llegar al bien o lugar donde deban realizarse dichas diligencias".

"ARTICULO 2185. El funcionario de instrucción

2  
9  
11  
16  
13  
09  
08  
20  
11

puede allanar un edificio de cualquier clase, establecimiento o finca cuando haya indicio grave de que allí se encuentra el presunto imputado, efectos o instrumentos empleados para la infracción, libros, papeles, documentos o cualesquiera otros objetos que puedan servir para comprobar el hecho punible o para descubrir a sus partícipes.

Tales allanamientos se practicarán entre las seis de la mañana y las diez de la noche; pero podrán verificarse a cualquier hora, en lugares en que el público tiene libre acceso en los casos de flagrante delito o cuando sea urgente practicar la diligencia. En todo caso, el allanamiento deberá ser decretado por el funcionario de instrucción" (Lo subrayado es nuestro).

Por su parte los artículos 1099 y 1728 del Código Administrativo, al referirse a las facultades de las autoridades de policía (Gobernador, Alcalde, Corregidor), para llevar a cabo allanamientos de domicilio, señala lo siguiente:

"ARTICULO 1099. Las autoridades de Policía no podrán allanar las habitaciones o edificios particulares si no por motivos legales y conforme al procedimiento que establece este Código en el lugar correspondiente".

"ARTICULO 1728. Respecto de notificaciones, traslados, avalúos, reconocimientos, registros, allanamientos, impedimentos y recusaciones, se precederá de conformidad con las disposiciones del Código Judicial".

De las normas arriba transcritas se colige que la competencia de las autoridades de policía en materia de allanamientos procede en cada caso de la siguiente manera:

A) Controversias civiles de policía: Por disposición del artículo 1728 del Código Administrativo, en los procesos civiles, ordinarios y ejecutivos, de los cuales conozcan estos funcionarios, debe precederse según lo previsto en el artículo 562 y siguientes del Capítulo VI, Diligencia de Allanamiento, del Título II, Medidas Cautelares, del Libro Segundo, Procedimiento de lo Civil, del Código Judicial.

B) Procesos Correccionales: Al artículo 1099 del Código

Administrativo al referirse a los allanamientos y registros que pueden decretar y practicar las autoridades de policía en materia de policía correccional dice, que el procedimiento a seguir en esos casos será detallado en el lugar correspondiente del mismo Código. Sin embargo, dicho procedimiento no fue desarrollado en el citado cuerpo legal, sino posteriormente mediante Decreto Ejecutivo N°5, de 3 de enero de 1934, "Sobre procedimiento de Policía Correccional", modificado por el Decreto Ejecutivo N°39, de 16 de junio de 1939, "Por el cual se subroga y adiciona el artículo 19 del Decreto N°5 de 1934, sobre Policía Correccional". Por lo antiguo de las Gacetas Oficiales contentivas de estos Decretos, solamente hemos adjuntado copias, debidamente cotejadas y encontradas sin error, de transcripciones mecanografiadas con las cuales cuenta este Despacho en sus archivos.

C) Por otro lado, acertadamente ha señalado su Asesor Legal, ha sido la jurisprudencia decantada por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, Ramo Penal, la que ha reconocido a los Corregidores y otros funcionarios de policía la potestad para intervenir de manera provisional en asuntos que aunque no sean de su competencia deban ser impedidos en pro de la seguridad y tranquilidad social, toda vez que es la responsabilidad de estas autoridades mantener el orden público y hacer cumplir las leyes dentro de su jurisdicción. Ha dicho aquella alta magistratura, en Fallos de 26 de noviembre de 1990 y 16 de diciembre de 1993, sobre el punto lo que sigue:

"De acuerdo con lo establecido en el art. 11 de la Ley 112 de 1974, los jueces nocturnos de policía, durante el período de seis de la tarde a seis de la mañana, están facultados para ejercer funciones de funcionarios de instrucción, de manera que les está permitido aprehender a los delincuentes y practicar todas las diligencias necesarias, tales como el allanamiento, previo cumplimiento de los requisitos previstos en el Código Judicial que exige dictar resolución mediante la cual es decretada esa diligencia, especificando cuál es la habitación, oficina o edificio que será objeto del allanamiento, quién es su propietario y al concurrir al sitio correspondiente deben mostrar esa resolución para que la parte afectada tenga conocimiento que se trata de un allanamiento, pero de ofrecer resistencia pueden utilizar la fuerza para practicar la misma y es obligación

levantar un acta con el inventario de todo lo que ha sido aprehendido y la firma de las personas que participaron en el allanamiento, así lo consignan los arts. 2185 al 2200 del Código Judicial.

También los corregidores y demás funcionarios de policía están facultados para practicar allanamientos en su jurisdicción cuando deban colaborar en la captura de un delincuente o tengan noticia de que en determinada habitación o edificio se está cometiendo un delito y es su deber impedir la comisión del mismo practicando la diligencia de allanamiento, previo el cumplimiento de la formalidades legales explicadas. Estas afirmaciones tienen fundamento en lo que dispone el art. 1099 del Código Administrativo".

"El mandato previsto en el Libro Tercero del Código Administrativo a los funcionarios de policía, quienes tienen la responsabilidad de mantener el orden, hacer cumplir las leyes dentro de sus jurisdicción y tomar todas las medidas necesarias en forma preliminar para ofrecer a los habitantes la paz, seguridad, normal convivencia y respeto de los derechos. Es posible la intervención de los funcionarios de policía en forma provisional para atender problemas domésticos, de servidumbre, de perturbación, de restitución por despojo, asuntos penales, aun cuando no son de su competencia, pero debe tomar las medidas preliminares e inmediatamente trasladar el negocio al conocimiento de la autoridad competente".

D) También pueden los Corregidores realizar allanamientos en calidad de funcionarios comisionados por los Tribunales y Agentes del Ministerio Público (V. art. 205 del Código Judicial).

Tal como se expresó en párrafos precedentes, los Corregidores son competentes para realizar allanamientos dentro de Procesos Correccionales de Policía, con fundamento en el Decreto Ejecutivo N°5 de 1934, modificado por el Decreto Ejecutivo N°39 de 1939, el cual constituye una ley material de jerarquía jurídica inferior a las leyes formales (entiéndase por estas las promulgadas

por la Asamblea Legislativa). Cabe advertir, que dicho instrumento jurídico no se compadece con la garantía consagrada en el artículo 32 de nuestra Carta Fundamental, según la cual nadie puede ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites previamente establecidos en la ley formal.

No obstante lo señalado, debemos tener en cuenta que el mencionado Decreto no ha sido declarado ni inconstitucional, ni ilegal por nuestros Máximos Tribunales Jurisdiccionales, así como tampoco ha sido derogado o revocado por el Ejecutivo Nacional o la Asamblea Legislativa, lo cual, de acuerdo al principio de presunción de legalidad, hace que el mismo conserva su plena vigencia y eficacia y en consecuencia es de obligatorio cumplimiento.

En conclusión, esta Procuraduría reitera que tanto el ordenamiento positivo patrio, Código Judicial, Código Administrativo y Decreto Ejecutivo N°5 de 1934, así como la jurisprudencia de nuestros tribunales, reconocen a las autoridades de policía en general y a los Corregidores en especial, la atribución para decretar y practicar allanamientos de morada.

En espera de que esta respuesta sirva a sus propósitos y sin más que agregar, me suscribo de usted,

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.  
Procuradora de la Administración.

ANdeF/23.