

1 de noviembre de 1996,

Licenciado
Aristides Romero Jr.
Contralor General. de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

Por medio de la presente le brindamos nuestro punto de vista jurídico, respecto de su *consulta administrativa* identificada bajo el número 1135-DEC/E, fechada 7 de octubre de 1996, la cual llegó a nuestro Despacho el día 8 del mismo mes de 1996.

I.- EL CUESTIONAMIENTO.

Esta *Consulta* dice relación con la interpretación de alguna normas de un *Proyecto de Decreto Ejecutivo*, por medio del cual se pretende crear un ente público nuevo, el INSTITUTO NACIONAL DE ANÁLISIS DE ESTADÍSTICAS CRIMINALES (INADEC).

En cuanto a la implantación de este nuevo Instituto, usted nos dice lo siguiente:

“Al respecto, el criterio de la Contraloría es la no viabilidad de lo pretendido, dado que algunas disposiciones del mismo entrarían en conflicto con ciertas normas legales de nuestro Ordenamiento Jurídico, como son:

- El artículo 275 Numeral 10 de la Constitución Nacional.
- El artículo 11 Numeral 11 de la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría.
- Los artículos 1, 2 y 3 de la Ley No. 7 de 25 de febrero de 1960, sobre la Estadística Nacional”.

En opinión de la Asesoría Legal de la Contraloría General, “la intención legislativa del Ordenamiento Jurídico Nacional pretende que la Contraloría General maneje la regulación”. planificación, programación, dirección y ejecución centralizada de los

servicios estadísticos oficiales en forma tal, que asegure una coordinación real de los mismos, *eliminando la duplicación de esfuerzos y gastos innecesarios*, y que se prevea una Dirección técnica de carácter oficial adecuada para tal fin, la **Dirección de estadística y Censo de la Contraloría**". (La cursiva es nuestra)

II.- NUESTRO DICTAMEN.

A pesar de lo sustancioso del criterio legal de los Asesores del señor Contralor, nos permitimos disentir que de el, en función y con fundamento en las siguientes ideas y miramientos jurídico-organizativos.

La ilustrada opinión de los Asesores del contralor parte de la interpretación de la Norma Fundamental y Legal. Veamos:

En este orden de ideas, se sostiene, que es absolutamente cierta, que en el artículo 276 del Estatuto Constitucional, se describe a la función estadística, como una atribución de la Contraloría General de la República. Igualmente se remite al lenguaje legal, específicamente a la Ley 32 de 1984 y el Decreto Ley No. 7 de 1960, en donde se reafirma esta función de llevar y dirigir la estadística nacional, en cabeza del Ente Fiscalizador denominado La Contraloría General de la República (en lo sucesivo La Contraloría).

Así pues, de lo que propiamente se trata en esta *consulta administrativa que nos ocupa*, es del ejercicio legítimo y *exclusivo* de dos potestades con ámbito funcional diverso, como lo son la de la política criminal y la potestad fiscalizadora que en la materia particular sería la de crear y dirigir la estadística nacional.

Esta dualidad de funciones, en nuestra opinión, no se trata de medidas traslapadas de una misma naturaleza en su origen, sino más bien del ejercicio de competencia yuxtapuestas que no generan interferencias en el orden constitucional y legal; de manera que no tiene por qué sentirse la Contraloría amenazada en sus funciones legales, con la creación de una entidad especializada en una forma estadística particular, cual es la estadística criminal.

A.- Fundamentación Jurídica.

La Constitución Política afirma que las funciones de la Contraloría son las señaladas en el artículo 276, y sin embargo, ella misma se cuida en plantear que esas funciones no son las únicas, sino que esas atribuciones se conjugaran con las establecidas por la ley formal. Dicho precepto constitucional señala:

"Artículo 276.- Son funciones de la Contraloría General de la República, **además de las que le señale la Ley**, las siguientes:
(...)" (Resaltó la Procuraduría de la Administración)

Entendemos de lo pretranscrito que, las funciones de la Contraloría no son exclusivamente constitucionales. Sobre esto ya la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado, en este mismo sentido. (V. el Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 26 de octubre de 1994.)

En la Ley 32 de 1984, el numeral once (11) del artículo once (11), se dice que es una de las atribuciones legales de la Contraloría el “Dirigir y formar la estadística nacional, *de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes*”. Como se puede ver fácilmente, aquí la ley remite a la legislación especial sobre la estadística nacional, la normativización de este asunto específico.

Así pues, a modo de una conclusión preliminar sobre estas líneas de pensamiento digamos que, las facultades de la Contraloría son de orden constitucional y legal. Y en cuanto a la facultad específica de dirigir la estadística nacional, dichas facultades tienen su regulación en la Ley 32 de 1984 y en la Ley especial sobre ese asunto (el Decreto Ley N° 7 de 25 de febrero de 1960, publicado en la Gaceta Oficial N° 14,077 de 15 de mayo de 1960).

En concreto, la Ley especial sobre estadísticas nacionales, el Decreto Ley 7 de 1960, sabiamente reconoce que la función de formar la estadística puede ser realizada por más de una dependencia oficial. Es más, señala que de hecho las dependencias oficiales, municipales u organismos autónomos o semiautónomos pueden formar estadísticas; empero, su coordinación y dirección está a cargo de la Contraloría. Sobre esto veamos los artículo 2, 3, 4 y 42 de esa excerta legal, en donde se dice:

“Artículo 2: La función de formar la Estadística Nacional comprenderá las actividades relacionadas con la recopilación, elaboración, análisis y publicación de estadísticas que **realice toda dependencia oficial nacional, municipal u organismos autónomos o semiautónomos**”.

“Artículo 3: La Estadística Nacional, se declara de **utilidad pública y de interés social**”.

“Artículo 4: Para el cumplimiento de la función señalada en el artículo 1, la Contraloría General de la República tendrá las siguientes facultades en relación con las dependencias y organismos mencionados en el Artículo 2:

a) Solicitar que no se emprenda o que, una vez iniciada, se suspenda una investigación estadística, o que no se comience o que, una vez empezada se suspenda una serie estadística cuando tal investigación o serie implique una duplicación;

b) Solicitar la modificación de formulario, definiciones, clasificaciones e instrucciones que se utilicen o vayan a utilizarse para la recolección de datos con fines estadísticos;

c) **Emitir opinión sobre las publicaciones de carácter estadístico;**

d) Asesorar a las demás dependencias u organismos oficiales **que realicen actividades estadísticas;**

e) Hacer todas las recomendaciones que considere convenientes para el mejoramiento de la Estadística Nacional.

Parágrafo. Las solicitudes de la Contraloría General a los que se refieren los acápites a y b del presente Artículo, son de obligatoria aceptación para la dependencia a la cual se le formule”.

“Artículo 42: Para el cumplimiento de lo que establecen los Artículos 4 y 5, las dependencias y organismos mencionados en el Artículo 2 quedarán obligados:

a) Enviar a la Contraloría General de la República copia de todas las publicaciones de carácter estadístico;

b) Rendir a la Contraloría General de la República, por lo menos 4 veces en el año, informe sobre sus actividades estadísticas. La fecha y forma de estos informes serán fijados por la Contraloría General”.

Estos artículos son perfectamente conciliables con los artículos 53 y 54 de la Ley Orgánica de la Contraloría, la Ley 32 de 1984. Veamos:

“Artículo 53. La Contraloría General dirigirá y formará la estadística nacional, en conformidad con lo que al efecto establezcan las leyes especiales y reglamentos respectivos. Se declara a la estadística nacional como actividad de utilidad pública y de interés nacional.

“Artículo 54. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría dirigirá y coordinará las actividades estadísticas **que lleven a cabo las entidades públicas**, procurando que sus resultados rindan beneficio de carácter general.

La Contraloría, igualmente, estará facultada para solicitar información con fines estadísticos a entidades o personas públicas y privadas. Cuando así lo haga, tales entidades y personas deben suministrar información, que para dichos fines le sea solicitada, y la Contraloría está obligada a mantener la reserva y confidencialidad sobre la información obtenida”.

Inferimos de estas disposiciones normativas que, no podemos tener **una visión restringida de la función pública de elaborar algún tipo de estadística**, razón por la cual consideramos que sí es viable la creación del INADEC.

B.- Fundamentación Organizacional.

Ya hemos dicho que, sería organizacionalmente equivocado pensar que la actividad estadística debe estar monopolizada por un sólo ente público, habida cuenta de que esto sacrificaría la especialización de otras agencias oficiales. Ahora expliquemos estas razones organizativas.

Ciertamente, la ley al permitir que todas las instituciones públicas puedan levantar informes estadísticos, lo que hace en el fondo es reconocer un hecho organizativo, de suyo fundamental: **la descentralización de esta actividad.**

1.- Implicaciones de la descentralización administrativa.

En el caso concreto de la presente *Consulta*, partimos de esta idea central: el querer controlar “IN EXTENSO”, la actividad de captación de los datos criminológicos, es tanto como persistir en la pista equivocada de la centralización, pero con “ANIMO DOMINI, DEFENDENDI ET DETINENDI”. O sea, con ánimo de dominar, defenderse y retener poder.

Efectivamente, hoy en día existe un nuevo mapa administrativo el cual se funda en estas ideas: Veamos:

a.- El esfuerzo administrativo-político de atacar frontal y decididamente los problemas del país, no se puede o debe diluir, por la falta de coordinación y articulación de las actuaciones interinstitucionales, que forman su entorno inmediato de trabajo.

b.- El nuevo modelo de solución de los problemas, dice relación con la idea del abaratamiento de los costos del servicio público, por vía de la división y agrupación de tareas. Como apunta CROZIER, “diferenciación e integración son las dos dimensiones esenciales para el diseño de toda estructura organizativa eficiente”.

Este nuevo enfoque individualista de la función pública no tiene más justificante que la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios concretos de la administración.

c.- Frente a las multifunciones de las macroinstituciones, los programas de modernización del estado van a proponer un enfoque restringido que concentra su atención en el interior mismo de las funciones específicas de esa estructura.

En este sentido se dice que por lo regular la realidad ha demostrado que esas macrofunciones no han podido ser desempeñadas por los macroentes, habida cuenta de la falta de planificación y la carencia del instrumentado desarrollo específico y de seguimiento.

d.- Se dice que si se le concede a los cuerpos especializados, la posibilidad de captar directa y efectivamente los datos relevantes de los problemas que se proponen solucionar; se le permitirá articular eficazmente las relaciones en el ejercicio de competencias compartidas, cuya interdependencia funcional no puede deshacerse por su reparto entre distintas autoridades públicas; de lo contrario, el impacto de los grandes cambios políticos en el funcionamiento cotidiano de los servicios públicos puede quedar lejos de satisfacer todas las expectativas depositadas en los mismos.

En los casos de los programas y políticas criminales, este anhelo de ordenación está más que justificado ya que, en el caso de la lucha contra de la delincuencia organizada, es indiscutible sino axial que, el Ente Ordenador de la política Criminal del Estado (que aún no existe como tal), genere el cambio organizativo y funcional entre las que sobresalen, lograr la cooperación interestatal y de todos los entes públicos en orden a la más racional utilización del conjunto de recursos.

e.- Ya en cuanto a la represión del delito, vista como una política estatal, se dice que ella involucra necesariamente, el tener una información clara y precisa de las dimensiones del problema delictivo; en consecuencia, se debe tener claro cuáles son los objetivos de esa función, para así tener un marco de responsabilidad bien definido, para optimizar la ejecución de las operaciones. Y, finalmente, se debe contar con información y apoyo suficiente para conocer las actividades que realizan los cuerpos públicos involucrados y su relación con los objetivos.

2.- Conclusiones Organizativas.

A modo de una reivindicación conceptual, podemos decir que la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la administración, obliga a que se le dé autonomía a algunas oficinas públicas: secretarías operativas, como organizaciones separadas; a modo de que se les confíe áreas de gestión operativa específicas dado su alta especialización.

Esta afirmación se hace más notoria cuando hablamos de la represión del delito, ya que, sin dicha autonomía y rectoría, el nuevo INADEC, sólo vendría a ser un esfuerzo estético o formal que, busca reprimir la delincuencia circunstancial, a modo de un "exorcismo institucional", una especie de "esfuerzo mágico" que apacigua la opinión pública, pero no soluciona de forma científica el problema de fondo de la delincuencia.

7

C.- Problema de fondo: la estadística criminal, como herramienta de la investigación del problema criminológico.

Hay en el epicentro de la presente *Consulta administrativa* una pregunta axial: ¿la Contraloría, como ente fiscalizador, está especializada en una de las fases de la política criminal y la criminología, cuál es la estadística criminal?

1.- El papel de la Contraloría General.

Se sostiene que toda actividad administrativa debe ser sometida a un sistema de control o de medio de fiscalización, con el fin de garantizar su legitimidad y oportunidad, **al mismo tiempo que lograr la eficiencia** y moralidad dentro de la Administración. De esta forma, dentro de los medios de control o fiscalización en la Administración pública se hallan los llamados procedimientos de control y refrendo del gasto público.

Esta actividad de fiscalización no se encuentra en manos de uno de los tres cuerpos tradicionalmente concebidos (la triada o trinidad poder ejecutivo, legislativo y judicial), sino que la desempeña un órgano "extrapoder", por estar al margen o fuera de esos poderes tradicionales. Entre nosotros esta actividad la realiza un ente de origen constitucional llamado la Contraloría General de República.

La Contraloría además de tener por finalidad la fiscalización de la actividad económico-financiera de la Administración, tiene, como hemos visto, una función accesorio, cual es la de **coordinar y dirigir** la actividad estadística.

Interesa destacar aquí que, esa actividad estadística, cobijada bajo el alero de la actividad de control y fiscalización, comprende exclusivamente el mecanismo evaluativo-planificador de toda la actividad económica, social y política del Estado en general. Esta labor de diagnóstico no es lo mismo que la de auscultación específica de problemas particulares, como los relativos a la criminalidad. Es más, no tienen por objeto el encontrar soluciones determinadas a ese tipo de problemas. Simplemente se debe conformar con el **planear, organizar y publicar**, los datos estadísticos recabados por otros cuerpos oficiales.

2.- La estadística criminal.

De partida se debe asegurar que, hoy en día, la estadística es un auxiliar tan importante de la política criminal y de la criminología, que sin ella, no pasarían de ser unas meras especulaciones teóricas.

Teniendo de presente que la llamada estadística criminal es, según ALFONSO REYES ECHANDÍA, "el conjunto de datos numéricos sobre los crímenes y criminales", ella es fundamental, habida cuenta de que, sin ella, las investigaciones sobre la etiología de la criminalidad y su dinámica, no podrían cuantificar los datos aportados, establecer correlaciones y hacer recomendaciones de profilaxis delictuosa que parezcan convenientes. Según GUTIERREZ TOVAR -citado por REYES ECHANDÍA- contando

con este tipo de estadística será posible "proceder con éxito tanto en la prevención como en la represión y aplicar lentes científicos desentrañando de la masa estadística aquellos gérmenes patológicos perturbadores del cuerpo social" (REYES ECHANDÍA, ALFONSO, Criminología., Universidad Externado., Colombia., 1984., pág. 40)

Así las cosas, la estadística criminal puede ser llamada *el punto de partida de la criminología teórica y la punta de lanza de la criminología investigativa.*

Ciertamente, la criminología teórica para interpretar y sacar conclusiones, respecto de los datos e investigaciones bibliográficas usadas, necesita de la estadística.

Igualmente, en la investigación de campo, la criminología investigativa, se usan herramientas tales como encuestas, el método etnográfico-compartivo, la experimentación clínica, etc.; las cuales se utiliza la captación de datos numéricos.

2.1.- En la estadística criminal ¿quién extrae los datos objeto de su estudio?

Los datos numéricos sobre el asunto criminológico, por lo general provienen de los organismos policíacos (la Policía Técnica Judicial, las Corregidurías, los "Juzgados Nocturnos", Puestos de policía, etc.), judiciales (los tribunales penales, las dependencias penales del "Ministerio Público", etc.) y penitenciarios. Otra fuentes lo son los Institutos y grupos de personas privadas y públicas que captan información criminológica.

De ahí que es prácticamente imposible que un solo organismo logre compendiar la actividad de captación de datos criminosos.

Esta afirmación tiene por resultado una verdad incuestionable, los datos obtenidos por todos esas agencias deben ser uniformados en los rubros utilizados para clasificar una misma categoría de datos. De no existir un ente unificador que logre homogeneizar esos todos, las conclusiones sobre el tema delictivo, pudieran resultar vulnerables o equívoca.

Saldada esa necesaria coordinación interinstitucional, por vía de ese ENTE UNIFORMADOR, la estadística criminal llenará el cometido mínimo de señalar los puntos álgidos, enconosos, irritativos del problema y la velocidad, crecimiento, decrecimiento, conexidad, amplitud, extensión, saturación e intensidad del delito.

Como se puede ver, ese ENTE UNIFICADOR, estaría embuido en la cuestión criminológica misma; es decir, más que un mero coordinador, director y editor de las estadísticas nacionales. Sería en organismos especializados en la definición de ese tipo especial de datos, claro está, en directa coordinación con la Dirección de Estadísticas de la Contraloría.

3.- Conclusiones particulares.

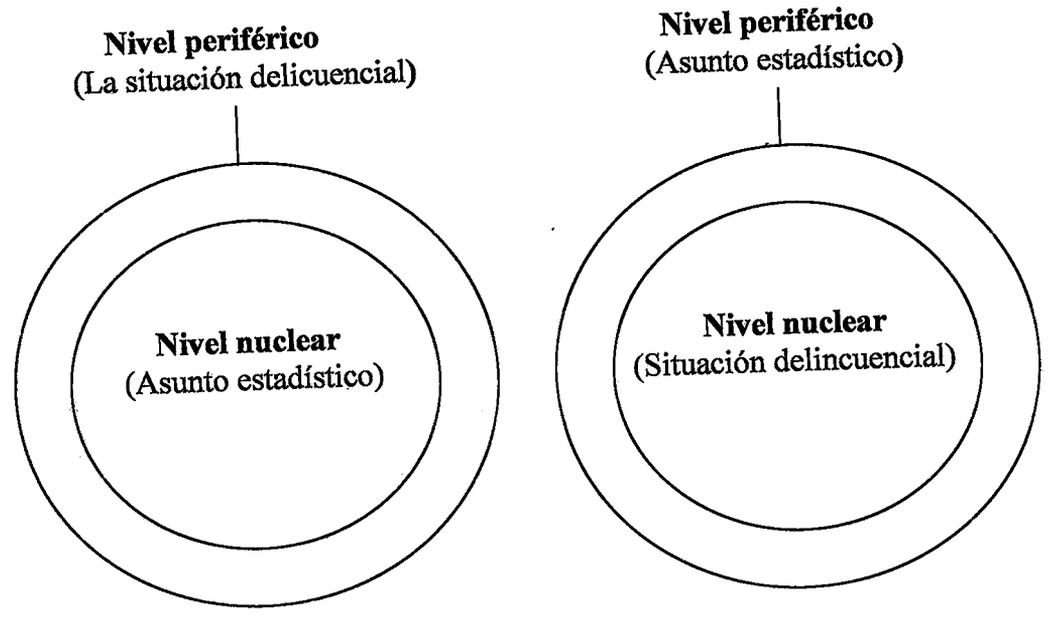
por el Gobierno en el ejercicio de su funciones de guardián y restaurador del Orden Público. En otros términos, afirmamos que la información criminológica, más que provenir de un ente Providencial y situado por encima de los grupos, clases e individuos y especialmente inmiscuidos con tales asuntos; debe llegar a ser evaluada por un Ente descentralizado, por razón de esa materia tan especial.

Cabe advertir, que la actividad pública de la Contraloría no puede conciliarse, siquiera superficialmente, con la específica función de captar datos numéricos sobre el problema delictuoso, y menos con el hecho de evaluar y estudiar tales conceptos cuantitativos. La función contralora de coordinación, es en esencia **de captar y publicar los datos ya obtenidos por otra agencia, pues de lo contrario, esa labor carente de especialización no conduciría al análisis de esos esfuerzos y se neutralizaría y quedarían carentes de impacto social.**

Desde una visión nuclear, podemos representar las funciones organizacionales de la Contraloría y las del nuevo INADEC, en cuanto a la función de creación de la estadística criminal, así:

LA CONTRALORÍA

EL INADEC



Deja ver este esquema que, para la Contraloría la función estadística criminal no es una labor directamente tendiente a la solución del problema delictuoso, sino que más que nada, es una función meramente accesoria al tema criminológico. O sea, la Contraloría realiza la función estadística con la finalidad en sí misma de que la comunidad nacional y

Deja ver este esquema que, para la Contraloría la función estadística criminal no es una labor directamente tendiente a la solución del problema delincencial, sino que más que nada, es una función meramente accesoria al tema criminológico. O sea, la Contraloría realiza la función estadística con la finalidad en sí misma de que la comunidad nacional y científica, cuente con esta herramienta. No busca a modo específico, combatir ella misma, la delincuencia o por lo menos, plantear soluciones a esta enfermedad social.

En el caso del INADEC, su principal función o cometido es la solución de ese flagelo social llamado delincuencia, en consecuencia; la función de creación de las estadísticas criminales, si bien periférica, si es esencial, habida cuenta de que se refiere a la especialidad misma del nuevo instituto. Aquí el INADEC, sería una unidad especializada que, por su propia naturaleza, tendría que utilizar la herramienta estadística.

Por estas razones es que, a nivel organizacional y en aras de la racionalización de los recursos públicos; no debería ser incompatible, con las funciones de la Contraloría, el hecho de que el INADEC, levante la estadística criminal.

III.- CONCLUSIONES GENERALES.

Creemos que lo importante, de las situación planteada, no es tanto saber quién debe levantar o captar los datos estadísticos; sino el hecho de que la investigación sobre la delincuencia, la criminalidad y las conductas desviadas no se tenga en el marco de la pugnas interinstitucionales; sino que el Estado panameño, visto en su unidad e integridad, debe encarar una respuesta a la pregunta sobre qué hacer con la delincuencia.

Las soluciones a la problemática delictiva deben ser firmes y científicas, dadas por cuerpos especializados que atiendan directamente esos asuntos. Por esta razón, si es permisible se le conceda a nuevos cuerpos públicos especializados, la posibilidad de captar directamente esos datos, para la búsqueda de soluciones también específicas.

Así pues, debemos recordar que la clave en la ejecución eficiente de los servicios públicos, como este, radica en conciliar la singularidad y especialidad operativa de cada servicio, y las demandas de resultados específicos de parte de la comunidad, **con la necesaria coherencia global de la función pública en general.**

Por último, coincidimos con Asesores Legales de la Contraloría, en el hecho de que sería preferible que, la creación del INADEC, sea por medio de una ley formal.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedamos de usted,
atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.