

C-No.16

Panamá, 26 de enero de 2000.

Señora  
Graciela Navarro  
Alcaldesa del Distrito de Natá  
Natá, Provincia de Coclé  
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Recibida su Queja, la Procuraduría de la Administración ha realizado las diligencias oportunas para que se realice una investigación sobre las irregularidades administrativas que se suscitan en la Policía de Aguadulce. Igualmente hemos sugerido una Reunión de los Alcaldes y Corregidores con el Jefe de Zona o área Provincial, para que de manera respetuosa y objetiva le presenten sus disconformidades, dudas e interrogantes con relación al trabajo en equipo, la Policía a su vez les presentará los niveles de mando y coordinación y reunidos, podrán elaborar conjuntamente la estrategia de Policía para sus respectivas jurisdicciones.

En cuanto a la Consulta u orientación sobre el ámbito de la competencia atribuída a las Autoridades de Policía y la manera de desarrollar un trabajo en conjunto con la Fuerza de Policía Nacional que opera en su jurisdicción, nos limitaremos a esbozar las normas jurídicas relacionadas a la competencia, funciones y atribuciones, lo correspondiente al sistema o método de trabajo en conjunto, **deberá surgir como conclusión** de la Reunión recomendada entre ambos estamentos del poder policivo en la Provincia de Coclé.

Quizás sea importante que se inicie esclareciendo el significado que tiene el título de Jefe de Policía que se le atribuye a los Alcaldes en la jurisdicción del Distrito, a los Corregidores en la jurisdicción del respectivo Corregimiento y a los Gobernadores en la jurisdicción de la Provincia. El Código Administrativo refiere que los Alcaldes son Jefes de Policía en el Distrito, en cuanto desarrollan y cumplen funciones de policía en su jurisdicción, al establecer las medidas de control necesarias para mantener la paz y el sosiego doméstico, salvaguardar la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran de paso o residen en la localidad. La actividad característica de los Jefes de Policía es que dictan las leyes que permiten mantener el control del orden público interno. Esta denominación de Jefe de Policía suele confundirse con la de Jefe de la Policía, que hace relación al cargo jerárquico o línea de mando interno del Cuerpo de Policía, precisado o identificado por los cargos y rangos en que se organizan. La organización de la Policía permite distinguir la subordinación jerárquica y funcional al momento de materializar las medidas de control del orden, exigir responsabilidades y asignar derechos y deberes. Los miembros del cuerpo de Policía apoyan en la ejecución de las medidas que dictan las Autoridades Civiles de Policía y le deben obediencia y respeto. **Pero**, esto no supone desconocer la independencia funcional y la organización administrativa que la institución ha adquirido. Por lo tanto, el principio clave entre las Autoridades de Policía y el Cuerpo de Policía es atender los niveles correspondientes de jerarquía al solicitar el auxilio o colaboración. Ello permite mantener el orden y la subordinación. Por su parte, la Policía Nacional y cada uno de sus miembros deben reconocer que no están por encima de las autoridades civiles instituidas y que a ellas se deben, para cumplir los objetivos comunes que les define la Constitución y las Leyes.

En la República de Panamá, la Policía Nacional se organiza como un cuerpo armado adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia, subordinado al poder público constituido, cuyo jefe máximo es el o la Presidente (a) de la República. Calificada como una institución técnica, está orgánica y funcionalmente estructurada en líneas de mando vertical. Dispuestas las jerarquías a lo interno del cuerpo, permite el cumplimiento de las ordenes del Poder Público.

Y desde este enfoque no se propiciará doble mando. No deberán existir los conflictos de ordenes porque las Jefaturas lineales, directas se crean para facilitar la ejecución de las ordenes que emanen de las Autoridades Públicas legítimamente instituídas. El artículo 12 de la Ley N°18 de 1997, Ley Orgánica de la Policía establece como postulado dorsal que: "las actuaciones profesionales de la Policía Nacional quedan sujetas a los principios de jerarquía y subordinación al poder civil, **acatando las órdenes o peticiones que reciba de las Autoridades Nacionales, Provinciales y Municipales, en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Ley**".

Es importante que recordemos que justamente en base al principio de jerarquía y subordinación se ha establecido a favor de los miembros de la Policía, **en servicio**, la excepción de responsabilidad, cuando la actuación determinada se ampara en instrucciones del superior jerárquico. Se advierte en este artículo, que en el caso de que dicha orden consista en una infracción manifiesta de un precepto constitucional o legal, el mandato superior **exime de responsabilidad al Agente que ejecuta el acto, responsabilizando a quien imparte la orden. Si la orden implica la comisión de un hecho punible, el Policía no está obligado a obedecerla, y en el caso que lo haga la responsabilidad recae sobre ambos.**

Las ordenes constituyen manifestaciones externas de la Autoridad y tienen validez cuando las emite una persona investida de un cargo público que le otorgue esta facultad. Las órdenes por ser manifestaciones externas de la Autoridad se deben obedecer, observar y ejecutar. Si no se ejecutan por alguna razón, entonces ameritan el respectivo Informe de Comisión en que se justifique lo sucedido. Las órdenes deben cumplir los siguientes requisitos: deben ser legales, oportunas, claras y precisas.

Una orden es legal cuando lo que se solicita o se transmite está señalado entre las facultades, atribuciones o competencia de quien lo pide y quien debe ejecutarlo.

Una orden es oportuna cuando la orden impartida obedece a un momento o procedimiento consonó con el desenvolvimiento de un proceso o hecho.

La claridad y precisión en una orden supone un grado de sencillez que permita determinar **que hacer, cómo hacerlo, dónde hacerlo, cuándo hacerlo y quién lo hace**. Evitando las interpretaciones o conjeturas, por los subordinados, y con ello las desviaciones de nuestra intención. La recomendación más delicada es que las órdenes deben emitirse por escrito, porque esta modalidad le da seguridad y firmeza a ambas parte, al que las dicta y al que las ejecuta. Cumplidas estas formalidades, Usted, como Autoridad, sabe a que se atiende y que puede exigir. Lo mínimo que puede esperar es que le envíen el Informe de la Comisión o las causas por las cuales no se hizo efectiva.

Atendiendo, ahora, lo medular de la Consulta, es decir, ¿Cómo se define la competencia de la Alcaldesa, para actuar ante la Policía Nacional y qué tipo de relación debe desarrollarse con los miembros de la Policía Nacional, que laboran en la jurisdicción del Distrito de Natá? Quiero recordarle que en función de su cargo de Alcaldesa, Autoridad de Policía Local, usted, decreta medidas de orden público, profiere resoluciones y ordenanzas que deben ser cumplidas y para ello necesita de un brazo ejecutor o de fuerza, que a nivel de nuestro País, está a cargo de la Policía Nacional. Por ello, la función policiva, típica de Alcaldes y Corregidores tiene que cumplirse de manera conjunta con la Policía Nacional. Al respecto quiero citarle el artículo 861 del Código Administrativo que dice así:

Artículo 861: La autoridad de Policía se ejerce por los Jefes del ramo en la República, y el servicio **en la ejecución de las disposiciones legales expedidas por éstos, se presta por agentes subalternos y por el Cuerpo de Policía...**

Además, el artículo 12 de la Ley 18 de 1997, establece la subordinación y apoyo de la Fuerza de Policía a favor del Poder Civil instituido. El numeral 6 del artículo 7, Capítulo III de la Ley 18

indica la función de apoyo y colaboración a las autoridades por parte de la Policía. Este mismo artículo le señala a la Policía Nacional funciones para salvaguardar la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, preservando el orden público interno y manteniendo la paz y sosiego doméstico,.... las mismas que Usted debe cumplir como Autoridad de Policía. Por lo tanto, se concluye que los Alcaldes, los Corregidores y la Policía Nacional realizan un trabajo conjunto y deberán adoptar una metodología apropiada para el trabajo de equipo. El Alcalde imparte las ordenes y las dirige al Jefe de la Policía en su jurisdicción y este se encarga de asignar funciones. Usted, recibe la denuncia o conoce la irregularidad de alguna actuación de la Policía, puede presentarla ante el Superior Jerárquico, con copia a la Oficina de Responsabilidad Profesional que tiene la Policía. Como Ciudadana tiene derecho a conocer el estado de su queja, (Artículo 41 de la Constitución, desarrollado en las Leyes 15 de 1957 y 36 de 1998), y si es parte interesada o afectada participara del proceso de investigación correspondiente. Como funcionaria pública está obligada a denunciar cualquier delito o falta de que tenga conocimiento y requerir los resultados de su denuncia.

En cuanto al incidente entre el Cabo Luis A. Alí en perjuicio del señor César Castillo, puesta la Denuncia pertinente por el señor Castillo, en la Estación Policial de Aguadulce, debe darle el seguimiento adecuado, verificando quien atiende el caso y en que estado se encuentra. El señor Castillo como acusador debe aportar las pruebas con que cuente y colaborar con la oficina de investigación. Y, con respecto al segundo caso, que se nos describe, es decir, la detención injustificada de la cual fue víctima el señor César Castillo, aduciendo investigación por irrespeto o calumnia, genera **otra** acción, esta en contra del funcionario a cargo del Cuartel de Aguadulce, que mantuvo la detención. La denuncia en el segundo caso se debe presentar ante el Jefe de la Zona Provincial de Coclé, para que investigue lo ocurrido, o puede presentarla ante la Oficina de Responsabilidad Profesional de la Policía. También puede presentar la Denuncia pertinente por abuso de autoridad ante la Personería de Aguadulce, dado que este hecho ocurrió en esa jurisdicción. Entendemos que el Cabo Alí tiene derecho a defenderse y a interponer las acciones penales

y civiles que considere oportunas. En modo alguno justificamos la medida de arresto ni siquiera por irrespeto a la autoridad sino media la actuación de la autoridad jurisdiccional. Es oportuno que el Jefe Provincial de Coclé conozca lo ocurrido pues ciertamente la Policía tiene la facultad de mantener hasta por 24 horas a una persona detenida en investigación, pero cuando los hechos requieran esta búsqueda de información.

En consecuencia, debe propiciarse, a corto plazo, la Reunión de las Autoridades de Policía de la Provincia de Coclé con el Jefe de la Zona Provincial y su equipo inmediato de trabajo, para que ambos estamentos planteen sus problemas y dudas, pero, sobretodo para que se busque el mecanismo de trabajo adecuado.

Esperando que nuestros comentarios le sean de utilidad, quedamos a sus ordenes.

Atentamente,

Original  
Firmado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMDEF/09/cch.