

C-126

, 22 de mayo de 1996,

Señor  
**VENANCIO VILLARREAL**  
Presidente del Consejo  
Provincial de Chiriquí  
David, Provincia de Chiriquí

Señor Presidente del Consejo Provincial:

Pláceme dar respuesta a su atenta Nota N<sup>o</sup>. COPROCHI 159-96, fechada 26 de febrero de 1996, mediante la cual se sirvió consultarnos sobre aspectos relacionados con el pago a los miembros de la Policía Nacional por los servicios de vigilancia prestados en las diferentes actividades públicas (bailes, ferias, eventos deportivos, etc) que se llevan a cabo en los Distritos y Corregimientos de la Provincia.

Su interés se centra en conocer si "... es legal el cobro por cada unidad, que viene realizando la guardia nacional, para efectuar la vigilancia y seguridad pública, que le encomienda la Constitución Nacional".

En primer lugar, debo señalarle que nuestra facultad como asesores jurídicos de los funcionarios públicos administrativos está limitada a interpretar el sentido y alcance de determinada disposición legal y no de su valor legal. Y es que hace Ud. referencia a un acto administrativo amparado con el principio de presunción de legalidad, el cual sólo puede ser desvirtuado por declaración de autoridad competente.

En Panamá corresponde a la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, la potestad constitucional y legal de pronunciarse, de manera privativa, sobre el valor legal de un acto administrativo.

Sin embargo, debido a la importancia que reviste el tema y la necesidad de una orientación clara sobre el mismo, nos permitimos externar nuestro parecer sobre la procedencia o no de dichos cobros. Veamos.

El artículo 305 de la Constitución Política, luego de la reforma producida por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, disponen sobre la Fuerza Pública lo siguiente:

"Artículo 305. La República de Panamá no tendrá ejército.

Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado.

Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados.

Ante amenazas de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de la ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República.

El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales."

De acuerdo con la norma constitucional transcrita, lo relativo a la defensa nacional y seguridad pública corresponde a una entidad profesional denominada hoy día Policía Nacional, que depende del órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, y cuyas actuaciones se deben sujetar a la Constitución y a la Ley.

La Policía Nacional, es la entidad llamada a prevenir la comisión de hechos delictivos y a mantener la seguridad y el orden público (artículo 6 del Decreto de Gabinete N°38 de 1990 modificado por el primero del Decreto de Gabinete N°42 de 1990). En esta conservación del orden público la acción policial tiene dos fases: La represiva, que tiende a eliminar la perturbación del orden público o el peligro de alteraciones cuando se presentan los hechos prohibidos y se exige mediante el uso de la fuerza; y la preventiva, que es la que tiende a evitar la perturbación del orden haciéndose efectiva por medio de la vigilancia (V. 860 Cod. Adm)".

El servicio de policía, como servicio público que es, se caracteriza por traducirse en prestaciones regulares y continuas que de manera uniforme dan satisfacción a las necesidades

colectivas del grupo social.

El servicio al cual usted hace referencia al parecer contiene una serie de elementos que no concuerdan con la concepción del servicio de Policía arriba citado. Analicemos.

A) La vigilancia, que usualmente es llevada a cabo de manera indeterminada y genérica a través de patrullajes o rondas en los distintos sectores o áreas de las poblaciones, es suministrada en estos casos a un grupo definido de personas en un lugar preciso.

B) Solamente puede prestar este tipo de servicios el personal de la Fuerza que se encuentra de franco o libre y que no está en uso de sus vacaciones.

C) Los pagos por el servicio, deben hacerse por los dueños de la actividad a las propias unidades y no al Tesoro Nacional.

D) El Personal de la Fuerza que está de libre debe ofrecerse voluntariamente a fin de que sea tomado en cuenta al hacerse las solicitudes de unidades al Director de la Zona o Jefe de Área de Policía.

E) A dicho personal se le permite utilizar el arma y el uniforme de reglamento, se encuentran bajo el "reglamento de uso de la fuerza" y en general cumplen el servicio bajo idénticas condiciones al servicio regular incluso en materia de arrestos.

F) La Constitución Política consagra en su artículo 298 la prohibición general a los servidores públicos para desempeñarse en puestos de trabajo con jornadas simultáneas; a contrario sensu esta norma puede interpretarse en el sentido que es permitido al funcionario público desarrollarse en otras labores ajenas a su función pública durante su tiempo libre, salvo norma legal que así lo impida.

En efecto, la máxima autoridad de la Policía Nacional, a través de la Orden General del Día, Lunes 5 de febrero de 1996, en el punto N° 15- INSTRUCCIONES DE CARÁCTER GENERAL, alude al procedimiento que se debe observar y cumplir, en los casos en que se requiera el servicio de los miembros de la Policía Nacional en los días francos. Para mayor ilustración, nos permitimos transcribir lo señalado:

**"ORDEN GENERAL DEL DÍA"  
LUNES  
(5 de febrero de 1996)**

NO.1 ...  
.....

**NO. 15 INSTRUCCIONES DE CARACTER GENERAL:**

**A.-**

Se dan a conocer los procedimientos para la solicitud de servicios pagos, a los miembros de la Policía Nacional, en actividades públicas (bailes, escoltas de vehículos comerciales, ferias, actividades deportivas y otros).

1. Se solicitan las unidades al Director de la Zona o Jefe del Área de Policía, con 48 horas de anticipación, de manera escrita indicando el horario y la (s) cantidad (es) de unidad (es) requerida (s), adjuntando copia de los permisos correspondientes para realizar dicha actividad.

2. El Oficial de Personal asigna al personal franco (voluntario) y los informa el lugar y la hora donde daben (sic) y adjuntar el listado de las unidades al servicio en armería para el control de la designación de las armas.

3. Los pagos se harán en la Alcaldía o Corregiduría según sea el caso y de no tener estas facilidades el pago en su totalidad debe hacerse a la unidad directamente por el dueño de la actividad.

4. El costo de estos servicios es a **NIVEL NACIONAL:**

-ESCOLTA DE VEHICULOS COMERCIALES	B/.15.00
-ACTIVIDADES BAILABLES	25.00
-ACTIVIDADES DEPORTIVAS	10.00
-FERIAS (Y SU ALIMENTACION)	10.00
-ESCOLTAS DE DINERO	25.00
-ESCOLTA DE EXPLOSIVOS	40.00
-VIGILANCIA DE LOCALES COMERCIALES	25.00

Nota: Esta vigilancia deberá contar con el visto bueno de la Dirección General.

Los Jefes de Zona y Áreas de Policías, deberán remitir el listado de sus puestos ya que los mismos tendrán que contar con el Visto Bueno de la Dirección General.

5. El personal contratante, en lugares alejados debe buscar a los miembros de la Policía Nacional, en la Zona o Área de trabajo y luego de terminado el servicio debe regresarlos al punto de donde los recogió.

6. Las Subdirecciones de Recursos Humanos, llevarán el Control de la unidades escogidas con el visto bueno del jefe inmediato.

7. El personal de vacaciones no deberá ser usado para este servicio de puestos pagos."

Es nuestro parecer, que a pesar de las especiales características de estos servicios de seguridad y vigilancia, los mismos, como servicio que propende al mantenimiento del orden público, constituyen un palmario servicio público. A este respecto es interesante citar Sentencia del 12 de marzo de 1994, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la que referirse a la naturaleza jurídica del servicio seguridad prestado por la agencias privadas, debidamente autorizadas y fiscalizadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, expreso lo siguiente:

"...que si bien es cierto que por mandato constitucional le corresponde al Presidente, como Jefe Supremo de la Fuerza Pública, velar por la conservación del orden público, no es menos cierto que esto implica no solo la regulación de la Fuerza Pública, como institución encargada de la seguridad del mismo, sino que también le compete regular a aquellos entes privados que coadyuven a mantener el orden público, en este caso, las agencias de seguridad por cuanto éstas prestan un servicio público..."(las negritas son nuestras).

En este sentido, se observa que la Policía Nacional está obligada a prestar su concurso a las autoridades civiles a nivel

nacional, provincial, municipal y de corregimiento, para el cumplimiento de sus funciones legales y a las cuales se encuentra subordinada (V. Artículo Octavo del Decreto de Gabinete N238 de 1990), sin que pueda exigir a cambio a estas últimas, el pago de derechos a ella o a sus miembros, puesto que dicho cobro no ha sido autorizado por la Ley.

La Constitución Nacional es clara cuando indica en su artículo 48, que nadie está obligado a pagar contribución, ni impuesto, que no se encuentre previamente establecido en la Ley (strictu sensu) y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita legalmente.

Una Orden del Día no es una ley formal (entendiéndose por éstas las expedidas por la Asamblea Legislativa), sino una disposición administrativa que diariamente se comunica por escrito a los miembros del Cuerpo Armado, con la intención de señalarles el servicio del día siguiente, dictar medidas especiales de carácter interno e informales acerca de distintas cuestiones que a las unidades interesan.

Sobre la potestad que poseen las entidades públicas para cobrar por sus servicios, resultan ilustrativos los conceptos expuestos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver el recurso de amparo de garantías constitucionales propuesto por los señores RICARDO MARTINELLI Y CARMEN PERURENA, en contra de órdenes emitidas por el Ministerio de Salud, que a continuación se copian:

"La tasa es el pago de un servicio público por el usuario; ha dicho Ramírez Gronda. De acuerdo con la mayoría de los autores, los tributos son de tres clases: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Para Héctor B. Villegas, los tributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines (Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I y II, 4a. Edición Actualizada. De Palma 1990, pág. 67).

Así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho Nullum Tributum Sine Lege, no hay tributo sin Ley previa que lo establezca. Las tasas, por ser un tributo, están sometidas al principio de que solo pueden ser creadas por Ley.

Los municipios pueden reglamentar tasas por acuerdos municipales, autorizados por la ley orgánica de los Municipios y también facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 243, Nº2 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios que prestan debidamente autorizadas por sus respectivas leyes orgánicas..."

Este Despacho, no ha logrado ubicar norma legal alguna que expresamente imponga el pago de tasas por la prestación de este especial servicio.

Por otro lado, hemos tenido conocimiento, a través de afirmaciones hechas por particulares y por distintas autoridades civiles de las Provincias, de presuntas actuaciones irregulares de miembros de la Policía Nacional relacionadas con la prestación de este servicio.

Se ha aseverado que los agentes del orden, por medio del uso de la fuerza y la intimidación, han obligado a los comunes a utilizar los servicios de vigilancia particular por ellos ofrecido, impidiendo la celebración de eventos en aquellos locales cuyos propietarios, contando con los permisos del Alcalde del Distrito o del Corregidor, no les contraten o lo hagan con servicios de seguridad privada. También se ha dicho que los pagos por esta prestación, que según la ordenanza de marras deben hacerse a las propias unidades, son cobrados, total o parcialmente, por los superiores de estos.

En ese sentido, tampoco se ha logrado verificar la existencia de disposición que dentro de nuestro ordenamiento jurídico, de forma clara y terminante, señale a los particulares que celebren actividades como bailes, eventos deportivos, etc..., la obligación de utilizar los servicios de miembros de la Policía que se encuentren de libre, para que rindan labores de vigilancia particular en tales actividades. Es más, actos como los descritos, de lograrse su comprobación, tipificarían claras conductas generadoras de responsabilidad penal, civil y disciplinaria para los servidores del Cuerpo Armado.

Sin embargo, esta Procuraduría reconoce la facultad que las autoridades de Policía (Presidente de la República, Gobernador de la Provincia, Alcalde de Distrito, Corregidores y Jueces Nocturnos), poseen para exigir a los ciudadanos que lleven a cabo tales eventos, se asegure la seguridad y el mantenimiento del orden público.

A nuestro leal saber y entender, aunque la Policía Nacional, dentro del giro normal de sus funciones, no tenga el deber de prestar un servicio de seguridad y vigilancia particularizada a personas determinadas, la misma no puede sustraerse de suministrar la vigilancia general que legal y constitucionalmente le corresponde, especialmente ahí en aquellos lugares en donde el peligro de alteración es más grande.

Ya para finalizar, conceptúo que, a pesar de que sea el Presidente de la República, por disposición constitucional (Art. 305), el Jefe de todos los servicios de Policía que se creen, bien pueden las autoridades municipales, en el ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, crear y reglamentar un servicio de vigilancia municipal, que se encargue de la custodia y atención de los bailes y demás eventos lucrativos que desarrollen las Juntas Comunales y el Municipio (adjunto Decreto Alcaldicio N°470, de 14 de agosto de 1992, expedido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá, por el cual se reestructura el Cuerpo de Inspección Municipal y se le eleva a Dirección de Servicios Municipales).

En espera de que esta respuesta sirva a sus propósitos, me suscribo de usted,

Atentamente,

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

Adjunto lo indicado.

c.c. Ministro de Gobierno y Justicia.  
c.c. Director de la Policía Nacional  
c.c. Comisión Presidencial que elabora el  
anteproyecto de la Ley Orgánica de la  
Policía Nacional.

AMdeF/22-23/hf.