

Panamá, 29 de diciembre de 1997.

Señor

Eduard Espinosa Q.

Honorable Representante

Corregimiento de Monte Lirio

Distrito de Renacimiento

Renacimiento - Provincia de Chiriquí

E. S. D.

Honorable Representante Espinosa:

Acuso pronto recibo de su Nota No. S/N de 19 de noviembre de 1997, vía fax, recibida efectivamente en nuestro despacho el 24 de noviembre de 1997, en materia de "licencia de conducir, cédula de identidad personal, y pago de la cuota de Seguro Social", procedemos a dar respuesta a sus tres (3) interrogantes, en los siguientes términos:

1.- ¿Puede o no puede cualquier policía solicitar la licencia de conducir?

Para contestar esta pregunta debemos manifestar que el Derecho de Libertad de Tránsito es consagrado por nuestra Constitución Nacional en su artículo 27, así:

ARTICULO 27.- "Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar el domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración." (Subrayado nuestro)

Debemos informarle que la Policía Fronteriza es una división de la Policía Nacional, como una Zona de Policía o un destacamento especial, derivado del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N°18 de 3 de junio de 1997 (G.O. N°23,302 de 4 de junio de 1997), que prevé:

ARTICULO 40.- “La Policía Nacional tendrá la siguiente organización básica:

1. La Dirección General, compuesta por un director general, un subdirector general y las direcciones, departamentos y oficinas de asesoramiento y de apoyo que establezca el reglamento adoptado por el Organó Ejecutivo.
2. Las Zonas, áreas y destacamentos policiales en que administrativamente se divida el país y los servicio especiales.
3. Las estaciones, subestaciones y puestos policiales.”
(Subrayado nuestro)

Por ende, la Policía Fronteriza es un destacamento particular dentro de la Policía Nacional dada la zona en que se encuentra ubicada y el servicio especial que presta. No obstante, a la Policía Fronteriza le son aplicables las atribuciones generales propias de la Policía Nacional que recoge el artículo 7° de la Ley N°18 de 1997, que plantea:

ARTICULO 7.- “Es misión principal de la Policía Nacional, salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo jurisdicción de Estado, preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignas por el presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política y la Ley, mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- 1.- Garantizar...
- 10.- Vigilar el cumplimiento de los reglamentos de tránsito, señalar infracciones y realizar las investigaciones preliminares sobre los accidentes de tránsito, con el fin de ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes.
- 11.- Colaborar...” (Subrayado nuestro)

Como podemos apreciar a la Policía Fronteriza, dentro de la Policía Nacional, también le corresponde la materia de tránsito, por ejemplo: señalar infracciones de tránsito e incluso iniciar las investigaciones preliminares sobre los accidentes de tránsito, prestando colaboración con la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. Por ello, la Policía Fronteriza no sólo puede solicitar a un particular que muestre su cédula de

identidad personal, como autoridad policía que es, sino que puede solicitar también la licencia de conducir cortésmente como auxiliar de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.

La Policía Fronteriza está facultada a realizar operativos en base a su función preventiva, de controlar la delincuencia con la finalidad de salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos, además de su función propia de la custodia de la frontera, por asuntos migratorios.

Cabe agregar que Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre forma parte de la Policía Nacional, así lo establece el Decreto de Gabinete N°261 de 21 de agosto de 1969 "por el cual se crea la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte, con jurisdicción en toda la república, como dependencia adscrita a la Guardia Nacional" (G.O. N°16,441 de 8 de septiembre de 1969), es decir, adscrita a la actual Policía Nacional.

2.- ¿Puede cualquier persona ser conducida o detenida por no portar cédula, o simplemente es acreedor a una multa?

Con relación a esta segunda pregunta tenemos que la Ley N°108 de 8 de octubre de 1973 "por la cual se dictan nuevas disposiciones sobre la expedición de la cédula de identidad personal y se reforman preceptos del Código Fiscal y del Código Judicial" (G.O. N°17,462 de 30 de octubre de 1973) establece qué es y para qué sirve la cédula de identidad personal.

Igualmente, señala dicha Ley cuándo un funcionario público puede exigir la exhibición obligatoria de la cédula de identidad personal a un particular, quién debe obtenerla, portarla, y fija la correspondiente sanción en caso de no portar la respectiva documentación que verifique su identidad, y la sanción al funcionario público que no la exija teniendo el deber de hacerlo. Esta temática la desarrolla la Ley N°108 de 1973 en los siguientes términos:

ARTICULO 1°.- "La cédula de identidad personal constituye documento auténtico respecto de la identidad personal de su dueño. Su original o fotocopia debidamente autenticada es prueba de la condición de nacional o extranjero de su dueño y de los demás datos consignados en dicho documento."

ARTICULO 2°.- "La cédula de identidad personal deberá ser obtenida, portada y exhibida ante los servidores

públicos y presentada en las diligencias civiles, judiciales o administrativas por las siguientes personas:

1. Los panameños mayores de dieciocho (18) años de edad, sin distinción de sexo y si son menores emancipados o habilitados de edad;
2. Los nacidos en el extranjero, mayores de dieciocho años adoptados por nacionales panameños que lo sean al momento de la adopción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política de la República; y,
3. Los extranjeros mayores de dieciocho (18) años legalmente domiciliados en Panamá, sin distinción de sexo, o si son menores emancipados o habilitados de edad.” (Subrayado nuestro)

ARTICULO 28.- “Toda persona que debiendo portar cédula de acuerdo con esta Ley, no la porte pagará una multa de UN BALBOA (B/.1.00) a CINCO BALBOAS (B/.5.00) por cada infracción que será impuesta por las autoridades policías o el Tribunal Electoral.” (Subrayado nuestro)

ARTICULO 29.- “El servidor público que dispensare la presentación de su cédula a quien esté obligado a exhibirla ante él, de acuerdo con la ley, u omitiere exigir dicha presentación estando obligado a hacerlo, pagará una multa de UN BALBOA (B/.1.00) a DIEZ BALBOAS (B/.10.00) que le será impuesta por el superior jerárquico respectivo y será remitida al Director General de Cedulación para su ingreso al Tesoro Nacional.”

Con relación a su pregunta concreta, la Ley es muy clara al puntualizar que aquellas personas que tiene la obligación de portar la cédula de identidad personal y no lo hagan serán sujeto a una multa administrativa, fijada por las autoridades de policía o el Tribunal Electoral, según sea el caso, y no ser conducida a la Estación de Policía, ni arrestada.

Al respecto nuestro máximo Tribunal de Justicia, en relación con un Decreto Alcaldicio, se ha pronunciado de la siguiente manera:

“Esta corporación Judicial no pierde de vista la necesidad de adoptar las estrategias de prevención del delito como elementos esenciales de una correcta Política Criminal estatal que urge a la determinación de prioridades para la prevención de la delincuencia en zonas urbanas, especialmente en áreas detectadas como criminógenas por la incidencia de factores sociales y económicos que generan ‘territorios del crimen organizado’. San Miguelito es un Distrito especial con una densa demografía heterogénea, golpeada por la ausencia de fuentes de trabajo y de ingresos, que propicia la desviación de las conductas de los asociados.

En el presente caso, la Corte considera que del examen del caso surge de inmediato que la razón fundamental de la divergencia se encuentra no en la totalidad del Decreto Alcaldicio, sino en el artículo segundo del Decreto acusado de inconstitucional, que dice lo siguiente:

‘Cualquier persona que sea localizada en las calles de San Miguelito sin la debida identificación y que no pueda justificar su presencia en el lugar, será conducida a la Estación de Policía más próxima, para ser puesto a órdenes de la autoridad competente’.

Vemos que el mencionado Artículo Segundo del Decreto Alcaldicio establece tres requisitos para que una persona sea ‘conducida’ a la Estación de Policía, para ser ‘puesta a órdenes de la autoridad competente’: 1) Que se encuentre en las calles de San Miguelito. 2) Que no tenga la debida identificación y 3) Que no pueda justificar su presencia en el lugar.

Lo primero que tenemos que resolver es si los motivos que se expresan en dicho Decreto Alcaldicio tienen justificación legal y constitucional, para llevar (conducir) a una persona a la Estación de Policía y ponerla a órdenes de la autoridad competente. Encontrarse en las calles de cualquier lugar no es un delito ni una falta, a pesar de que en las calles exista un alto índice de criminalidad, que es un problema que está afectando a todo el país y al mundo en general.

No tener una persona la debida identificación es que no porte su cédula de identidad personal. En caso de que esto ocurriera, el artículo 28 de la Ley 108 de 8 de octubre

de 1973, establece que dicha persona deberá pagar una multa de un balboa (B/.1.00) a cinco balboas (B/.5.00). ¿Se justificaría que una persona sea conducida a la Policía y puesta a órdenes de la autoridad competente, en este caso una autoridad de Policía (Corregidor) o el Tribunal Electoral, según la norma citada, por una falta administrativa de esta naturaleza? Consideramos que no, que lo correcto sería darle a la persona una boleta para comparecer a los despachos citados a fin de que se le diga y decida el funcionario competente. Es que el peligro que se corre con estas medidas es que las personas puedan pasar mucho tiempo en la situación de 'conducida' y sin embargo, permanecer privadas de su libertad en forma indefinida, con grave violación de su libertad personal. Además se puede ser un delincuente y portar cédula y se puede ser un hombre honesto y no portarla, sin embargo, el delincuente con cédula no tendría problemas y el honrado, sin cédula, sería 'conducido' y puesto a órdenes de la autoridad competente.

Igualmente todos los menores de edad correrían el riesgo de ser privados de su libertad, ya que no tienen derecho a cédula...

Estos mismo argumentos serían aplicables a los extranjeros legalmente residentes en el país que no porte su permiso de migración.

La Corte considera que un Decreto así concebido se presta a abusos en perjuicios de la libertad de las personas, que por el solo hecho de no tener un documento de identificación, puede ser 'conducido' o llevado a la Estación de Policía y puesto a órdenes de la autoridad competente...

Por las razones anteriores, considera la Corte que el mencionado Decreto en su Artículo Segundo, sí viola el artículo 21 de la Constitución Nacional sobre la forma legal de privar a una persona de su libertad y en consecuencia es razón suficiente para admitir el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante..." (Demanda de Inconstitucionalidad formulada por el Licdo. Dagoberto Franco contra el Decreto Alcaldicio N°8 del 14 de abril de 1994, fallo de 25 de enero de 1995, R.J. enero de 1995, pág. 133)

Reiteramos que la persona que esta obligada a obtener, portar y exhibir su cédula de identidad personal y no lo haga cuando se lo solicite la autoridad pública facultada para pedirla, será sancionado únicamente con una multa que va de uno a cinco (B/.1.00 a B/5.00) balboas.

Le aconsejamos que si en la comunidad hay un alto número de habitantes sin cédula, y dada la proximidad de las elecciones, que acuda al Tribunal Electoral a fin de buscar un mecanismo para que se realice un operativo de cedulaación en el área, y evitar inconvenientes con las autoridades de policía.

3.- ¿Es legal o no que se le descuenta seguro social, seguro educativo y otras contribuciones a una persona cuando se le ha pagado su labor de doce (12) meses a fin de año sin utilizar efectivamente los servicios que brinda la Caja de Seguro Social por no tener la respectiva ficha?

Con relación a su última interrogante, debemos manifestarle que todo descuento efectuado a los salarios se presumen ajustados en derecho mientras que no medie una declaración judicial que declare lo contrario.

Lo anterior se basa en el principio de Legalidad que determina que todos los actos administrativos, incluyendo los nombramientos efectuados por el Organo Ejecutivo, se presumen legales en tanto que no hayan sido declarados nulos por la autoridad competente para hacerlo.

Al respecto, el tratadista Andrés Serra Rojas expresa que el principio de legalidad es “la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular, un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico, cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.” (SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II)

Igualmente, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado así:

“Se presume la legalidad de todos los actos de la administración, por la sencilla razón de que la administración está sujeta en su actividad a la norma jurídica. Por esa misma razón y porque la administración obre en nombre propio, sus actos llevan implícita la

ejecutoridad.” (Sentencia de 23 de junio de 1964, Rep. Jurídico N°6, pág. 117).

“En el Estado de Derecho rige el principio de la legalidad de los actos de la Administración. Ese principio, por una de sus fases, supone que tales actos, tomada esta voz en su sentido más lato, son legales mientras una instancia revisora no los declare contrarios a la ley; y por la otra faz, obliga a la Administración a desarrollar toda su actividad dentro de los límites formales del ordenamiento jurídico, señalados por las normas de competencia o, de otra manera, llamadas, atribuciones,. Fuera de éstas, está la ‘arbitrariedad’ que no es discreción; de la cual, ‘como se dijo ya, sólo puede hablarse cuando un órgano formalmente competente llena discrecionalmente de contenido los actos de aplicación para los cuales está expresamente autorizado.” (Sentencia de 14 de noviembre de 1966, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia)

En precedente de la Procuraduría de la Administración relativos a los descuentos de las cuotas de la Caja de Seguro Social se sostuvo que:

“Es menester tener presente que la Ley presume que todos los pagos hechos por la Contraloría General de la República son legítimos, especialmente en materia de salarios. Por otro lado, es obligación del Estado incluir en su Presupuesto las sumas correspondientes a las cuotas del Seguro Social deducidas del salario a los servidores públicos, por lo que debe interpretarse como recibidos en debida forma, todos los pagos por concepto de cuotas de los asegurados...” (Consulta N°593-92 de 22 de septiembre de 1992)

Todo lo anterior lo citamos con el propósito de demostrar a “*prima facie*” que los descuentos efectuados al servidor público objeto de esta consulta en primer término son legales hasta que no se demuestre y declare lo contrario. Adicionalmente, vamos a profundizar la temática en nuestro ordenamiento jurídico, el cual señala a nivel constitucional lo siguiente:

ARTICULO 87.- “Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse...”

ARTICULO 105.- “Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla...”

ARTICULO 109.- “Todo individuo tiene derecho a la seguridad de los medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan. El Estado creará...”

Del anterior articulado podemos inferir que no sólo la Constitución Política de la República estatuye el derecho de toda persona a la Seguridad Social y a la Educación, sino el deber de educarse y conservar la salud. Mientras que la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social preceptúa la obligatoriedad del funcionario público de pertenecer al sistema de seguridad social:

ARTICULO 2º.- “Quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social:

- a) Todos los trabajadores al servicio del Estado, las Provincias, los Municipales, las Entidades Autónomas, Semi-autónomas y las Organizaciones Públicas descentralizadas, donde quiera que presten sus servicios. Quedan comprendidos asimismo dentro de esta obligatoriedad, aquellos trabajadores públicos que reciban remuneración del Estado a base de un tanto por ciento de las recaudaciones percibidas, como los Recaudadores y los Cónsules Ad-Honorem y los que obtengan pagos por sus servicios de personas naturales o jurídicas, como los Notarios.

b) Todos los trabajadores al servicio de personas naturales
ó jurídicas...” (Subrayado nuestro)

En consecuencia, la antes transcrita ley faculta efectuar el descuento de la cuota obrero de la Caja de Seguro Social, mientras que el Decreto Gabinete N°168 de 27 de julio de 1971 “por le cual se crea el seguro educativo” (G.O. N°16,913 de 6 de agosto de 1971), modificada por la Ley N°13 de 28 de julio de 1987 (G.O. N°20,943 de 10 de diciembre de 1987), contempla la obligatoriedad de la Cuota de Seguro Educativo, y el Código Fiscal a su vez el descuento del Impuesto sobre la Renta (art. 694 y s.s.). Estas últimas normas prescriben respectivamente:

ARTICULO 1°.- “El artículo Primero del Decreto de Gabinete 168 de 1971, quedará así:

‘Artículo Primero: Establécese un seguro denominado Seguro Educativo que estará integrado con las contribuciones provenientes:

1. Del 1.50%...
2. Del 1.25% de los salario básicos recibidos que será aportado por los empleados del sector público y privada

Quedan comprendidos...” (Subrayado nuestro)

ARTICULO 694.- “Es objeto de este impuesto gravable que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá sea cual fuere el lugar donde se perciba.

Contribuyente, tal como se usa el término en este Título, es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que percibe le renta gravable objeto del impuesto.

Parágrafo...” (Subrayado nuestro)

Estos dos (2) últimos descuentos no tiene una contraprestación directa, como si es el caso de la cuota de la Caja de Seguro Social que si tienen en parte una contraprestación inmediata como es el servicio de prestaciones médicas, hospitalización, etc.

Retomando el artículo 109 de la Constitución Nacional, antes copiado, podemos notar que el concepto de seguridad social es bastante amplio, incluyendo diversos beneficios como enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, etc., o sea, como ya señalamos en el párrafo anterior, el descuento de la cuota del Seguro Social no sólo va dirigida a cubrir

el beneficio de prestaciones médicas u hospitalización, sino que esa cuota se va a tomar en cuenta en el futuro por ejemplo para efecto de la jubilación, pensión de vejez, viudez.

Si bien es lamentable que el descuento de la cuota obrero de la Caja de Seguro Social de doce (12) meses de trabajo se efectuó a fin de año, sin poder hacer uso de los beneficios que brinda de inmediato la Caja de Seguro Social a los asegurados, sin embargo, esas cuotas tienen otras finalidades que justifican legalmente su descuento.

Esperamos haber satisfecho cada una de sus interrogantes, de Usted,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AmdeF/6/cch.