

C-No.385

Panamá, 30 de diciembre de 2002.

Honorable Señor

ERIC R. GONZÁLEZ

Corregidor de Montijo-Cabecera

Distrito de Montijo-Provincia de Veraguas

Señor Corregidor:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5, de la Constitución Política y 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, doy formal contestación a su Oficio N°. 184 de 13 de diciembre de 2002, por medio de la cual nos consulta sobre "las irregularidades administrativas que se han suscitado entre la Policía Nacional y la Corregiduría de Montijo Cabecera".

Examen de los hechos

Según nos indica, el día 7 de diciembre de 2002, el señor Eber A. Márquez A. le informo, que su hijo estaba retenido por la Policía Nacional, para ese día se celebraba las festividades bailables de la Patronal del Pilón de Montijo; el Corregimiento de Pilón cuenta con su propia autoridad de policía, no obstante, el mismo estaba haciendo uso de sus vacaciones mediante Decreto N°.4 del 1 de diciembre de 2002, y por lo tanto, le correspondió suplirlo y atender los negocios de esa jurisdicción; ante los hechos anotados, se presentó a la estación de Policía y le recibió, el Subteniente de dicha estación, el cual le explicó que el joven había mantenido una conducta irrespetuosa e indecorosa con las unidades de policía.

Agrega que le solicitó al Subteniente, levantar un informe aduciendo los cargos expuestos, a fin de trasladar al joven a la Corregiduría, empero el mismo, se negó señalando que podía mantener detenida a una persona por 24 horas, a efectos de investigarlo en virtud de su competencia y que por tanto, el Corregidor debía mantenerse en su jurisdicción.

Lo que se consulta

1- ¿Puede la Policía Nacional cuestionar a una autoridad de policía, la cual busca colaboración, a efectos de que no se vulneren los derechos constitucionales de una persona?

2- ¿ La Policía Nacional puede detener a una persona para investigarla sin ponerla a órdenes de la autoridad competente?

3- ¿Qué recomendaciones ofrece, ante la falta de coordinación, por parte de la Policía Nacional, toda vez que estos detienen a las personas por riñas, más de 24 horas, es decir, más de lo que tarda un Corregidor en expedir una boleta de libertad bajo fianza personal?

Consideraciones previas de la Procuraduría de la Administración.

Como cuestión esencial, debemos hacer algunos señalamientos sobre la labor de trabajo coordinado que debe haber entre la Policía Nacional y las autoridades de policía (Alcaldes, Corregidores). Lo anterior, ha sido objeto de reiteradas consultas en este despacho, sobre puntos álgidos, entre estas autoridades, las cuales están llamadas a mantener el orden, la paz y la tranquilidad social, al igual que de garantizar la vida, honra y bienes de todos los particulares y extranjeros en el territorio nacional, respetando, en todo momento, el debido proceso y los derechos individuales de conformidad con la Constitución Política y las leyes vigentes.

Quizás deba partir por esclarecer el concepto que tiene el título de **Jefe de Policía** y 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 establece 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, 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 leyes que le permitan mantener el orden público interno. Esta denominación de Jefe de Policía suele confundirse con la de Jefe de 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, y exigir responsabilidades y asignar derechos y deberes. El artículo 861 del Código Administrativo dispone sobre este punto, que 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.*** Esto debe entenderse como colaboración y no ejecución directa de las autoridades subalternas de la Policía.

El artículo 865 del Código Administrativo señala que los jefes especiales o subalternos son los Corregidores, regidores y comisarios, ahora bien, el Cuerpo de Policía, como agentes de policía, cooperan en la ejecución de las medidas que dictan las autoridades civiles y ***les deben a éstos obediencia y respeto,*** teniendo siempre presente el contenido del artículo 34 de la Carta Política.

Empero esto no supone desconocer la independencia funcional y la organización administrativa que la institución ha adquirido. 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 organizada y funcionalmente estructurada en líneas de mando vertical. La jerarquía a lo interno del cuerpo de policía, permite el cumplimiento de las órdenes del poder público, y desde ese enfoque no se propiciará doble mando. No deberán existir los conflictos de órdenes porque las jefaturas lineales, directas se crean para facilitar la ejecución de las órdenes que emanan de las autoridades públicas legítimamente instituidas. (V. Consulta N°. 16 de 26 de enero de 2000.)

El Decreto de Gabinete N°.38 de 10 de febrero de 1990 establece en su artículo sexto que la Policía Nacional ***“colaborará con las autoridades de la República para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; apoyará a las autoridades y otros servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.”***

El artículo 12 de la Ley N°.18 de 3 de junio 1997 publicada en G.O. 23,302 de 4 de junio de 1997, establece como piedra angular 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.”

Cabe recordar, que 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 órdenes 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. Las órdenes deben ser legales, oportunas, claras y precisas.

- Una orden es legal cuando lo que se solicita o se tramita está señalando entre las facultades, atribuciones o competencia de quien lo pide y quien debe ejecutarla.
- Es oportuna: cuando la orden impartida obedece a un momento o procedimiento cónsono con el desenvolvimiento de un proceso o hecho planteado.
- La claridad u precisión de una orden supone un grado de sencillez que permita identificar, como, donde y cuando hacerla y quién lo hace. Evitando las interpretaciones o conjeturas, por los subordinados, y con ello las desviaciones de poder. Las órdenes deben emitirse por escrito, porque esta modalidad le da seguridad y firmeza a ambas partes, al que las dicta y al que las ejecuta. Cumplidas estas formalidades, la autoridad correspondiente sabe a que atenerse y que puede exigir en un momento determinado. Lo mínimo que puede esperar es que le envíen el informe de la Comisión o las causas por las que no se hizo efectiva.

Ahora daremos respuesta a sus interrogantes, respecto a la competencia que tengan las autoridades de policía en relación a la actuaciones con los miembros de la Policía Nacional, que laboran en la jurisdicción de Montijo. Para que exista una mejor colaboración a nivel de organización municipal, Alcaldes y Corregidores, les corresponde a estos, comunicar las solicitudes u órdenes correspondientes a los miembros de la Policía Nacional como sustento de la decisiones u actuaciones administrativas que vayan a realizar en un caso concreto. El Corregidor decreta medidas de orden público, profiere resoluciones y ordenanzas que deben ser cumplidas y para ello, necesita de un brazo ejecutor que cristalice esas órdenes y es a través de la Policía Nacional, la cual debe estar presta a brindar toda ayuda y

colaboración oportuna a las autoridades de policía. Por ello, la función policiva, típica de los Alcaldes, Corregidores tiene que cumplirse de forma conjunta con la Policía Nacional. Al respecto el artículo 861 del Código Administrativo señala: *"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 el "Cuerpo de Policía"...*

El artículo 12 de ley 18 de 1997 establece la subordinación y apoyo de la Policía nacional a favor del poder civil constituido. El numeral 6, del artículo 7, Capítulo III de la Ley 18 in situ, establece la función de apoyo y colaboración a las autoridades por parte de la Policía Nacional. Esta norma, indica que la Policía Nacional tiene funciones de salvaguardar la vida, 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 el sosiego doméstico.... De esto se concluye que el trabajo que realizan tanto los Corregidores y los miembros de la Policía Nacional debe ser en armónica colaboración tal como lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política.

En cuanto a la comunicación que debe mantenerse entre la Policía Nacional y las Autoridades de Policía la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, en su artículo 74 dispone que al practicarse la detención de una persona, *"lo pondrán inmediatamente en conocimiento de la autoridad que lo ordenó"* y le indicarán que tiene derecho a los servicios de un abogado y que no está obligado a declarar contra si misma, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad. En los casos en que la falta sea de irrespeto a un miembro de la Policía, también deberá ser puesto a disposición de la autoridad civil, en este caso del Corregidor para su sanción, sin que deba mantenerse detenido sin informar inmediatamente a la autoridad.

De hacerlo de otra manera, o sea retener a una persona sin ponerlo a órdenes de la autoridad se estaría violando el artículo 21 de la Constitución Política que en su parte medular señala que *"nadie puede ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley"*. Es decir que la acción de limitar la libertad de una persona debe ser con la observancia del mandamiento escrito, por la autoridad competente, de conformidad con las formalidades de la ley, pues lo que se tutela es **"la libertad"** la cual es la piedra angular del ordenamiento jurídico. En el caso específico el miembro de la Policía debió hacerle un informe al Corregidor sobre la falta cometida.

En relación a la segunda interrogante, básicamente se ha contestado con la anterior respuesta, sin embargo debemos indicar que la Policía Nacional de acuerdo al artículo 3, de la ley 18 de 1997, tiene la obligación de proteger la vida,

honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, así como prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos, lo cual constituye el fundamento de la seguridad pública, cuya competencia corresponde primordialmente al Estado, que la mantendrá en todo el territorio nacional por intermedio de la Policía Nacional.

Ahora bien, ello no significa, que los miembros de la Policía Nacional, deban detener a una persona y menos si no existe una causa grave que así lo justifique, la Constitución Política es clara y dice que nadie puede ser privado de su libertad, es decir, se presume su inocencia mientras no se pruebe lo contrario. No obstante, la Constitución al señalar que una persona no puede estar detenida más de veinticuatro horas, indica que la **autoridad inmediatamente, recoja las evidencias** debe poner a órdenes de la autoridad competente a la persona es decir, que la persona debe ser enviada dentro de las 24 horas siguientes a la autoridad respectiva. Pero ello no justifica detenciones arbitrarias que no cumplan con los preceptos legales.

Con respecto a la detención por delitos graves, no debe confundirse con la detención que por ejemplo realiza la autoridad de policía (Alcaldes Corregidores) por contravenciones de policía, (riñas, escándalos) la cual amerita que la persona se le conceda libertad provisional, es decir, que no se le mantenga detenido si no existen evidencias materiales suficientes que justifiquen su detención. Así lo dispone el artículo 1717 del Código Administrativo. Veamos:

“Artículo 1717. Toda persona detenida por contravenciones de Policía, tiene derecho a que se le ponga en libertad provisional bajo fianza o prendaria, mientras se dicte la resolución definitiva, a menos que a juicio del Jefe de Policía, la detención sea necesaria como medida preventiva para evitar la comisión de un delito.”

La norma citada destaca que si bien, la regla general, es que toda persona que sea detenida por contravenciones de Policía, tiene derecho a que se le ponga en libertad provisional bajo fianza personal o prendaria, mientras que se dicte la resolución definitiva, lo cierto es, que este derecho es limitado, ya que si el Jefe de Policía (Alcalde o Corregidor), considera necesario que la persona se mantenga detenida para así evitar la comisión de un delito o falta, puede hacerlo como medida preventiva, antes de que dicte la resolución definitiva. No obstante es necesario indicar que la detención como medida preventiva hecha por un Jefe de Policía no debe ser confundida con la detención preventiva que señala el Código Judicial, como se ha explicado en el párrafo anterior.

A nuestro parecer y leal entender, aún cuando los miembros de la Policía Nacional, hayan detenido a una persona por las causas que fuesen, con el fin de investigar,

deben inmediatamente ponerlo a órdenes de la autoridad competente, máxime si no media orden escrita de una autoridad competente. La Policía Nacional debe comunicar dicha actuación dentro de las 24 horas siguientes a la detención de la persona y levantar un informe, remitiéndolo inmediatamente, toda vez, que no puede sustentarse que la persona puede permanecer bajo investigación más de 24 horas, sin causa que lo justifique pues esto sería una inobservancia de las formalidades del debido proceso, constituyéndose más bien, en una extralimitación de funciones, por parte de la Policía Nacional. Como se ha explicado, la Constitución es clara y dispone que una persona no puede ser detenida más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad respectiva. De igual forma, recalca que los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicios de la penas que para el efecto establezca la ley.

En cuanto a la última inquietud somos de opinión que en virtud del artículo 2 de la Constitución Política, los diferentes órganos del Estado, deben trabajar en armónica colaboración, además el artículo 12 de la Ley 18 de 1997, establece la subordinación y apoyo de la Policía Nacional a favor del Poder Civil instituido. Por consiguiente, sus miembros deben brindar el apoyo y colaboración a las autoridades de policía, a fin de que ambas instituciones puedan salvaguardar la vida, honra y bienes de las personas así como de sus derechos y libertades garantizando la paz y tranquilidad social. En ese sentido, Usted es el facultado de impartir las órdenes dirigiéndolas al Jefe de Policía en su jurisdicción y este se encarga de ejecutarlas.

Por lo tanto, se concluye que las autoridades municipales (Alcaldes, Corregidores) y la Policía Nacional deben realizar un trabajo coordinado, adoptando una metodología para el trabajo en equipo. Toda irregularidad de alguna actuación de la Policía, puede ser presentada o denunciada al Superior Jerárquico, con copia a la Oficina de Responsabilidad Profesional que tiene la Policía. Empero lo más importante es que se puedan mantener los canales de comunicación entre ambos niveles. Si existe un destacamento, una estación u otro nivel de organización, el Alcalde o Corregidor le corresponde comunicar las solicitudes de designación y las quejas contra los Agentes de Policía.¹

De igual forma sugerimos, que se propicie, a corto plazo, una reunión con las diferentes Autoridades de Policía de la Provincia de Veraguas con el Jefe de la Zona Provincial y su equipo inmediato de trabajo, para que ambos estamentos planteen sus problemas y dudas, pero sobre todo se subsanen estas irregularidades y se busquen los medios adecuados de trabajo con el fin de asegurar la mayor eficiencia, corrección, incluso técnica, del accionar administrativo de cada institución, respetándose, con ello, las garantías

¹ SARMIENTO, Rosenda. Manual para el Buen Desempeño de nuestros/@s Corregidores /@s, Julio 2002, p.15

constitucionales de los ciudadanos que son a la postre las víctimas de la falta de cooperación y coordinación de las autoridades.

Con la pretensión de haber contribuido a esclarecer sus dudas, me suscribo de usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.

C.C. Director General de la Policía Nacional. Honorable Señor. Carlos Barés