



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 15 de junio de 2022
C-CH-No.007-2022

Señor
Mario Céspedes Berguido
E.S.M



Ref.: Ley o regulaciones sobre facultades, funciones y prestaciones de servicios de agencias de seguridad privada al realizar revisión corporal a usuarios o clientes de instituciones y hasta la restricción al acceso a entidades públicas.

Respetado Céspedes Berguido:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 ***“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*** conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su consulta sin número, recibida en esta Secretaría Provincial el día 31 de mayo de 2022, mediante la cual consulta lo siguiente:

1. ¿En qué Ley dice: restricción de un acompañante en diligencias para hacer trámites de pagar impuestos? ¿En qué Ley se faculta a una agencia de seguridad a ofrecer servicios con funciones administrativas como portero, orientador, guía, control de público, conserje, tratar con público? En qué Ley se contempla que un seguridad o policía revise las carteras a todo visitante por medidas de seguridad preventiva (excepto aduana en área privada). Una licencia comercial para operar un establecimiento OBLIGA al dueño a brindar el servicio al cliente y permitirle el acceso para pagar y lograr sus objetivos. Es una falta a la integridad y del pensamiento del ciudadano, por pretexto de seguridad a sus intereses, me denigre (en contra de mi voluntad) al revisarme. Partimos de la primicia que somos clientes, deben dar permiso para entrar sin restricciones sea establecimiento del Estado, el seguridad es un vigilante no un portero y con la excusa de seguridad preventiva se hace revisión corporal. ¿Qué Ley establece la obligación de quitarme la gorra para entrar al banco?

De la lectura de la consulta formulada, se desprende que la misma tiene por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre la legalidad (*validez y legitimidad*) de un acto administrativo emitido por una entidad bancaria pública o institución en el ejercicio de sus funciones, el cual goza de presunción de legalidad mientras un tribunal competente no decida lo contrario.

Al respecto debemos indicarle que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados en su consulta, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de un acto debidamente materializado y sobre actuaciones emanadas de ese acto administrativo, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Ahora bien, a manera de orientación es oportuno indicarle que el Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, específicamente en los artículos 4, 11 y 30 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, señala los principios siguientes:

“ARTÍCULO 4: PRUDENCIA. El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

ARTÍCULO 11: RESPETO. El servidor público respetará, sin excepción alguna, la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes.

ARTÍCULO 30: DIGNIDAD Y DECORO. El servidor público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con el público y con los demás funcionarios, debe conducirse en todo momento con respeto y corrección.

ARTÍCULO 32: TOLERANCIA. El servidor público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común”.

Es oportuno mencionar que el personal de agencias de seguridad privada, desarrollan funciones dentro de las instalaciones de servicios públicos, los mismos deben cumplir con los protocolos, reglamentos, código de ética y leyes de la institución o entidad pública en donde ejercen el trabajo con calidad, confianza y seguridad para usuarios, clientes y trabajadores como parte del servicio de vigilancia privada que brindan las agencias a que pertenecen debidamente inscritas en el registro de empresas de seguridad del Ministerio de Gobierno y Justicia.



En este sentido, la Ley 66 de 2 de mayo de 2014, que regula los servicios privados de seguridad, y restablece la vigencia de los Decretos Ejecutivos que regulan la materia, señala en sus artículos 2 y 3 señala lo siguiente:

Artículo 2. Se restablece la vigencia para todos sus efectos del Decreto Ejecutivo 21 de 31 de enero de 1992 y del Decreto Ejecutivo 22 de 31 de enero de 1992.

Artículo 3: Para el cumplimiento de lo que dispone el artículo 37 del Código Civil, junto con la promulgación de la presente Ley en la Gaceta Oficial, se ordena la promulgación del Decreto Ejecutivo 21 de 31 de enero de 1992 y del Decreto Ejecutivo 22 del 31 de enero de 1992, que se pone en vigor según lo establecido en el artículo anterior.

Considerando que el Decreto Ejecutivo No. 21 de 31 de enero de 1992, por el cual se regula el funcionamiento de las agencias de seguridad privada establece lo siguiente que es deber de las autoridades nacionales garantizar la vida, honra y bienes de los asociados, tarea en la cual puede colaborar la comunidad a través de esfuerzos privados, brindando protección a la vida y bienes de los nacionales y extranjeros en el territorio nacional.

Que son varios los puntos de confluencia entre la seguridad privada y la pública, no solo coinciden en el primer término, sino también en su pretensión última, la protección. Por eso no es de extrañar que en los estados modernos regulen de una forma u otra este campo de afinidades para ser más eficaz y técnico el servicio que debe prestarse a la comunidad.

Que la seguridad privada tiene como filosofía el mismo principio que alienta la seguridad pública, es decir, la protección o prevención.

En este sentido, el Decreto Ejecutivo No.22 de 31 de enero de 1992, por el que se regulan las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad, específicamente en los artículos 14, 20 y 21, señalan lo siguiente:

Artículo 14. Los vigilantes jurados dependerán en cuanto al servicio, del jefe de seguridad de la empresa que contrata la seguridad, y en su defecto, del director, gerente, administrador o jefe de personal de quienes recibirán, con exclusividad las instrucciones pertinentes para la práctica del servicio.

Artículo 20: Los vigilantes jurados, dentro de la empresa donde presten sus servicios, se dedican, única y exclusivamente a la función de seguridad para las que han sido designados, no pudiendo simultanear la misma con otras misiones en la empresa.

Artículo 21: Los vigilantes jurados de seguridad, en el ejercicio de su cargo, tendrán el carácter de agente de apoyo a la autoridad previa solicitud de la policía nacional a través de la empresa donde laboran y su misión en general será:

- a. Ejercer la vigilancia de carácter general sobre los locales y bienes de la empresa;
- b. Proteger a las personas y a las propiedades;
- c. Evitar la comisión de hechos delictivos o infracciones obrando en consecuencia.
- d. Identificar, perseguir y aprehender a los delincuentes colaborando a tal efecto con la fuerza pública; y
- e. ...



Su intervención en problemas laborales o sociales que pudieran surgir en el seno de la empresa clientes donde presenten sus servicios se limitará estrictamente a la protección de personas y bienes que con carácter general tienen encomendado sin que por ningún concepto puedan intervenir en los aspectos de orden público que en las mismas se puedan presentar.

Además, en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, específicamente en el artículo 34, nos indica que:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada”.

Siendo las cosas así, es importante mencionarle que en el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone que *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes...”*. Esto es lo que se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en un Auto de 31 de julio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos c/ Ministerio de Comercio e Industrias. Acto impugnado: Resolución 14 de 13 de mayo de 2002. Magistrado ponente: Winston Spadafora, se puntualizó sobre lo siguiente:

“En la doctrina administrativista, se llama principio de “presunción de legalidad” a la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz”.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...



2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal...**” (resalta el Despacho).

A su vez el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. **De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos...”

De esta manera, hemos procedido a brindarle una opinión objetiva con relación a su consulta, manifestándole que la interpretación aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto a los temas consultados.

Esperamos de esta manera haberle orientado a su solicitud.

Atentamente,



Mgtr. Lina Michell Del Cid Pérez
Secretaria Provincial de Chiriquí (Encargada)
Procuraduría de la Administración

Ldc/



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 774-26-22, 774-15-06 * Fax: 774-96-26
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *