

Panamá, 29 de enero de 2002.

Honorable señor
Everildo I. Domínguez G.
Alcalde Municipal de Pocrí
Provincia de Los Santos.

Señor Alcalde:

En cumplimiento a nuestras funciones descritas en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acuso recibo de su nota seriada 022AMP'01 de 11 de enero de 2000, a través de la cual solicita nuestra opinión legal respecto a “sí el Alcalde Municipal como Jefe de la Policía, le puede ordenar a la Policía Nacional, se encargue de las citaciones, que la Alcaldía expide para que los ciudadanos comparezcan oportunamente a las diligencias que lleva adelante ese despacho”.

Procedemos a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

En primera instancia, es oportuno esclarecer 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. Veamos:

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 guarda relación con su obligación, entre otros de 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 de su organización.

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 organizada 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 órdenes, porque las jefaturas lineales, directas se crean para facilitar la ejecución de las órdenes que emanen de las autoridades públicas legítimamente instituidas. 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 con 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 otorga esta facultad. Las órdenes, por ser manifestaciones externas de la Autoridad se deben obedecer. Las órdenes deben cumplir los siguientes requisitos: 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 la expide.

Es oportuna cuando la orden impartida obedece a un momento o procedimiento cónsono 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 la debe cumplir. La recomendación más delicada es que las órdenes deben emitirse por escrito, pues esta modalidad le da seguridad y firmeza a ambas partes, es decir, tanto el que la dicta como el que la ejecuta.

Atendiendo, ahora, lo medular de la consulta, es decir, “Cómo se define la competencia del Alcalde, para ordenar a la Policía Nacional, se encargue de las citaciones que expide el Municipio de Pocrí, para la comparencia de los ciudadanos al despacho, en razón de que la Alcaldía no cuenta con un inspector municipal”, debo recordarle que en función de su cargo de Alcalde, 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 cito el artículo 861 del Código Administrativo cuyo texto lee:

“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 órdenes y las dirige al Jefe de la Policía en su jurisdicción y éste se encarga de asignar funciones. En caso de alguna denuncia o irregularidad de actuación de la Policía, deberá presentarla ante el superior jerárquico de la unidad, con copia a la Oficina de Responsabilidad Profesional que tiene la Policía.

Ahora bien, en aras de lograr la mejor armonía entre las instituciones, este despacho le sugiere hacer una reunión, a corto plazo 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 coordinado, para beneficio de la comunidad.

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

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.