

Panamá, 19 de febrero de 2001.

Licenciado

Juan Carlos Navarro

Alcalde del Distrito de Panamá.

E. S. D.

Señor Alcalde:

Con agrado le brindo mi parecer jurídico a su Consulta administrativa, informada en las Notas N. D.S 1478 de 12 de diciembre de 2000, y la Nota N D.S 170 de ocho de febrero de 2001. En estas comunicaciones usted quiere saber si dentro del ordenamiento jurídico panameño existe alguna norma que permita al erario municipal afrontar el gasto de escoltas del señor Alcalde y de sus familiares inmediatos (esposa e hijos).

Hechos en los que se funda la consulta.

De su despacho se nos refieren algunos hechos que han obligado a la adopción de la medida de asignar escoltas tanto al señor Alcalde como a su familia más íntima. Veamos:

1. Ha habido varias ocasiones en las que se ha puesto en peligro la seguridad personal del Alcalde.
2. Uno de estos hechos ha sido denunciado ante las autoridades de investigación criminal respectivas (la P.T.J).
3. Se han encontrado artefactos explosivos en lugares públicos, (dentro de los predios de las oficinas de la municipalidad),

“con el propósito incuestionable de causarle daños materiales a funcionarios y por ende a la persona” del señor Alcalde.

4. Se han recibido amenazas a la familia del señor Alcalde, que han sido denunciada ante los medio de comunicación masiva.

Criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración.

En nuestro ordenamiento jurídico constitucional se establece que las autoridades públicas se han instituido con la finalidad de proteger la vida, bienes y honra de los panameños y extranjeros que visiten el país¹. Es decir, que la función pública es un sacrificio una carga que se le impone a la persona que decide ser “Servidor Público”. Esta carga dice relación con servir a la gente, estar al servicio de los bienes más preciados de los conciudadanos.

Ahora bien, además de tener cargas, algunos servidores tienen algunas consideraciones, entre las cuales se encuentran ciertos funcionarios de altas responsabilidades, como los empleados electos, como el o la Primer/a Magistrado/a de la República y Expresidentes de la República², los señores Legisladores y algunos funcionarios designados como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procuradores, Ministros de Estado, etc.

Entre estos privilegios o prerrogativas está la de tener asignado funcionarios de la Policía Nacional o de otros Organismos de Seguridad Pública, escoltas y conductores.

La función de escolta y seguridad personal, tiene una doble vertiente y fundamentación, como todo acto administrativo. Por un lado, se requiere que exista la norma que excepcionalmente plantea la prerrogativa funcional, y por otro lado, que describa la competencia específica de los organismos de seguridad, explicativos de estas funciones especiales.

¹ Ver el texto constitucional del artículo 17.

² Sobre esto véase la Ley 55 de 1996, publicada en la gaceta Oficial número 23, 085 de 23 de julio de 1996, sobre el servicio de escoltas y seguridad personal a Ex Presidentes de la República Igualmente es importante sobre esta mapa normativo el Decreto Ejecutivo número 129 de 22 de septiembre de 1999, en donde se establece que la escolta esta dirigida directa y particularmente al ex funcionario.

Ciertamente, la seguridad institucional es generalmente a las instalaciones y edificaciones públicas y a modo excepcional a los funcionarios, de determinado nivel jerárquico ya que la ley debe cuidarse en respetar el principio de igualdad, piedra angular que prohíbe los privilegios personales entre personas que se encuentran en igualdad de condiciones.

El servicio de escoltas es una excepción que sólo se concede a ciertos funcionarios, y por ello debe ser interpretada de forma restrictiva, como toda excepción. Esto según el aforismo latino que reza: "*exceptio est strictissimae interpretarionis*", es decir, la excepción es de interpretación muy restrictiva. Este aforismo tiene su explicación en el hecho de que si las excepciones son interpretadas y aplicadas con una gran liberalidad derogarían la regla general, y prácticamente no habría norma segura que seguir.

En el caso de la seguridad municipal, la ley regulatoria de la materia, como tiene a bien asegurar su Despacho, lo es el Decreto Municipal número 451 de 7 de noviembre de 1997, "por el cual se deroga el Decreto N 470 de 1992, y se Reestructura la Dirección de Vigilancia Municipal".

En esta regulación existen algunas normas que definitivamente dan la pauta a seguir respecto de su interrogante. Veamos:

"Artículo 2. La dirección de vigilancia Municipal esta (sic) formada por los siguientes Departamentos:
a- Departamento de Inspectores Municipales.
b- Departamento de Inspectores Administrativos.
c- Centros de Atención Inmediata (C.A.I.).
d- Coordinación y Apoyo Logístico".

"Artículo 3. Son funciones del Departamento de Inspectores Municipales, además de las de Inspectores Auxiliares las siguientes:
(...)

6. Velar por la seguridad de los servidores municipales que constituyen el equipo de trabajo, del Municipio de Panamá”.

“Artículo 5. Los Centros de Atención Inmediata (C.A.I) tiene como misión primordial dar atención urgente a los vecinos y transeúntes del Distrito, en los casos de emergencia donde este en peligro la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

Además los Centros de Atención Inmediata deberán cumplir las siguientes funciones:

(...)

3. Escoltar a las autoridades municipales y a representantes de misiones diplomáticas u oficiales como cortesía cuando estén de visita en el Distrito ...”.

“Artículo 7. El Departamento de Apoyo Logístico cuenta con las siguientes secciones:

1. Seguridad especializada: Esta sección se encarga o tendrá la función de proteger al Alcalde (sa) y al personal administrativo de la Alcaldía.

(...)”.

De estas normas se desprende como una incuestionable realidad jurídica que el Señor Alcalde, como el más alto Funcionario de la Administración local, tiene la prerrogativa funcional de contar con un servicio de seguridad y escolta oficial. En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Electoral, máximo organismo de aplicación de la legislación electoral del país.

Una cosa distinta ocurre con los familiares inmediatos del señor Alcalde. Esta materia no ha sido regulada por la Alcaldía ni el Consejo Municipal, vía Decreto u Acuerdo Municipal.

En la legislación particular, es decir en los Acuerdos municipales o en los Decretos Alcaldicios de la localidad Capitalina, no existe una disposición jurídica que permita a esta Procuraduría afirmar que los familiares inmediatos del señor Alcalde, tengan derecho o la

prerrogativa de contar con seguridad y escoltas oficiales. Esta es una situación que debe ser regulada por la ley local o nacional, en el caso de la Presidencia de la República o los funcionarios más representativos de los tradicionales tres Poderes del Estado.

Por todo lo antedicho, concluyo que, el señor Alcalde del Distrito Capitalino, en su calidad de funcionario representante del Poder Ejecutivo de este Municipio; tiene por derecho propio, la prerrogativa de contar con funcionarios de la Seguridad y escolta Municipal. No obstante ello, y a falta de norma jurídica que lo permita, según se desprende del principio de estricta legalidad; sus familiares inmediatos no podrían por lo pronto, ser beneficiarios de aquellos servicios de protección y seguridad personal, mientras ello no sea autorizado legalmente.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Original }
Firmado } Lda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AmdeF/15/cch.