

Panamá, 18 de marzo de 2003.

Doctor

Alejandro Garuz R.

Director General del Servicio de Protección Institucional del
Ministerio de la Presidencia

E. S. D.

Señor Director:

Remitimos a usted nuestra opinión jurídica, en torno a su *consulta administrativa* numerada S.P.I./DG/C104-2003 de fecha 4 de febrero de 2003, por medio de la cual nos consulta sobre los grados de colaboración y control técnico que puede tener el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa Nacional (en lo sucesivo el CONSEJO) respecto del Servicio de Protección Institucional (en lo sucesivo el SPI).

La consulta.

Su nota consultiva guarda relación con una solicitud de ampliación del dictamen de esta Procuraduría identificado C-20 de 6 de febrero de 2003. Específicamente hace referencia a nuestra afirmación de que el CONSEJO es un ente público que tiene la connotación de ser superior jerárquico. En su papel institucional como orientador de las políticas de Estado sobre seguridad nacional, al cual están supeditados todos los organismos de apoyo y colaboración vinculados a los servicios de seguridad y del cual forma parte, entre otros el S.P.I.

La interrogante se formula así:

“Nos gustaría saber, jurídicamente en que se fundamenta para plantear lo anterior (se refiere a la superioridad técnico jerárquica del CONSEJO), pues hasta donde conocemos el S.P.I. y el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional son dos entes estructural, funcional y legalmente independientes”.

Antecedentes.

Los antecedentes inmediatos de su inquietud son los siguientes párrafos de nuestro dictamen C-20 de 2003.

1. "A la par que se crean organismos descentralizados, surgen igualmente otras entidades superiores de éstos, a modo de agencias colegiadas de formulación y creación de políticas y de refrendo político-técnico de ellos. Así en nuestro país se les denomina Consejos Técnicos o Juntas Directivas.

En el caso bajo estudio, el SPI tiene un superior técnico cual es el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. O sea que, desde un punto de vista técnico ese Consejo es un organismo superior, que tiene por función colaborar y coparticipar en la formulación y creación de las políticas de seguridad. Este tipo de agencias superiores adopta una forma especial de descentralización denominada descentralización por colaboración. En este sentido veamos las normas que lo crean:

"DECRETO DE GABINETE No.38

(De 10 de febrero de 1992)

"Por el cual se organiza la fuerza Pública.

ARTÍCULO DECIMO SEXTO; Se crea un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y la Defensa Nacional que se denominará Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. Dicho Consejo estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, y Planificación y Política Económica, quienes se asesorarán con los Jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública cuando así lo consideren conveniente. El Presidente de la República nombrará al Secretario Ejecutivo de dicho organismo, quien lo mantendrá informado de los asuntos de la Seguridad Pública y la Defensa Nacional y preparará la documentación pertinente en los temas que aborde el Consejo".

2. "Si prestamos atención a la normativa transcrita, estamos en presencia de un tipo especial de organización que está caracterizada por su independencia técnica, la cual está sometida, en esta materia al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional; por tanto es más que una simple transferencia de competencias. Desde el Ministerio de la Presidencia al SPI, se trata de una verdadera desconcentración de atribuciones basada en la materia; por tanto, toda actuación de gestión administrativa debe ser dirigida al mantenimiento de la especialización profesional y técnica de los gestores y ejecutores especialistas del SPI. Por tanto se puede decir que al nacer el SPI se le ha atribuido un ámbito de competencias técnicas, que no deben ser obstaculizadas por trámites administrativos que no toman en

cuenta esa especial finalidad de seguridad de la Presidencia de la República”.

Normas aplicables.

Decreto Ley N°2 de 8 de julio de 1999.

“**Artículo 1.** Se crea el Servicio de Protección Institucional, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de la Presidencia, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República.

El presente Decreto Ley regula su organización y funcionamiento”.

“**Artículo 3.** El Servicio de Protección Institucional es una Institución cuyos fines son:

- a) Garantizar la preservación del orden constitucional en la República de Panamá.
- b) Brindar la seguridad necesaria para preservar la vida e integridad física del Presidente de la República y su familia inmediata en todas las instancias a nivel nacional e internacional.
- c) Cuando en el cumplimiento de sus funciones, se desplacen los miembros del Servicio de Protección Institucional, a los distintos sitios de la República, contarán con el apoyo y subordinación de los demás componentes de la Fuerza Pública en el cumplimiento de sus labores en lo referente a la seguridad presidencial.
- d) Brindar la seguridad necesaria para preservar la vida e integridad física de los Ex-Presidentes de la República quienes escogerán hasta ocho (8) miembros de la Institución para este fin, conforme lo establecido en la Ley 55 del 23 de junio de 1996 o los que las circunstancias determinen.
- e) Brindar la seguridad necesaria para preservar la vida e integridad física de los Ex-Vicepresidentes que hayan sido encargados de la Presidencia de la República, quienes escogerán hasta cuatro (4) miembros de Institución para este fin por un término de cinco (5) años.
- f) Brindar seguridad a las instalaciones de la Presidencia, así como a las instalaciones que determine el Presidente de la República.
- g) Brindar escolta y seguridad a aquellas personalidades que determine el Presidente de la República.
- h) Brindar escolta y seguridad con hasta seis (6) miembros la Institución o los que las circunstancias determine, a los candidatos presidenciales durante el período de campaña electoral y hasta 15 días después de celebrado los comicios electorales, proceso éste que se realiza cada cinco años, tal y como lo establece la Constitución Política de la República.
- i) Brindar escolta y seguridad similar a la que se brinda al Presidente de la República en ejercicio al Presidente Electo una vez concluido el Proceso Electoral y el Tribunal Electoral lo proclame.
- j) Brindar escolta y seguridad con hasta cuatro (4) miembros de la Institución o los que las circunstancias determine, a los Ex-Directores Generales del Servicio de Protección Institucional hasta por tres meses por cada año de servicio en la misma.
- k) Brindar escolta y seguridad con hasta cuatro (4) miembros de la Institución o los que las circunstancias determine a los Ex Secretarios Ejecutivos del Consejo

de Seguridad Pública y Defensa Nacional hasta por tres meses por cada año de servicio en la misma.

i) Ejercer las funciones de protocolo y ceremonial del Estado por conducto de la Guardia Presidencial.

m) Coadyuvar con las demás dependencias de la Fuerza Pública a proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, a conservar el orden público así como a prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos que ocurran en el territorio nacional”.

“Artículo 4. El Presidente de la República, Jefe máximo del Servicio de Protección Institucional, dispondrá de su uso para la defensa de la democracia y la conservación del orden público; en cumplimiento de la Constitución Política y las leyes nacionales; y ejercerá su autoridad en forma directa mediante órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos.

Para los propósitos administrativos y del fiel cumplimiento de sus objetivos, el Servicio de Protección Institucional queda adscrito al Ministerio de la Presidencia”.

“Artículo 7. Es la misión principal del Servicio de Protección Institucional garantizar la preservación del orden constitucional legítimamente constituido, salvaguardar la vida y honra del Presidente de la República y su familia inmediata, la de los Ex-Presidentes de la República, la de aquellos dignatarios que así lo determine el Presidente de la República, y coadyuvar con las demás dependencias de la Fuerza Pública, en el mantenimiento del Estado de derecho de la República, además de salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del 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 asignadas por el Presidente de la República de conformidad con la Constitución Política y la Ley mediante el desempeño de las siguientes funciones:

a) Garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y demás leyes de la República.

b) Auxiliar y proteger a las personas y sus bienes.

c) Coadyuvar a mantener y restablecer el orden público.

d) Coadyuvar a prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos y faltas, perseguir y capturar a los transgresores de la Ley.

e) Apoyar a las autoridades y servidores públicos, colaborar con ellos en el ejercicio de sus funciones.

f) Colaborar con los demás organismos que brindan seguridad pública, en el desarrollo de sus funciones, en caso de graves riesgos, catástrofes o calamidades públicas, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

g) Colaborar y prestar auxilio a los cuerpos policiales de otros países, conforme lo establecen los tratados y normas internacionales.

h) Actuar de oficio, con diligencia, prontitud y eficiencia ante flagrantes infracciones a la Ley.

i) Tomará las providencias necesarias para que los Organismos correspondientes investiguen cuando exista evidencia de la comisión de un acto que involucre amenaza contra la vida del Presidente de la República o de aquellas otras personas bajo su protección según lo haya indicado el Presidente de la República y ordenar el arresto por el término que establezca la ley de quienes sean sorprendidos en tales actos.

j) Cualquier otra que le atribuyan la Ley y los reglamentos respectivos.

Parágrafo. Ninguna Autoridad o funcionario público podrá ocupar a los miembros del Servicio de Protección institucional en asuntos ajenos a las funciones expresamente establecidas en la presente Ley. Específicamente queda prohibido utilizarlo en labores ajenas al servicio, que le distraigan la atención que debe mantener en todo momento para garantizar la seguridad del personal o instalación que custodia”.

“**Artículo 40.** La organización básica del Servicio de Protección Institucional estará constituida por la Dirección General, compuesta por un Director General y un Sub-Director General y los Departamentos y Oficinas de Asesoramiento y de Apoyo que establezca el reglamento adoptado por el Órgano Ejecutivo”.

“**Artículo 41.** El Director General del Servicio de Protección Institucional, será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con la participación del Ministro de la Presidencia. Solamente podrán ser nombradas para ejercer este cargo, personas civiles que no pertenezcan a la carrera policial”.

“**Artículo 45. El Director General administrará las actividades del Servicio de Protección Institucional, de modo que garantice, en forma eficaz y eficiente, la política de seguridad pública establecida por el Órgano Ejecutivo** y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Dirigir y administrar el Servicio de Protección Institucional en todo el territorio nacional.
- b) Coadyuvar a ejecutar la política de seguridad pública establecida por el Órgano Ejecutivo.
- c) Proponer al Presidente de la República, a través del Ministro de la Presidencia las reformas, correcciones, modificaciones e implementación de la política de Seguridad Pública.
- d) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Institución, presentarlo y sustentarlo ante el Ministerio de la Presidencia.
- e) Administrar y controlar los recursos, así como el presupuesto asignado a la institución.
- f) Representar legalmente al Servicio de Protección Institucional en los actos judiciales y extrajudiciales.
- g) Aprobar las directrices, manuales, órdenes y demás disposiciones que garanticen el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos, así como el adecuado funcionamiento de la Institución.
- h) Recomendar al Órgano Ejecutivo, previa evaluación cumplimiento del reglamento de ascensos y las promociones en los distintos niveles.
- i) Recomendar al Órgano Ejecutivo el otorgamiento de condecoraciones.
- j) Recomendar al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia, los nombramientos, destituciones y reestructuraciones de personal, según las normas del Servicio de Protección Institucional.
- k) Delegar en sus subalternos las funciones que le son propias, sólo cuando las circunstancias así lo aconsejen, por necesidad del servicio.
- l) Ejercer las demás atribuciones que la Ley y el reglamento le señalen
- m) Luego que el Tribunal Electoral proclame al nuevo Presidente de la República Electo, producto de las elecciones generales, iniciará en un término no menor de treinta días (30) antes de la toma de posesión del nuevo Presidente de la República el proceso de transición del mando del Servicio de Protección Institucional”. **(la negrita es de la Procuraduría de la Administración).**

DECRETO DE GABINETE No.38
(De 10 de febrero de 1992)
"Por el cual se organiza la fuerza Pública.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO; Se crea un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y la Defensa Nacional que se denominará Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. Dicho Consejo estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, y Planificación y Política Económica, quienes se asesorarán con los Jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública cuando así lo consideren conveniente. El Presidente de la República nombrará al Secretario Ejecutivo de dicho organismo, quien lo mantendrá informado de los asuntos de la Seguridad Pública y la Defensa Nacional y preparará la documentación pertinente en los temas que aborde el Consejo.

A. BASE CONCEPTUAL Y DE PRINCIPIOS.

1. Nociones y conceptos

Es oportuno tener una mínima visión conceptual, la cual se deduce de la propia normativa legal. Así tenemos que la legislación relacionada a la seguridad ciudadana se fundamenta en la seguridad pública como función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

El servicio público de seguridad pública está conformado por la siguiente estructura jerárquica de la seguridad nacional: El o la Presidenta de la República en su condición de jefe de todas las dependencias y servicios de la Fuerza Pública, el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional como órgano consultivo del Jefe de Estado y el Ministro de Gobierno y Justicia como superior jerárquico de la Fuerza Pública, constituyen el vértice jerárquico de la seguridad nacional. Todos estos entes deben actuar en colaboración estrecha.

El tema de la seguridad ciudadana exige la intervención de muchos entes públicos, pero en primer lugar la adopción de políticas nacionales e institucionales. De allí que, las palabras cooperación e intercambio de información entre las autoridades responsables sean indispensables.

2. Principios

Las decisiones relativas a la seguridad ciudadana surgen de una tarea interinstitucional cooperativa de alta especialización.

De acuerdo con el análisis planteado en nuestro dictamen previo (C-20 de 2003), las decisiones sobre seguridad pública provienen del Poder Ejecutivo, aunque el Presidente/ta cuenta con la asesoría de un organismo altamente especializado: el CONSEJO, el cual está integrado por los diversos estamentos públicos el cual

puede asesorarse con el SPI, la Policía Nacional, entre otros. Así las cosas las decisiones respecto de la seguridad ciudadana son de alta especialización, pues éstas se convierten en directivas o líneas de acción (políticas públicas) sobre inteligencia y seguridad. La formulación conjunta y multiinstitucional de las políticas de seguridad son una forma de subordinación al sistema democrático.

Estas acciones previas de alta colaboración e intercambio de información entre los diversos organismos que intervienen en esta materia, constituyen una clara expresión de acatamiento al sistema democrático, ya que el proceso de transformación institucional de los estamentos de seguridad pública han adquirido un enfoque civil, en donde las autoridades políticas civiles, adoptan las políticas de seguridad, aunque con la asesoría de los técnicos en esta temática.

Asumir y cumplir con las políticas de seguridad trazadas por el Poder Ejecutivo, con la asesoría y opinión técnica del CONSEJO, no es más que un claro sometimiento de la Fuerza Pública al poder civil legítimamente constituido. En suma, hace que las decisiones y políticas sobre seguridad ciudadana sean adoptadas por los entes públicos civiles, en conjunto con la Fuerza Pública; es hacer que los actos de la administración, en esta materia, sean más compatibles con el régimen democrático, el Estado de Derecho y la seguridad ciudadana.

Por otra parte, afirmamos que la cuestión consultada tiene mucho que ver con la noción democrática de la seguridad pública ya que, desde nuestra perspectiva, las instancias relacionadas con la seguridad pública deben someterse al control institucional del Poder Ejecutivo, al tener que responder de sus actos al Presidente de la República; además que obliga a concluir que esas entidades (la Policía, el SPI, el Servicio Marítimo, etcétera) deben proceder con el cumplimiento de las políticas de seguridad adoptadas por el Presidente/ta de la República, apoyado por el Consejo.

Así pues, al participar el Consejo en la redacción de las líneas de acción respecto de la seguridad ciudadana y el orden público, tiene un importante papel de darle seguimiento a la aplicación y cumplimiento de tales instructivos.

B. ASPECTOS JURÍDICOS CONCRETOS.

¿Cómo puede el Consejo darle seguimiento al cumplimiento de las políticas nacionales de seguridad?

No dudamos que este organismo consultor: el CONSEJO, tiene funciones de coordinación respecto de los esfuerzos que se deban gestionar a fin de cumplir con las directrices en materia de seguridad, por las siguientes consideraciones:

1. El CONSEJO está definido como un organismo conformado por Ministros de Estados, entendiéndose por ese sólo hecho que, al tener esta alta investidura, el CONSEJO es un organismo superior de la administración, inmediato al Jefe del Estado.
2. Si la coordinación se hace efectiva por medio de la vía decisoria, dada la jerarquía de los Miembros del Consejo, resulta innecesario insistir en el alcance de sus funciones.

La función de coordinación del servicio público de seguridad, le está atribuida al CONSEJO. Esta atribución le permite relacionar todas las actividades de seguridad e inteligencia respecto al tiempo y al orden o prioridad de ejecución definida por el Poder Ejecutivo. O sea, que la labor de coordinación tiende a hacer más armonioso los esfuerzos de seguridad pública, defensa nacional e inteligencia, cumpliendo los objetivos constitucionales expresados en la programación y prioridad establecida por el propio Poder Ejecutivo.

Para el caso bajo estudio, la coordinación entre los diversos organismos que participan del servicio de seguridad y defensa pública, puede ser resumida en los siguientes postulados:

1. La coordinación se cumple mediante relaciones cruzadas de tipo horizontal, en donde los entes involucrados son independientes entre sí, pero obligados a participar de una sola línea de acción y de cumplimiento de políticas y propósitos predefinidos por el ordenamiento jurídico.
2. En la práctica, la coordinación debe iniciarse en la fase de definición de las políticas, en una relación continua y no ocasional.
3. El CONSEJO, es el organismo que, opina y brinda consejo respecto de las líneas de acción. Sin embargo, el CONSEJO, no ejecuta las decisiones, las cuales son aprobadas por el Poder Ejecutivo que corresponde al CONSEJO su supervisión y verificación.
4. El CONSEJO es pues el organismo que verifica la coherencia y armonía en las acciones adoptadas por los estamentos de seguridad; con la finalidad de la verificación del cumplimiento de los objetivos.

Conclusión

Conceptuamos que la integración de los propósitos jurídicos del servicio de seguridad pública, obliga a reconocerle al CONSEJO la función de procurar el

cumplimiento de los lineamientos de las políticas generales en materia de seguridad.

El CONSEJO, es el estamento por disposición de la ley de la formulación de las políticas y estrategias para el Programa Estatal de Seguridad Pública, y en consecuencia debe ser el que participe de la coordinación de atribuciones de sus integrantes, así como en la evaluación periódica de ese cumplimiento al ser sus miembros los que participan en la expedición de las directrices para la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

En otras palabras, sí se ha creado un cuerpo asesor del Presidente de la República, en relación a la Seguridad Pública y la Defensa Nacional, que se denomina Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional y dicho Consejo estará presidido por la propia Presidenta de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, y Economía y Finanzas, los cuales a su vez se asesoran con los Jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública; es apenas obvio que todos los estamentos que participan directa e indirectamente de ese CONSEJO, asuman el acuerdo previo de cooperar con él en la coordinación e implantación de las políticas de seguridad formuladas en su seno.

Este despacho reconoce que el S.P.I., tiene su estructura funcional y legal independiente de los otros estamentos de seguridad del Estado, pero ello no significa que en materia de seguridad pública estatal pueda soslayarse de los lineamientos que dicte el CONSEJO, y en que éste al estar presidido por la Presidenta de la República, se constituye en el máximo organismo del Estado en materia de seguridad pública y defensa nacional. Lo antes señalado significa, que a nuestro criterio las directrices que en dicha materia dicte el CONSEJO deban ser observadas y acatadas por los diferentes entes de la seguridad estatal, uno de los es el S.P.I., aunque reconociendo su independencia técnica y operativa.

Con la pretensión de colaborar en debida forma con su despacho, quedo de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.