

Panamá, 10 de octubre de 2003.

Señor  
**ARÍSTIDES RODRÍGUEZ GIL**  
Alcalde Municipal de Antón  
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota AMA-397-DE 22 de septiembre de 2003, que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con ciertos aspectos relativos al servicio de seguridad que puedan prestar los miembros de la Policía Nacional, a requerimiento de empresas privadas (bares/discotecas) o públicas, y si pueden utilizar servicios de agencias privadas de seguridad.

En primer lugar, debemos tener presente, el contenido del artículo 7, de la Ley N°.18 de 3 de junio de 1997 "Ley Orgánica de la Policía Nacional" que señala:

**"Artículo 7.** Es misión principal de la Policía Nacional, 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 de 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..."

Como se observa, es obligación de la Policía Nacional auxiliar, proteger a las personas y sus bienes, de igual

forma, mantendrá la seguridad y el orden público y prevendrá la comisión de hechos delictivos; 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. Así mismo coordinará con la autoridad civil a nivel provincial, municipal y de corregimiento, y como agente de la autoridad, acatará las órdenes que ésta dicte en ejercicio de sus funciones legales. En consecuencia la primera autoridad llamada por ley a proteger el orden público, vigilar es la Policía Nacional, la cual está obligada acatar las órdenes que emanen de las distintas autoridades que así se lo soliciten.

No obstante, hay que tener en cuenta que con la promulgación de la Ley N°.18 de 1997, "Ley Orgánica de la Policía Nacional" se están haciendo los estudios pertinentes, por el Ejecutivo a través de la Policía Nacional, para que se reglamente las funciones de seguridad pública a nivel de todos los sectores que lo requieran, en razón del orden público e interés social. Sin embargo, ello no impide que las Agencias de Seguridad Privada puedan prestar apoyo a las autoridades de Policía. Veamos el contenido del artículo 1, del Decreto Ejecutivo No. 21 de 31 de enero de 1992 "Por el cual se regula el funcionamiento de las agencias de seguridad."

**"Artículo 1.** Sin perjuicio de las competencias que tienen atribuidas las instituciones que componen la Fuerza Pública, el presente Decreto, regula la prestación privada de los siguientes servicios y actividades:

a)...

b) Vigilancia y Protección de certámenes, ferias, convenciones o cualquier otro acto similar ; ..."

Del texto legal reproducido, podemos deducir que las Agencias de Seguridad Privadas, pueden colaborar con las autoridades nacionales sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas el resto de las instituciones de seguridad pública (Policía Nacional, Policía Técnica Judicial, entre otras); o sea que el servicio también puede ser prestado por Agencias de Seguridad en calidad de apoyo, sin perjuicio de las funciones que tengan las autoridades públicas al efecto.

Esta norma permite una coordinación entre los organismos públicos y privados a objeto de fortalecer la protección y vigilancia; además de ejercer un control directo en las actividades festivas que se efectúan en el Distrito. El artículo 17 del citado Decreto respalda la anterior afirmación, cuando señala:

**"Artículo 17.** En el ejercicio de sus actividades normales, las Agencias de Seguridad deberán colaborar con la Fuerza Pública cuando sean requeridas para ello, bajo la supervisión y coordinación de los miembros de ésta, estando obligadas a prestarles el apoyo que les sea solicitado".

Esta disposición pone de relieve, la colaboración que debe imperar en el ejercicio de las funciones asignadas y para bien de los involucrados, teniendo presente que las autoridades de Policía no están omnipresente en todos los lugares donde se les solicite; de allí que las autoridades privadas como personal de apoyo pueden brindar colaboración a estas unidades públicas. Cabe destacar que la labor que prestan las agencias privadas están respaldadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, institución encargada de mantener el orden público a nivel nacional.

Lo anterior nos lleva a concluir que las agencias de Seguridad Privada, están legalmente facultados para prestar un servicio de apoyo a las autoridades que así lo requieran en cuanto a la protección y vigilancia de las actividades que se desarrollen en los Distritos, sin perder de vista que lo hacen como personal de apoyo; ya que la autoridad principal llamada a cumplir este deber lo es la Policía Nacional, de acuerdo con la Constitución Política y sus leyes especiales.

En cuanto a las dos preguntas subsiguientes, las contestaremos en los siguientes términos, por guardar relación entre sí:

El Decreto N°.22 de 1992 "Por medio del cual regula el funcionamiento de las Agencias de Seguridad Privada" señala que a estos agentes privados se les llamarán Vigilantes Jurados, tendrán en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agentes de apoyo a la autoridad, cuando sean requeridos sus servicios por parte de las autoridades de

policía a través de la empresa donde laboran, y en general tienen las siguientes funciones:

1. Ejercer vigilancia de carácter general sobre los locales y bienes de la empresa;
2. Proteger a las personas y a las propiedades; evitar la comisión de hechos delictivos o infracciones, obrando en consecuencia;
3. Identificar, perseguir y aprehender a los delincuentes, colaborando a tal efecto, con la Fuerza Pública;
4. Efectuar el transporte de fondos o efectos cuando se le encomienda esa misión (Cfr. artículo 21 del Decreto N°. 22 de 1992).

Debido a que en cumplimiento de sus misiones, este personal eventualmente puede hacer uso de armas de fuego, mangueras de caucho, grilletes o esposas (artículo 13 del Decreto N°. 22 de 1992), los aspirantes a obtener la condición de Vigilantes Jurados deben reunir una serie de requisitos y condiciones a fin de verificar sus aptitudes físicas y mentales para desempeñar el cargo (Arts. 1,2,3 del citado Decreto); luego de prestar juramento ante el Viceministro de Gobierno y Justicia o en el funcionario ante quien dicha autoridad delegue, jurando cumplir con los deberes del cargo y defender los intereses puesto bajo su custodia en bien del orden público y privado.

Los Decretos N°.21 y 22 de 1992 "Por medio del cual se regula el funcionamiento de las Agencias de Seguridad Privada", establecen que los Vigilantes Jurados sólo tienen el carácter de agentes de apoyo a la autoridad, previa solicitud de la Policía a través de la empresa donde labora.

En cuanto a los Vigilantes Jurados la Corte Suprema de Justicia ha dicho que, en general, las funciones que prestan las agencias de seguridad pública, y los vigilantes jurados como dependientes de ellas, constituyen un servicio público y que sus misiones son materia de orden público. (Cfr. Fallo de 1 de marzo de 1994, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.).

El hecho que los Vigilantes Jurados se les repute como colaboradores en la función pública de brindar seguridad y protección a la vida y bienes de los asociados, nos lleva a

afirmar que, a pesar de no serles directamente aplicables las normas del Decreto N°. 168 de 1992 "Por medio del cual se reglamenta el Procedimiento de Uso de la Fuerza para las instituciones de Seguridad Pública de Panamá" y de la Ley 18 de 3 de junio de 1997 "Ley Orgánica de la Policía Nacional", las mismas deben ser tomadas en cuenta como marco referencial, a fin de evaluar la necesidad y racionalidad de las medidas de fuerzas adoptadas en un momento determinado. Si estas pautas son exigidas por ley a las autoridades de policía, deben ser consideradas por los Vigilantes Jurados.

Los artículos 2, 5, 6, 7 y 21 del Decreto N°.168 de 1992 disponen lo siguiente:

**"Artículo 2.** El uso limitado de la Fuerza consiste en el empleo de la fuerza necesaria para llevar a cabo objetivos legítimos, una intensificación gradual de la fuerza debe emplearse en todas las situaciones que nos hacen necesarios el uso inmediato de un nivel más severo de fuerza. Los funcionarios de Seguridad deben utilizar los niveles de fuerza necesarios, dependiendo de cada circunstancia."

**"Artículo 5.** Los niveles de fuerza no letal apropiados se aplicarán en el siguiente orden :

1. Persuasión;
2. Reducción física de movimientos;
3. Conducción Preventiva;
4. Rociadores irritantes que no ocasionen lesiones permanentes a las personas;
5. Vara policial (arma de impacto);
6. Linterna de mano;
7. Vehículos Policiales;.."

**"Artículo 6.** La persuasión se ejerce mediante la presencia física del agente y la persuasión verbal."

**"Artículo 7.** El agente podrá reducir físicamente los movimientos del

sujeto que se resista al arresto mediante el uso de esposas, camisa de fuerza, u otros medios similares."

**"Artículo 21.** En los casos en que los agentes deban utilizar la fuerza no letal, estarán autorizados para proceder conforme a los siguientes niveles:

Presencia física del agente.  
Identificación verbal y órdenes verbales (ejemplo: policía, alto, no se mueva, etc.  
Contacto físico con las manos para aprehender y controlar al delincuente: a) tocar b) Empujar c) Agarrar. Uso de rociadores irritantes CN/CS (Cf. art. 9).  
El uso de la vara policial, por ser un arma de impacto puede constituirse en fuerza letal dependiendo de las circunstancias cómo sean utilizadas. Por ello, el agente, deberá sujetarse a lo establecido en el art. del reglamento.)".

Es importante, que el agente de seguridad privada conozca estas disposiciones, para saber como actuar en los casos de actitudes sospechosas dentro de una actividad bailable que pueda ocasionar algún desorden público o cometer un hecho delictivo, pues podrá detener y conducir al responsable ante la autoridad competente o sea la Policía Nacional.

En este sentido, se observa que la Policía Nacional está obligada a prestar su servicio a las autoridades civiles a nivel nacional, provincial, municipal y de corregimiento, en cumplimiento de sus funciones legales y a las cuales se encuentra subordinada (V. Artículo Octavo del Decreto de gabinete N°.38 de 1990), sin exigir a cambio el pago de derechos a puesto que dicho cobro no ha sido regulado por ley.

La Constitución Política es clara cuando indica en su artículo 48, que nadie está obligado a pagar contribución, ni impuesto, que no se encuentre previamente establecido en la

ley y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita legalmente.

Este despacho, no ha logrado ubicar una disposición legal que expresamente imponga el pago de tasas por la prestación de este servicio. Se ha conocido de una práctica en la que el policía cuando está libre, presta sus servicios y es remunerado por la persona que lo solicita. Tampoco se ha logrado verificar la existencia de una norma legal que señale a los particulares que celebren actividades como bailes, eventos deportivos etc., la obligación de utilizar los servicios de miembros de la policía que se encuentren libres, para que rindan labores de vigilancia particular en tales actividades.

Si bien la Policía Nacional, dentro del giro normal de sus funciones, no tiene el deber de prestar un servicio particularizado a personas determinadas, la misma no puede sustraerse de suministrar la vigilancia general que constitucionalmente y legalmente le corresponde, especialmente ahí en aquellos lugares en donde el peligro de alteración del orden es más frecuente. Ello no impide la facultad de contratar servicios de seguridad privada cuando se considere necesario.

Es preferible que sean las autoridades o agentes de policía, los que custodien en un momento determinado o cuando así lo requieran, los bares o discotecas, para mayor seguridad y bienestar de la comunidad, pero si estos no pueden hacer frente al servicio, procede la solución al problema a través de la contratación de servicios de agencias de seguridad privadas, o personal de seguridad del Municipio.

Esperamos de esta manera haber atendido debidamente su solicitud, atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración