

3 de Marzo de 1995.

Licenciada
MARIBEL VARGAS DE PAEZ.
Gerente General, a.i.
Instituto Panameño de
Turismo.

E. S. D.

Estimada Licenciada:

Nos referimos a su atenta Nota N° 112-029-95, fechada el 30 de enero de 1995, mediante la cual consulta nuestro parecer jurídico, sobre el Convenio que ha suscrito el Instituto Panameño de Turismo con la Policía Nacional, para la implementación de la Policía de Turismo, en los últimos cinco años.

Gustosamente le externamos nuestro criterio sobre dicha contratación, previas las consideraciones siguientes:

De acuerdo con el artículo 305 de la Constitución Nacional, lo relativo a la defensa nacional y seguridad pública corresponden a una entidad profesional denominada hoy día Policía Nacional, que dependerá del Órgano Ejecutivo, y cuyas actuaciones se sujetarán a la Constitución Nacional y a la Ley.

Dicha atribución la ejerce la Policía Nacional, conjuntamente con el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y el Servicio de Protección Institucional, aunque son "independientes entre sí, con bandos y escalafón separados" funcionando los tres primeros (Policía Nacional, SAN y SMN) bajo la custodia y dependencia del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, y el último (Servicio de Protección Institucional) bajo la autoridad y dependencia del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, al tenor de lo dispuesto en el artículo cuarto del Decreto de Gabinete N° 38 de 10 de febrero de 1990, modificado por el artículo primero del Decreto de Gabinete N° 42 de 17 de febrero de 1990.

Cabe señalar que el Decreto de Gabinete N° 38 de 1990, prevee la creación de unidades especiales en la Policía Nacional, en su artículo séptimo, que a la letra establece:

"ARTICULO SEPTIMO: Con la aprobación del Presidente de la República y del Ministro de Gobierno y Justicia, podrán organizarse unidades especiales en la Policía Nacional para la guarda de las fronteras como protección de la integridad del territorio nacional, para la protección del Canal de Panamá de acuerdo con los Tratados del Canal de 1977, en acatamiento a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la interpretación de los mismos, y para el resguardo y apoyo de las instituciones democráticas previstas en la Constitución. Estas unidades serán organizadas de tal forma que puedan ser separadas de la policía nacional, si así lo determina la Ley".
(Las subrayas son nuestras).

En este sentido, se observa que en el nuevo Código de la Familia, se crea la Policía de Menores, como un cuerpo especializado de la Policía Nacional, encargada de auxiliar, colaborar y coordinar con las autoridades y organismos destinados por el Estado a la educación, prevención, protección y rehabilitación de los menores. (Artículo 592 y s.s.).

También la Alcaldía del Distrito de Panamá ha incorporado a su organización una Policía Municipal.

Por su parte, la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, tiene un Departamento de Investigaciones Técnicas, con funciones de carácter policivo e investigaciones (V.art. 10 del Decreto N° 42 de 14 de noviembre de 1983).

Paralelo a las instituciones de seguridad pública funcionan las agencias de seguridad privada, debidamente autorizadas y fiscalizadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, conforme lo dispuesto en los Decretos N° 21 y 22 de 31 de enero de 1992.

A este respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia dictada el 1° de marzo de 1994, expresó lo siguiente:

"...que, si bien es cierto que por mandato constitucional le corresponde al Presidente, como jefe Supremo de la Fuerza Pública, velar por la conservación del orden público, no es menos cierto que esto implica no solo la regulación de la Fuerza Pública, como institución encargada de la seguridad del mismo, sino que también le compete regular a aquellos entes privados que coadyuvan a mantener el orden público, en este caso, las agencias de seguridad por cuanto éstas prestan un servicio público...

No comparte la Sala el criterio emitido por la parte actora, por cuanto, como hemos señalado anteriormente las normas que regulan el funcionamiento de la Fuerza Pública en nada pugna con las normas que regulan la existencia y funcionamiento de las agencias de seguridades privadas por tratarse de dos organismos diferentes; y, por otro lado, la potestad reglamentaria otorgada por ley al Ministerio de Gobierno y Justicia le permite, de manera legal, autorizar y reglamentar el funcionamiento de las agencias de seguridad..."

Ahora bien, desde la óptica del servicio público, se observa que la Policía Nacional está obligada a prestar su concurso a las autoridades civiles nacionales, a nivel provincial, municipal y de corregimiento, para el cumplimiento de sus funciones legales (V. Artículo Octavo del Decreto de Gabinete N° 38 de 1990), sin que pueda exigir a cambio a estas últimas, el pago de derechos o tasas a la Policía Nacional o a sus miembros, puesto que dicho cobro no ha sido autorizado por la Ley.

En cuanto a la potestad para cobrar por sus servicios las entidades públicas, resultan ilustrativos los conceptos expuestos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver el recurso de amparo de garantías constitucionales propuesto por los señores RICARDO MARTINELLI, y CARMEN PERURENA, en contra de órdenes emitidas por el Ministerio de Salud, que a continuación se copian:

"La tasa es el pago de un servicio público por el usuario, ha dicho Ramírez Gronda. De acuerdo con la mayoría de los autores, los tributos son de tres clases: los

impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Para Héctor B. Villegas, los tributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines (Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I y II, 4a. Edición Actualizada. De Palma 1990, pág. 67).

Así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho Nullum Tributum Sine Lege, no hay tributo sin Ley previa que lo establezca. Las tasas, por ser un tributo, están sometidas al principio de que sólo pueden ser creadas por ley.

Los municipios pueden reglamentar tasas por acuerdos municipales, autorizados por la ley orgánica de los Municipios y también facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 243, N° 2 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios. Igualmente ciertas instituciones Autónomas cobran tasas por los servicios que prestan debidamente autorizadas por sus respectivas leyes orgánicas."

Conforme lo expresado, somos de la opinión que siendo los servicios de seguridad indispensables para el fomento del turismo, debería crearse formalmente la Policía de Turismo o disponerse que formen parte de la estructura del Instituto, lo cual podría lograrse mediante la transferencia del personal de la Policía Nacional que, en la actualidad se encuentra asignado en forma exclusiva a la sección de Turismo, junto con las partidas presupuestarias correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley N° 32 de 30 de diciembre de 1994, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1995".

Consideramos además que, la suma mensual de B/.150.00 que paga el IPAT a los miembros de la seguridad turística, en concepto de "viáticos", por los servicios personales que éstos brindan al Instituto, constituyen en realidad un salario adicional al que reciben de la Policía Nacional, y no "viáticos" en la mayoría de los casos.

Y es que los viáticos comprenden "Los desembolsos por conceptos de gastos de hospedaje, alimentación y en general gastos de subsistencias pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficiales. También comprende los gastos a personas que no sean funcionarios públicos, pero que deban trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas". (Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Planificación y Política Económica, págs. 30-31).

Respecto de los viáticos o dietas, MANUEL OSSORIO, comenta a pág. 702 de su "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", que:

".. representa un sistema de retribución hecha por el empleador a sus empleados, destinada a cubrir total o parcialmente los gastos de éstos cuando tienen que realizar sus trabajos fuera del lugar habitual del mismo".

En este sentido, se observa que los servicios de seguridad turística, a que se refiere el contrato en referencia, se ofrecen en veinticinco (25) hoteles y áreas contiguas localizados todos en la Capital de la República, en el área especial del Casco Viejo de la Ciudad de Panamá y en las Ruinas de Panamá la Vieja; en el área de la carretera del Aeropuerto de Tocumen hasta el cruce de San Miguelito, en el Centro Turístico Mi Pueblito, en cuatro (4) museos del área metropolitana, y en tres (3) lugares determinados del Valle del Antón. Es decir, que con excepción de aquellos lugares ubicados en el Valle de Antón y del área de la Carretera del Aeropuerto de Tocumen, el servicio y vigilancia turística se brinda en el área de la Ciudad de Panamá, por lo que no se justifica el pago de viáticos a los miembros de la Seguridad Turística, en estricto derecho.

No obstante, comoquiera que la obligación del Instituto Panameño de Turismo, de pagar viáticos a los miembros de la Policía Nacional, emana de un convenio administrativo celebrado de buena fe, debe seguirse cumpliendo en todos sus términos, en tanto no sea invalidado por la autoridad competente, "para evitar, en ciertos casos, los resultados injustos que puede ocasionar la aplicación rigurosa del principio de legalidad" (Sentencia del 13 de junio de 1991. Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia).

Esperando haber absuelto debidamente su consulta,
reciba las manifestaciones de nuestra consideración y
respeto.

Atentamente,

DR. JOSE J. CEBALLOS HIJO
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION
PRIMER SUPLENTE

2/JJCH/bdes.