

C-No.368

Panamá, 4 de diciembre de 2002.

Señor

ELADIO ROBINSON

Alcalde Municipal de Bocas del Toro

E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la constitución y la ley, como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos nacionales y municipales, paso a contestar Nota No.541 de 20 de noviembre de 2002, en la cual me formula las siguientes interrogantes:

“1. Si los Corregidores de Policía están facultados para ordenar, cuando así se amerite, el uso de las unidades de control de multitudes de la Policía Nacional.

2. Si los Gobernadores pueden suspender la orden girada por un Alcalde para el uso de las unidades de Control de Multitudes (Antimotines). De ser así, si puede ser verbalmente o vía telefónica.

3. Cuáles son los deberes de la Policía Nacional dentro de la jurisdicción del Alcalde, en su Distrito.”

En primera instancia, el artículo 862 del Código Administrativo de Panamá, Libro tercero denominado “De Policía”, señala quienes son consideradas autoridades de policía. A nuestro juicio, las normas de policía contenidas en el Código Administrativo son normas tan viejas que los ciudadanos que ejerzan funciones de policía tienen el deber de conocer, precisamente, para ejecutar bien su trabajo manteniendo una coordinación constante y respetuosa con el resto de las autoridades de policía y administrativas. De allí, que el Gobernador que es nombrado por el Ejecutivo, es autoridad de policía en su Provincia, el Alcalde que puede ser nombrado por el Ejecutivo también y de elección popular, es jefe de policía en la jurisdicción de su Distrito; el Corregidor que es nombrado por el Alcalde Municipal, es autoridad de policía en su Corregimiento.

Abundando en este tema, para mayor claridad de conceptos, pasamos a transcribir la norma citada y otras normas que guardan directa relación con las autoridades de policía, veamos:

“ARTÍCULO 862. Son jefes de policía, el Presidente de la república en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y barrios, los jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones”.

=====0=====

“ARTÍCULO 865. Los Jefes de Policía que son funcionarios del orden político, designados por el artículo 926 se dividen en Jefes ordinarios y especiales, o subalternos. Son los primeros el Presidente de la República, en todo el territorio de ésta, el Gobernador y el Alcalde en sus respectivas circunscripciones

administrativas, y los segundos, los Corregidores, Regidores y Comisarios. La superioridad en los Jefes ordinarios de Policía es relativa y corresponde a la categoría que estos empleados tienen en el orden político administrativo.”

=====0=====

“ARTÍCULO 866. Se consideran empleados accidentales de Policía, los Magistrados, en la Corte Suprema de Justicia; los Jueces, en sus Juzgados; los Inspectores de Puertos, en sus oficinas, y los Presidentes de las corporaciones públicas y oficiales, en las sesiones de éstas, de conformidad con lo que a este respecto disponen las leyes, y para el efecto de hacer cumplir y observar los respectivos reglamentos interiores y mantener el respeto debido a los jueces de esta oficina”.

=====0=====

“ARTÍCULO 870. Las autoridades de Policía en conformidad con el artículo 17 de la Constitución deben proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción, en la vida, honra y bienes de éstas, y asegurar el respeto recíproco de sus derechos naturales, para lo cual ejercerán, entre otras atribuciones que les son propias, las siguientes:

1. Dar instrucciones claras y precisas a sus respectivos subalternos, para el buen desempeño de sus funciones;
2. Cumplir por su parte, y hacer cumplir a sus subalternos, las órdenes y providencias de sus respectivos superiores en el ramo;
3. Llevar un libro en que se asienten todas las resoluciones que se dicten en los asuntos del ramo;
4. Estudiar atenta y concienzudamente las disposiciones que rigen en la materia, a fin de procurar su mejora por quien corresponda, y

5. **Dar los jefes inferiores a los superiores, cada tres meses, y éstos al Gobernador, un informe minucioso y detallado de las medidas de Policía tomadas en la respectiva localidad y de los inconvenientes que se hayan presentado.**

=====0=====

“ARTÍCULO 871. Corresponde a los Alcaldes y a los Corregidores, a prevención, el conocimiento de los asuntos del ramo de Policía en primera instancia y a los superiores de éstos en segunda. En el mismo ramo los Regidores y Comisarios tendrán las facultades que especialmente se les atribuye de acuerdo con el artículo 721.”

Como puede observar las normas copiadas señalan de manera expresa y precisa quienes son las autoridades de policía dentro de la población, las autoridades accidentales de policía, enumera los deberes que tienen dichas autoridades de proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción, en la vida, honra y bienes; y, al cumplimiento que deben a la Constitución y a la Ley.

En el sentido concreto de la protección que deben brindar las autoridades de policía a los ciudadanos residentes del lugar, el Código Administrativo en su artículo 899, define de forma clara en que consiste el **orden público**, afirmando que este, **“consiste en la general sumisión a la Constitución y a las leyes, y en la obediencia a las autoridades que deben hacerlas cumplir.”** Señala, dicho precepto que, **“cuando una fuerza mayor impida a una autoridad el libre ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la Constitución y leyes, se considerará alterado el orden público en el territorio a que se extiende la jurisdicción de tal autoridad o en la parte de él en que ella no pueda hacerse obedecer”**.

Sucede que cuando el orden público se ve alterado corresponde a las autoridades de policía restablecer la tranquilidad de la comunidad, haciendo uso si es necesario de la fuerza, pues para ello existen normas que sirven de fundamento para un actuar legítimo y legal de la autoridad de policía para detener tal alteración que cause desorden público. El artículo 902 del Código Administrativo, aplica a estos casos y su texto lee:

“ARTÍCULO 902. Siempre que se forme una reunión tumultuaria, bien sea por los campos, o bien por las calles o plazas de las ciudades, pueblos, aldeas o caserío en que se hagan excitaciones que amenacen turbar la tranquilidad de la población, o que de motivos a cualquier delito o escándalo, deben los empleados de Policía disipar inmediatamente tal reunión haciendo para ello uso de la fuerza si fuere necesario”. (Subraya la Procuraduría de la Administración)

En sentido similar se explican los artículos 912, 916, 917, 918 y 919 del mismo texto usado, al facultar a la autoridad de policía para proteger a los ciudadanos, autorizando a los particulares para proveer a su propia defensa para su debida protección, convocando a las autoridades superiores para impedir los desórdenes que amenacen la seguridad o el orden público y en fin evitando los escándalos y exacerbaciones públicas que ponen en peligro el bienestar y la tranquilidad general de los vecinos del lugar, estos preceptos son del siguiente contenido:

“ARTÍCULO 912. La policía da protección a los habitantes de la República, mantiene el orden público en ella por medio de sus propios empleados o agentes; autorizado a los particulares para proveer a su propia defensa; y llamándolos cuando sea necesario, en su recíproca protección”.

=====0=====

“ARTÍCULO 916. Cuando en un Distrito Municipal aparezca una cuadrilla de malhechores, el jefe de Policía convocará inmediatamente a los habitantes del distrito, capaces de llevar armas, los que en este caso estarán obligados a concurrir con las que tuvieren. El jefe de Policía organizará y armará una partida suficiente para la persecución y aprehensión de los malhechores y emprenderá ésta sin pérdida de tiempo. El que no concorra a la convocatoria o a hacer el servicio que se señale sin justa causa, como impedimento físico, enfermedad grave o muerte de sus padres, esposa o hijos ocurrida dentro de los ocho días antes de la citación será castigado con una multa de uno a diez balboas o con arresto de dos a veinte días.”

=====0=====

“ARTÍCULO 917. Lo dispuesto en el artículo anterior se observará también cuando hayan de ser aprehendidos cualesquiera otros reos y no sea bastante la fuerza de Policía”.

=====0=====

“ARTÍCULO 918. También se procederá conforme a los artículos anteriores en todo caso de rebelión, sedición, motín o asonada, en el Distrito Municipal o sus inmediatos, en donde se haya alterado o amenace alterarse la seguridad o el orden público. En tales casos los respectivos Jefes de Policía se pondrán de acuerdo con las autoridades superiores inmediatas para concurrir el mantenimiento del orden público” *(Subraya la Procuraduría)*

=====0=====

“ARTÍCULO 919. El Jefe de Policía que no cumpliera con alguno o algunos de los deberes que le imponen los artículos anteriores, incurrirá en una multa de cinco a cincuenta balboas, independientemente de la

responsabilidad que hubiere contraído según la ley, por su conducta oficial punible”.

De manera que todas las normas copiadas constituyen los fundamentos para que las autoridades de policía, llámese Gobernador, en sus provincias; Alcaldes, en sus Distritos; y, Corregidor en su Corregimiento imponga el orden, la tranquilidad y el respeto que debe imperar en toda población civilizada y educada, tratando en todo momento de mantener una coordinación estable y respetuosa entre sociedad civil y autoridades administrativas y jurisdiccionales.

En cuando a los Gobernadores, ya ha quedado plasmado que ellos son autoridades de policía de carácter ordinario, según lo dispone la propia ley. Las funciones que deben desarrollar los Gobernadores están expresamente recogidas en la Ley No.2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992¹, artículo 4, cuyos aspectos pertinentes a este caso son:

“ARTÍCULO 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1. ...
2. ...
3. **Coordinar las relaciones de los Municipios que integran la provincia respectiva;**
4. ...
5. ...
6. **Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes.**
7. **Velar por la conservación del orden público en la provincia, para lo cual recibirán apoyo de las otras autoridades que funcionen en la respectiva circunscripción territorial y de la fuerza pública**
8. ...
9. ...

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.22.094 de 6 de agosto de 1992.

10. ...
11. ...
12. ...
13. **Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción que se negaren a cumplir la Constitución y leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes a dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar. Esta suspensión no podrá durar más de treinta días;**
14. **Recomendar al Órgano Ejecutivo la remoción de aquellos alcaldes que no cumplan con los deberes de su cargo, observen mala conducta pública o trabajen a desgano o sin una real identificación con el Gobierno Nacional;**
36. ...”

Tal como se observa el gobernador de la provincia debe velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes de la república, lo que obviamente, implica que este funcionario proteja el bienestar y seguridad de la población preservando el orden público que debe prevalecer en sus jurisdicciones. Señala claramente la ley que para la conservación de la tranquilidad y del orden público éstas autoridades han de apoyarse en las otras autoridades que funcionen en sus jurisdicciones y también en la fuerza pública, que ahora es la Policía Nacional. Esto quiere decir, que si el orden público de la población es alterado, el gobernador lejos de suspender la orden impartida por otra autoridad de policía para frenar y someter a los transgresores de la ley, debe investigar y si es justificada la acción apoyar el intento por restablecer el orden público alterado en transgresión manifiesta de las normas jurídicas existentes, en cumplimiento de la norma que regula la actuación del gobernador, la que de forma categórica señala que este funcionario debe velar por la conservación del orden público en la provincia.

En cuanto a las funciones de los agentes de policía, como miembros de una institución de seguridad pública, a la luz de la Ley 18 de 1997, desarrollada por el Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, en el Capítulo III, de esta ley se señalan las funciones de la Policía Nacional, enfatizándose que su misión principal es, **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, mediante el desempeño de funciones, como:**

1. **Garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y demás leyes de la República.**
2. **Auxiliar y proteger a las personas y sus bienes.**
3. **Mantener y restablecer el orden público.**
4. **Prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos y faltas...**
5. ...
6. **Apoyar a las autoridades y servidores públicos y colaborar con ellos en el ejercicio de sus funciones.**
7. ...
16. ...”

Cabe agregar, que el artículo 12 de la citada Ley 18, establece la actuación profesional de la Policía Nacional queda sujeta 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, ...”**, ello de acuerdo con la ley.

En conclusión, este despacho ha sido constante en manifestar que las autoridades de policía tienen el insoslayable deber de trabajar en armónica colaboración, desprendiéndose de sus intereses particulares, a fin de que prive el interés colectivo, cual es, el bienestar y la tranquilidad de los asociados que residan en sus jurisdicciones. El realizar labores conjuntas realmente coordinadas, permitirá una relación de altura que hará ganar credibilidad de la población en sus autoridades, como personas dignas de los cargos que ostentan. Porque es un

hecho cierto que hoy son autoridades pero mañana vuelven a ser ciudadanos comunes y corrientes, carentes de poder y llenos de persecuciones y rencores debido a sus malas actuaciones.

De este modo, esperamos haberle orientado, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.