

Consulta # 17.

, 4 de febrero de 1994.

Licenciado
ALFREDO MONTANER F.
Vice Alcalde Del
Distrito de Panamá. ✓

Señor Vice Alcalde:

Pláceme ofrecer respuesta a su consulta identificada D.V.A. 001, fechada 5 de enero de 1994, cuyo texto es el siguiente:

- 1.- ¿Qué significado tiene el Artículo 44 cuando dice "Los Alcaldes son jefes de policía en sus respectivos Distrito?"
- 2.- ¿Tienen los Alcaldes y en su defecto los Vice-Alcaldes autoridad sobre los miembros de la Fuerza Pública?
- 3.- ¿Pueden los Alcaldes y en su defecto los Vice-Alcaldes solicitar apoyo o impartir una orden a uno o varios miembros de la Fuerza Pública?
- 4.- ¿Pueden los miembros de la Fuerza Pública negarse a cumplir una orden o una solicitud formulada por el Alcalde o el Vice-Alcalde?
- 5.- ¿Puede un Alcalde o en su defecto el Vice Alcalde, aplicarle a un miembro de la Fuerza Pública el punto 13 del Artículo 45 de esta Ley en caso de que uno de estos desobedeciera una orden u obstruyera una acción emprendida por el Alcalde o Vice-Alcalde o el Artículo 828 del Código Administrativo.
- 6.- ¿Cuál debería ser el procedimiento de amonestación o sanción a un miembro de la Fuerza Pública de darse una situación de desobediencia a una solicitud u orden impartida por el Alcalde o el Vice Alcalde?

7.- ¿Si la tiene hasta dónde llega la autoridad de los Alcaldes o Vice-Alcaldes sobre los miembros de la Fuerza Pública?

De inmediato externamos a usted, nuestro criterio sobre las interrogantes formuladas, previas las siguientes consideraciones:

Tal y como lo contempla nuestro ordenamiento jurídico, el Alcalde es la Autoridad de Policía de mayor jerarquía en el Distrito; por ende le corresponde aplicar la justicia policiva, junto con sus subalternos el Corregidor, y el Regidor, para preservar el orden público.

RICOURTER ESCUDERO, en su tesis de graduación para optar por el título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, desarrollo el tema "El Alcalde en el Derecho Positivo Panameño", del cual extractamos lo siguiente:

En la doctrina hay un concenso generalizado acerca de la etimología del término policía. El origen se deriva de los vocablos griegos, polis y Politeia; en el orden expuesto significan ciudad y ciencia de los fines y deberes del Estado.

En la actualidad, el Estado que detenta la soberanía, ha delegado parte de su facultad intervencionista en la policía, rama de la Administración Pública que busca la conservación del orden y seguridad pública.

BIELSA, refiriendose al concepto de Policía, señala:

"Policía en su acepción más amplia, significa ejercicio de poder público sobre hombres y cosas. En el dominio más restringido del derecho administrativo, el concepto de policía designa al conjunto de

servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas."
(fs. 287).

En ese sentido, el Estado es el guardián del orden y seguridad pública y tendrá que limitar la libertad absoluta del hombre con la finalidad de regular y permitir la convivencia pacífica de los asociados entre sí, y de éstos frente al Estado. Estos fines de la Justicia Policial, son reafirmados por VIDAL cuando expone:

"El orden, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad públicas constituyen los objetos del poder de policía que justifican limitaciones a las libertades individuales. Por eso en frente de cada libertad existe un poder de la autoridad para mantener estos elementos."

El Poder de policía significa un equilibrio entre las relaciones de las personas; sus disposiciones están revestidas de un carácter coercitivo. La transgresión de éstas, trae inevitablemente una sanción para el individuo que, cometiendo una falta, vulnera un derecho de otro. Este es el criterio de GARRIDO acerca de las normas de policía, al conceptuar que son "el conjunto de medidas coactivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.

Esta es una de las facetas de la Justicia Policial de mayor importancia, porque a través de ello el Estado interviene procurando conservar la tranquilidad social y sancionando a las personas por la comisión de faltas.
(fs. 288-289).

Nuestro Código Administrativo en su artículo 855 consagra lo siguiente:

"Artículo 855. La policía es la parte de la administración pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

También se da el nombre de Policía a la entidad encargada del ramo, considerada en sus empleados colectiva e individualmente."

El artículo 855 in comento, destaca la misión de la policía a nivel nacional y municipal, para la conservación de la armonía social, estableciendo limitaciones jurídicas de la libertad, y por ende a los derechos personales de los miembros de la sociedad. El segundo inciso del artículo hace referencia a los miembros de la Fuerza Pública, institución garante del orden público.

El artículo 862 del cuerpo de leyes citado, subrogado por el Artículo 10 de la Ley 64 de 1925 es del tenor literal siguiente:

"Artículo 10. 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."

El Artículo 863 reza así:

"Artículo 863. El jefe Superior de Policía de un lugar, es el funcionario superior del orden político, que reside en él. Por lo tanto, el jefe de Policía de un Distrito Municipal es el Alcalde."

Según el artículo 863 del Código Administrativo la categoría jerárquica de los Jefes de Policía se determina por el alcance de su jurisdicción en la República. Así pues, "el Alcalde será el Jefe de Policía en su Distrito."

El artículo 865 del Código Administrativo es del tenor literal siguiente:

"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."

De la norma citada se desprende que el Alcalde pertenece a la primera categoría o sea de "los jefes ordinarios y especiales" en su respectiva circunscripción administrativa, su jerarquía es relativa y corresponde a la categoría que tiene en el orden político administrativo.

El Artículo 44 de la Ley 106 de 1973, reafirma la posición adoptada por el Código Administrativo al señalar que los Alcaldes son los Jefes de Policía en sus respectivos distritos. Además es prudente señalar que el Alcalde tiene autoridad sobre los miembros de la Fuerza Pública, cuando se encuentre en el ejercicio de sus funciones como Jefe de Policía; y es evidente que pueden solicitar apoyo o impartir órdenes a uno o varios miembros de la entidad policial, al momento de efectuar una diligencia propia de su jerarquía, y por la investidura del cargo.

En cuanto a si puede un miembro de la Fuerza Pública negarse a cumplir una orden o solicitud formulada por el Alcalde o Vice-Alcalde hay que distinguir que siempre y cuando sean actividades propias de la autonomía municipal, esta obligado el miembro de la Fuerza Pública a acatar la orden impartida. Hay que recordar que los Alcaldes tienen el deber de cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa, así lo prevee el Artículo 44 de la Ley 106 de 1973, por consiguiente siempre y cuando concurren estos presupuestos, puede el Alcalde solicitar apoyo, impartir órdenes, e indiscutiblemente ejercer autoridad sobre los miembros de la Fuerza Pública. El Artículo 231 de nuestra Carta Magna es del tenor literal siguiente:

"Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa."

La norma constitucional es clara, y se entiende que al Alcalde le corresponde acatar la máxima constitucional, por ser el Jefe de Policía del Distrito.

Estimamos pertinente señalar que por investidura y jerarquía el Alcalde merece respeto, y máxime si se encuentra ejerciendo las funciones que contempla la

Constitución y las Leyes, por ende si se obstruye alguna acción emprendida por éste, en función de ese cumplimiento, ya sea por cualquier ciudadano, incluyendo a los miembros de la Fuerza Pública, puede imponer las sanciones correspondientes tal y como lo prevee el Artículo 828 del Código Administrativo, y el Numeral 13 del Artículo 45 de la Ley 106 de 1973.

La autoridad que tienen los Alcaldes o Vice Alcaldes sobre los miembros de la Fuerza Pública, ya quedó expuesta y en que situaciones se da. Tenemos que recordar que la Fuerza Pública esta subordinada al Ministerio de Gobierno y Justicia, por consiguiente no debe entenderse que los Alcaldes pueden abrogarse funciones innatas del citado Ministerio, ya que interferirían con las funciones asignadas al Ministerio de Gobierno y Justicia. Es obvio y ya se explicó que al solicitar el apoyo para cumplir con las funciones de autoridades municipales previstas en el artículo 231 de nuestra Carta Magna, tienen autoridad sobre los miembros de la Fuerza Pública.

Esa facultad que tienen las autoridades de policía y la subordinación de la Fuerza Pública a ellos, debemos entenderlas de manera congruente, ya que el apoyo en forma regular debe ser solicitado a los Jefes de la Fuerza Pública y éstos deben coordinar el mecanismo para auxiliar a la autoridad correspondiente, asignándoles unidades para el servicio o facilitando grupos para acciones múltiples o colectivas, para preservar el orden o mantener la tranquilidad y seguridad pública.

Recuérdese que en algunas ocasiones los miembros de la Fuerza Pública son destinados a servicios especiales que no pueden ni deben abandonar, por lo que sería injusto que se les sancione si una autoridad de policía le exige abandonar su vigilancia, protección o ubicación, para cumplir una orden suya, con lo cual se le desplaza a sitio distinto del autorizado por su jefe inmediato. Es por ello que la coordinación es imprescindible y que el ejercicio de la autoridad por funcionarios de policía, debe estar identificado por la prudencia, probidad, ecuanimidad, apego a la Ley.

El Artículo 855 del Código Administrativo ya citado, es claro y nos define que se entiende por Policía, al estar incluido este artículo en el Libro III, Título I, de ~~Policía en General~~. Por ende hay que tener cuidado y no equiparlo con la Jerarquía que tiene el Ministro de Gobierno y Justicia sobre la Fuerza Pública, ni entender que tienen las mismas facultades que corresponden al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Esperando de esta manera haber absuelto debidamente su solicitud, me suscribo de Usted.

Atentamente,

**LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.**

4/ichdef.