

Panamá, 2 de marzo de 1998.

Señor
José Arturo Correa
Alcalde Municipal de Pesé
Pesé-Provincia de Herrera.

Señor Alcalde:

Damos contestación a la Consulta que tuvo a bien formularnos a través de Nota N°. 14, fechada 13 de febrero de 1998 y registrada en esta Procuraduría de la Administración en la misma fecha. En la cual nos plantea las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Hasta dónde es legal que un *Guardia de Seguridad* pueda cuidar una actividad bailable (discoteca, baile típico etc.) ?
2. ¿ Si el *Guardia de Seguridad* está autorizado para detener a una persona en dicha actividad?
3. ¿ Hasta dónde puede dar uso de su *vara el Guardia de Seguridad*?
4. ¿ Sí la *Policía Nacional* está facultado para cuidar cuando esta libre o sea cuando están de franco y si pueden ser remunerados cuando cuidan una actividad bailable?

Plasmadas las anteriores inquietudes, pasaremos a responderlas según el orden descrito.

La primera pregunta, guarda relación con la legalidad de que un *Guardia de Seguridad Privado*, pueda cuidar una actividad bailable. 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...”

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 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 es óbice para 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 Privada, 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 puede ser prestado por la Agencia de Seguridad en los diversos actos que se realicen en la comunidad 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 fin de fortalecer la protección y vigilancia; además de ejercer un control directo en actividades festivas que se efectúan en el Distrito. Así tenemos que el artículo 17 del 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 brinde colaboración a estas unidades públicas. Cabe destacar que la labor que prestan las autoridades 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 los Agentes 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 dicho Distrito, 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 3 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 Panamá.

Luego de conocer, la función que tienen estas autoridades, nos encontramos que no hay norma o reglamentación jurídica alguna sobre el uso de la fuerza por estos Vigilantes Jurados, quienes no son servidores públicos, por tanto quedan excluidos de la regulación sobre el uso de la fuerza que pesa sobre los organismos de seguridad pública. El Decreto N°. 168 de 15 de junio de 1992 "**Por el cual se reglamenta el Procedimiento de Uso de la fuerza para las instituciones de Seguridad Pública de Panamá.**" taxativamente dispone, en su artículo 1, que para los efectos del contenido del reglamento, se consideran instituciones de Seguridad Pública: La Policía Nacional; el Servicio Marítimo Nacional; el Servicio Aéreo Nacional; el Servicio de Protección Institucional; la Policía Técnica Judicial; y la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro. (Cfr. Consulta No. 70 de 31 de marzo de 1997)

Sin embargo, 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 repunte como colaborados 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:*

1. *Presencia física del agente.*
2. *Identificación verbal y órdenes verbales (ejemplo: policía, alto, no se mueva, etc.*
3. *Contacto físico con las manos para aprehender y controlar al delincuente: a) tocar b) Empujar c) Agarrar.*
4. *Uso de rociadores irritantes CN/CS (Cf. art. 9)*
5. ***El uso de la vara policial, por ser un arma de impacto puede constituirse en fuerza letal dependiendo de las circunstancias y cómo sean utilizadas. Por ello, el agente, deberá sujetarse a lo establecido en el art. 10 del reglamento.)”***

Es importante, que el agente de seguridad adopte estas disposiciones, si por ejemplo observa a una persona en actitud sospechosa dentro de una actividad bailable que pueda ocasionar algún desorden público o cometer un hecho delictivo podrá detenerlo y conducirlo ante la autoridad competente **“Policía Nacional”**. Por otra parte, el uso de la vara policial está desarrollado ampliamente en el artículo 27 de la Ley 18 de 1997, “Ley Orgánica de la Policía” y señala que esta se permite utilizarla sólo cuando la persona aprehendida ofrezca resistencia activa a las acciones que el policía tome para controlarla.

El Policía puede utilizar la vara policial para defenderse de agresiones que no justifiquen la utilización de armas de fuego. Se prohíbe utilizar la vara policial en la captura de una persona que no esté realizando actos de **resistencia activa**. El artículo 23, de la citada Ley dispone que la "resistencia pacífica por parte de una persona, no justifica la utilización de la *vara policial* como arma de impacto. En esta situación el Policía deberá buscar otros medios para controlarla. Excepto que peligre la integridad física de terceros o del Policía". (art. 29)

Por otra lado, existen situaciones de hecho, en donde el Vigilante Jurado para evitar el peligro, haga uso de la fuerza que en un momento determinado puede configurar delitos o faltas; estas pudieran estar comprendidas dentro de las eximentes de responsabilidad conocida como **legítima defensa**. (Cfr. artículo 21, del Código Penal)

En cuanto a la última interrogante tenemos que el servicio de Policía, como servicio público que es, se caracteriza por traducirse en prestaciones regulares y continuas que de manera uniforme dan satisfacción a las necesidades colectivas del grupo social.

La vigilancia que usualmente es llevada por estas autoridades de policía, es indeterminada y genérica, a través de patrullajes o rondas en los distintos sectores o áreas de las poblaciones; además podrá ser suministrada en estos casos, a un grupo definido de personas en un lugar preciso.

Consideramos que a pesar de las especiales características de estos servicios de vigilancia y seguridad, los mismos como servicio que propenden al mantenimiento del orden público, constituye un palmario servicio público. A este respecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 1 de marzo de 1994 al referirse a la naturaleza jurídica del servicio seguridad prestado por la agencias privadas, debidamente autorizadas y fiscalizadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, 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 coadyuven a mantener el orden público..."

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, para el 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 a estas últimas, el pago de derechos a ella o a sus miembros, 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 (strictu sensu) 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 que ha sido la práctica administrativa la de que el policía cuando este libre preste sus servicios y sea remunerado por la persona que lo solicita. Sin embargo, 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 de franco o libres, para que rindan labores de vigilancia particular en tales actividades. Es más, actos como los descritos, de no lograrse su comprobación, tipificarían claras conductas generadoras de responsabilidad penal, civil y disciplinaria para los servidores del Cuerpo Armado. (Cfr. Consulta N°. 126 de 22 de mayo de 1996)

Sin embargo, esta Procuraduría reconoce la facultad que las autoridades de Policía (Presidente de la República, Gobernador de la Provincia, Alcalde de Distrito, Corregidores y Jueces Nocturnos), poseen para exigir a los ciudadanos que lleven a cabo tales eventos, se asegure la seguridad y el mantenimiento del orden público.

A nuestro leal saber y entender, aunque la Policía Nacional, dentro del giro normal de sus funciones, no tenga 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 es más frecuente.

La Ley 18 de 1997 "*Ley Orgánica de la Policía Nacional*", establece en su artículo 14, que en el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Policía Nacional están obligados, en todo momento, a **auxiliar, proteger y brindar trato cortés a todos los nacionales y extranjeros en el territorio panameño**. Pero el artículo 16 dice, que los miembros juramentados de la Policía Nacional deben intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallasen o no en servicio, en defensa de la Constitución Política, la Ley y la **seguridad pública**; al efecto, quedan amparados por todos los beneficios legales que correspondan.

Finalmente , consideramos que a pesar de que el Presidente de la República, por disposición constitucional sea **el Jefe de todos los servicios de Policía** que se creen, bien pueden las autoridades municipales en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, crear y reglamentar un **servicio de vigilancia municipal**, que se encargue de la custodia y atención de los bailes y demás eventos lucrativos que realicen las Juntas Comunales y el Municipio.

Con la esperanza de haber respondido satisfactoriamente su interesante consulta, me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración