

Panamá, 23 de junio de 1983.

Señor Licenciado
Rogelio ~~Cruz~~ Ríos,
Secretario Privado del
Presidente de la República,
E. S. D.

Señor Secretario Privado:-

Avisole que el día 8 del mes que decurre recibí su atenta Nota No.458 SP-83, calendada el 2 del mismo mes, por medio de la cual me consulta sobre la expresión "autoridades públicas" empleada por el Artículo 134 de la Constitución Política.

Cumplo gustosamente con responder a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, previas las siguientes consideraciones:-

El indicado Artículo 134 es de este tenor:-

"Artículo 134.- Los partidos políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre y a recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no se refieran a relaciones diplomáticas reservadas".

Se destacan de esta disposición estos dos enunciados:-

1o.- Los partidos políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre, y

2o.- Los partidos políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, a recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no se refieren a relaciones diplomáticas reservadas.

No es del caso referirnos al primer enunciado, porque no es materia de la consulta, debiéndonos concretar al segundo, que es donde se encuentra contenida la expresión cuyo significado a Ud. interesa.

A este respecto, advertimos que en el Código Administrativo no hemos encontrado la definición del vocablo autoridad. Al emplearlo en su Artículo 752 lo hace para referirse a los servidores del Estado, como apunta el Profesor Sanjur. (V. Apuntes de Derecho Administrativo del Profesor Feliciano Sanjur, pág. 301).

El Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá comenta que, en cuanto a los conceptos de "empleados públicos", "funcionario público", "funcionario público con mando y jurisdicción" y "autoridad", nuestra legislación administrativa no mantiene un patrón conceptual en torno a esas categorías que señala para distinguir a los servidores de la Administración y que "tampoco existe en ese ordenamiento la expresión de una definición clave". (Cfr. en "Boletín de Informaciones Jurídicas", Año III, enero - junio, No.7, 1972, pág. 31).

En cuanto a la Constitución Política, se aprecia que la expresión autoridades públicas la emplea en varios de sus artículos. Por ejemplo:-

1o.- En los Artículos 17, 18, 20, 21, en los cuales no especifica que calidades los distinguen. Tal como sucede con el Artículo 752 del Código Administrativo, aquellas normas constitucionales se refieren a los servidores del Estado.

2o.- En el Artículo 295, que se refiere a las autoridades como una categoría de servidores públicos con potestad para nombrar y remover. Textualmente dice su acápite primero:-

"Artículo 295.- Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto disponga esta Constitución". (El subrayado es mío.)

3o.- En el Artículo 203, ordinal 2o, que atribuye a la Corte Suprema de Justicia la jurisdicción contencioso administrativa para conocer, --entre otras materias--, de las resoluciones, ordenes, o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. Así dispone lo pertinente de este ordinal:-

"Artículo 203.- La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:-

1.-

2.- La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, ordenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal."

En esta disposición la Carta Fundamental se refiere a las autoridades públicas como aquella categoría de servidores públicos con capacidad para expedir actos administrativos.

En este
En el aspecto doctrinal tenemos:-

1o.- Según Bielsa, los servidores del Estado, por razón de la competencia y la extensión de sus atribuciones, se distinguen entre autoridades y agentes. "En sentido general, ---enseña---, autoridades son los que tienen potestad de mandar, decidir y hacer cumplir órdenes, v.g. el Presidente de la Nación, los Gobernadores, etc; agentes son aquellos funcionarios que se encargan de ejecutar o hacer cumplir órdenes emanadas de las autoridades". (Bielsa, cit. por el Profesor Feliciano Sanjur, en Apuntes de Derecho Administrativo ya mencionados, pág. 304).

2o.- Capitant define el término expresando que autoridad es el "Organo investido del poder de mandar. Ej: la autoridad legislativa, la autoridad judicial, la autoridad militar, la autoridad municipal. Por extensión, el conjunto de los órganos investidos de ese poder. Ej: los representantes de la autoridad". (Capitant, Henry. - Vocabulario Jurídico traducción castellana de Aquiles Horacio Guaglianone, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, pág. 70).

De lo expuesto podemos destacar, tal como Ud. lo considera, que existe diferencia entre los vocablos autoridad pública y servidor público. Podría decirse que la expresión servidor público constituye el género (v. Artículo 294 de la Constitución Política), en tanto que la expresión autoridad pública representa la especie. También podría observarse que si toda autoridad pública es servidor público, en cambio no todo servidor público es autoridad pública. Por ejemplo un escribiente es un servidor público, pero no es autoridad pública, porque no tiene, ---entre otras razones---, facultad para dictar resoluciones.

Por lo tanto, opino que el Artículo 134 de la Constitución Política, cuando emplea la expresión "autoridad pública", se refiere a los servidores públicos con facultad para mandar, decidir y hacer cumplir órdenes, tanto los nacionales, provinciales, municipales, como los de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

5.-

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud, con toda consideración,

Lcdo. Carlos Pérez Castellón
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION