

C-No.83

Panamá, 25 de abril de 2000.

Licenciado

Fernando Fabián Carril

Corregidor de Policía de Santiago de Veraguas

E. S. D.

Licenciado Carril

A continuación le brindo las respuestas a sus dos interesantes interrogantes, referente al papel o atribuciones funcionales del Secretario Legal, como oficina de coordinación de las corregidurías, del Municipio de Santiago.

Le sugiero que en próximas consultas, me permita saber cuál es su opinión jurídica, y cuáles son los elementos de hecho que motivan su o sus interrogantes.

INTERROGANTES

Sus preguntas específicas son:

- 1 "¿Existe base legal para considerar a quien ocupe la Secretaría Legal del Municipio como superior de los Corregidores? O se mantiene lo legislado en el Código Administrativo (Art. 864, 865) donde se tipifica a los Corregidores como subalternos directos del Alcalde Municipal de Distrito? "
- 2 "¿Tiene la Secretaría Legal mando y jurisdicción como los corregidores? ¿Cuales son las funciones de la Secretaría Legal? ¿Porqué no existe en la Constitución, en el Código Administrativo o en la Ley 106 Municipal; ninguna referencia sobre este Puesto Secretarial como lo existente sobre los corregidores (Funciones, Prohibiciones, Requisitos, Salarios, Competencias, ect,)?" (Sic)

ANTECEDENTES DE HECHO

Según se desprende de su Consulta, el hecho causante de la misma es la ubicación de su jerarquía, como autoridad de policía, dentro de la administración pública del Municipio de Santiago.

CUESTIÓN DE DERECHO

El problema de derecho se limita a saber si en el ordenamiento jurídico panameño, se encuentra regulada la función del "coordinador de las corregidurías", las consecuencias de dicha regulación o no-regulación, y la importancia de la regulación de esta materia.

ASUNTOS POR ESTUDIAR

De sus dudas creo que es forzado aclarar la figura de la delegación de las funciones de policía; el valor de la coordinación administrativa, como principio de una buena administración; el respeto y el orgullo de saberse autoridad, como pilares del buen desempeño de funciones administrativas de policía.

1. El valor de la coordinación administrativa, como principio de una buena administración.

Significado de la Coordinación.

Coordinar es la acción simultánea de dos a más personas o agentes que obran juntas y producen un mismo e idéntico efecto. Significa el atar o vincular a más de una persona para procurar un auxilio o socorro y el logro de una cosa u objetivo.

Ahora bien, la idea de coordinación entre funcionarios oficiales, puede ser vista, con todo derecho, por cada uno de los participantes, desde una óptica diferente. Eso es totalmente normal. Lo que sí se debe tener de presente, en el caso subyúdice, es que, la cooperación significa:

Que en el municipio y las oficinas tanto de la Secretaría Legal como las diversas corregidurías, asuman como propia la problemática de los vecinos y paisanos a quienes está la coordinación dirigida. Claro que, la cooperación y coordinación entre las corregidurías y la "Coordinación de Corregidurías", no puede dejar de lado los propios intereses del Municipio de Santiago. Esto ya que, la razón de ser de la coordinación para la cooperación es la unión de intereses de por lo menos dos organización u oficinas públicas, que de mutuo acuerdo, se une en un objetivo común, que es cooperar, es decir, trabajar juntas.

¿Por qué cooperar y coordinar esfuerzos?

Porque la cooperación y la coordinación propicia soluciones baratas, rápidas y eficientes. Amén de ser más consistentes y seguras.

¿Por qué cooperar y coordinar es más fácil en los municipios?

Porque el municipio es una escuela de análisis comparativo para la búsqueda de relación entre sus problemas o necesidades y la administración de recursos, que, aunque escasos, han de priorizarse por la decisión y acción política del Alcalde.

Además, en última instancia, el municipio es la mejor escuela de concienciación de procedimientos necesarios para encontrar, por la incorporación y participación popular, las soluciones más ajustadas a los diversos problemas que padece una comunidad... integrada o integrable.

Elementos a tener en cuenta al hablar de Coordinación institucional.

- Es un proceso complejo;
- No es fácil hacer coordinación, pero tampoco es imposible;
- Es esencial retirar las agendas institucionales preconcebidas;
- Es un proceso que construye una genuina cooperación horizontal;
- Define sus mecanismos eficaces y eficientes; y,
- Requiere el fortalecimiento de un liderazgo democrático.

Un punto importante

En la coordinación un punto importante, sino esencial, es el de la comunión de intereses. Lo cual quiere decir que, tanto el coordinador como los coordinados (los corregidores en el caso), deben tener un mismo punto de vista de los objetivos por alcanzar.

Las Corregidurías sin coordinación

Dentro de este contexto de ideas es importante hacer una distinción entre teoría y lo que ha venido ocurriendo en la realidad; por una parte, las corregidurías de todo el país actúan según su sano y libre entender, con casi total independencia de criterio respecto de la solución de problemas similares, incluso en el mismo distrito; sin embargo, la exigencia de equidad y certidumbre jurídica predicadas en la Carta Política y la ley, quedan en meros enunciados teóricos.

Es decir que, si bien la eficiencia en la gestión administrativa de policía debe enrumbar hacia canales de comunicación en donde se permita la coherencia; la realidad es muy distinta, ya que la mayoría de las veces, por si acaso hubiera alguna excepción, las

Alcaldías no han buscado la forma de impartir órdenes a fin de que llegue ese nivel de coordinación.

¿Y qué papel juega el Coordinador de las Corregidurías?

Es la oficina que reúne, unifica y armoniza los criterios jurídicos de decisión en la vía policiva municipal.

El Coordinador es el funcionario que distribuye ordenadamente los esfuerzos del grupo de Corregidores, en un Municipio determinado; con la finalidad de la consecución del debido proceso de policía.

¿Qué puede implicar la coordinación de las corregidurías?

La labor de coordinación puede implicar básicamente el logro de los siguientes objetivos:

1. Armonizar las operaciones interpretativas del derecho correccional y en general de policía, en las corregidurías del Distrito.
2. Complementar y corregir las actividades de las corregidurías para contribuir a que éstas alcancen las metas fijadas.
3. Modernizar la gestión administrativa de las corregidurías con base en los principios de equidad, moralidad, igualdad, celeridad y objetividad.
4. Formular, implantar y evaluar, por medio de expresa designación alcaldía, el servicio público de los corregidores para que responda a las necesidades, expectativas y demandas sociales.

¿Qué NO puede implicar la coordinación de las Corregidurías?

Como quiera que la competencia de administrar justicia y el mantenimiento del orden público, son resortes exclusivos de las autoridades mencionadas expresa y directamente en la ley formal, expedida por el poder legislativo nacional; el cumplimiento de estas competencias requiere manejo centralizado, es decir que no se delegan y tampoco se entregan a los particulares u otras autoridades, en virtud de ser atribuciones esenciales del Estado.

En consecuencia de ninguna manera, a falta de expresa disposición legal, la coordinación puede involucrar la asunción temporal o permanente de funciones propias de los Corregidores o los Alcaldes, en cuanto a la aplicación de las normas del poder de policía.

En este sentido no podría adoptar medidas tales como: imponer penas correccionales¹, allanar predios rústicos², entrar por la fuerza a lugares abiertos o edificios³, aprender delincuentes⁴, etc.

Es decir que, las labores administrativas y de gestión propias de las oficinas de coordinación, no puede implicar el garantizar directamente la seguridad, salubridad de la población y moralidad de la comunidad.

Conclusiones respecto a la necesidad de la oficina de coordinación de las corregidurías

En los tiempos que decurren se puede afirmar que si bien la autonomía profesional y funcional de los corregidores, por tener basamento legal, es fundamental; la coordinación de esta función (que no digo delegación del poder de policía, que es otra cosa) de administración y gestión administrativa de la labor de la justicia correccional, es obligatoria.

2. El poder de policía

Fin último del poder de policía.

Las potestades y atribuciones de los agentes de policía se encuentran limitadas por los fines superiores del servicio público, que busca la prevalencia del interés general o público. Y este interés se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía y celeridad.

El poder de policía en los tiempos actuales.

En los últimos tiempos la reorganización del funcionamiento del aparato estatal, señala como tendencia principal la intervención eficiente del Estado, exclusivamente a solicitud de demanda de los particulares. Y es precisamente en este tipo de actividad "rogada" en donde se enmarca el derecho de policía correccional. Y para que dicha atribución o competencia sea eficiente, debe tener la característica de ser ágil, flexible y oportuna.

Las oficinas de coordinación del poder de policía de las corregidurías.

En el actual proceso de modernización de la función de policía se ve como surgen oficinas de coordinación de la labor correccional y de policía, desplegada por las corregidurías; que sin embargo, no se institucionalizan por medio de leyes formales, ya sean de carácter nacional o local (Acuerdos Municipales); pero que sin lugar a dudas, se encuadran dentro del denominador común de servir en mayor o menor grado a los

¹ Ver artículo 873 del Código Administrativo.

² Ver artículo 874 del Código Administrativo.

³ Ver artículos 874 y 875 del Código Administrativo

⁴ Ver artículo 877 del Código Administrativo.

propósitos explícitos o implícitos de modernización y de creación de la necesaria coherencia de esa delicada función pública.

¿La delegabilidad del poder de policía?

Desde un punto de vista administrativo, hay delegación de competencias cuando un funcionario confiere a sus inferiores algunas de las atribuciones a él asignadas por la ley, a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia. La delegación para ser válida, debe estar permitida por la ley, ya que es una excepción a la regla general de que los actos de la administración se producen por la autoridad designada para ello.

El ejercicio de la competencia constituye, en principio, una obligación de la autoridad designada en la ley; ya que si a un determinado funcionario le han designado unas funciones o competencias, es para que las ejerza por sí mismo, y en la forma preestablecida en la ley, lo cual impide, en principio, que se dé el reparto de estas atribuciones.

Por lo antedicho, la competencia descrita en la ley sobre derecho administrativo de policía es la regla general, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados por el ordenamiento. Es un presupuesto esencial de validez del acto, que el funcionario cumple. La falta de competencia genera un vicio que hace anulable el acto indebidamente producido.

Por otro lado, la órbita restringida de competencias, dentro del derecho de policía, constituye un instrumento imprescindible para el logro de la finalidad inmediata del Estado de Derecho, ya que ello propicia el deslinde de responsabilidades y la sujeción al derecho de quienes ejercen ese poder. Ello significa que cada funcionario tiene un ámbito determinado dentro del cual debe circunscribir sus acciones y funciones de policía. La actividad cumplida fuera de esos ámbitos es ilegítima, es decir, constituye un supuesto de anulabilidad, pues sólo de esa manera se consigue que cada uno (cada funcionario) despliegue su actividad dentro de precitado ámbito competencial

Ciertamente, el Estado de Derecho no puede tolerar, en ningún tiempo o lugar, los actos producidos por quien no tiene competencia, por una doble y poderosa razón:

¹ Porque faltaría a su esencia de organización reglada que no puede permitir conductas oficiales que puedan vivir por fuera de la norma, y,

² Porque no es compatible con su filosofía ni con su forma específica de organización, consentir que sus funcionarios usurpen las funciones de otros, cuando la ley formal no le ha delegado tal atribución, máxime cuando no son delegables, como es el caso del poder de policía.

Para terminar sobre este tema recordemos que la competencia de las autoridades de policía debe comportar un estricto cumplimiento a la ley habilitante, pues de lo contrario ello se constituirá en un supuesto de extralimitación de funciones que no es más que actuar fuera de la competencia legal, y por ende, con total ausencia de los presupuestos esenciales que se le da al funcionario de policía, legitimidad para actuar.

Así las atribuciones de competencias están reguladas y limitadas en forma expresa por la ley, específicamente en el caso bajo estudio, en el Código Administrativo.

En el Código Administrativo se regla no sólo la faculta de que se trata, sino además, el sentido y la finalidad en que debe realizarse y los hechos cuya ocurrencia condicionan su ejercicio.

Funcionario de policía según el Código Administrativo.

En el artículo 862 de este cuerpo normativa se dice que las autoridades de policía son: el Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Corregidores.

En relación con estos funcionarios, aclara el artículo 864 que son funcionarios del orden político y que por esta razón opera el principio de subordinación jerárquica.

En cuanto a la posibilidad del nombramiento de otras autoridades de policía en el ámbito municipal, el artículo 867 señala que le corresponde a los Consejos Municipales, por medio de Acuerdos, crear empleados de policía especial.

En el artículo 869 se afirma que es el Alcalde el funcionario que hará el nombramiento de los funcionarios del ramo policial, creados por el Consejo Municipal.

Esta disposición va en perfecta relación con el numeral tres del artículo 240 del Estatuto Constitucional que atribuye la facultad de nombramiento de los corregidores al Alcalde. Esta misma atribución se asigna al Alcalde, en el caso de cargos que no tengan en los Acuerdos Municipales, a una autoridad específicamente determinada.

De lo expuesto se desprende que la función de policía y el mismo poder de policía en sí, no es susceptible de ser puesto en marcha por un funcionario no designado en la ley, como funcionario de policía.

3. Principios básicos de las relaciones de trabajo público

Un tema que no debe dejarse olvidado en la absolución de asuntos y problemas de competencia, en los que rozan con la relación interpersonal, es que todo funcionario requiere tener el pleno convencimiento de que su labor beneficia a la sociedad. Este convencimiento u orgullo produce a su vez, el deseo de mantener una posición de respeto ante los demás. Este respeto de los funcionarios controladores o evaluadores,

que en el presente caso sería de parte del "coordinador de las corregidurías" sería hacia los distintos corregidores; no debe dejar de lado una máxima para la buena gestión del Recurso Humano que dice: Una cosa es acatar las órdenes de un jefe y otra muy distinta someterse a su voluntad.

Y es que el respeto a la dignidad del funcionario, más que un derecho en sí mismo, es el presupuesto esencial que legitima a todo ordenamiento de relaciones de personal y a toda autoridad.

Dicho esto se puede concluir que si bien el programa de trabajo y el plan y modo de trabajar de los corregidores, por razón de eficiencia, puede ser evaluado por el coordinador de los corregidores; ello en modo alguno debe significar el irrespeto a las capacidades profesionales y personales del tan importante servidor público, corregidor.

RESPUESTA CONCRETA A SUS INTERROGANTES

- 1 Desde un punto de vista de las funciones propias o inherentes al ejercicio del poder de policía, no existe base legal para considerar a quien ocupa la Secretaría Legal del Municipio como superior de los Corregidores.

Ahora bien, si nos referimos solamente al papel del Asesor Legal, como funcionario que colabora directamente con el Despacho del Alcalde, para lograr la necesaria coherencia en las interpretaciones y gestión de materias de las corregidurías; sus funciones, además de estar permitidas por la ley, (el ordenamiento jurídico) son necesarias y obligantes. O sea el coordinador de las corregidurías no como superior en asuntos policivos, sino en materias de administración y gestión de los bienes y recursos con que cuenta la municipalidad.

- 2 La Secretaría Legal NO tiene mando y jurisdicción como los corregidores.

Las funciones de la Secretaría Legal, salvo expresa ley o los Acuerdos Municipales, que al efecto se dicten; son básicamente de cumplir con los siguientes objetivos generales:

1. Armonizar las operaciones interpretativas del derecho correccional y en general de policía en las corregidurías del Distrito.
2. Complementar y corregir las actividades de las corregidurías para contribuir a que éstas alcancen las metas fijadas.
3. Modernizar la gestión administrativa de las corregidurías con base en los principios de equidad, moralidad, igualdad, celeridad y objetividad.

4. Formular, implantar y evaluar, por medio de expresa designación alcaldía, el servicio público de los corregidores para que responda a las necesidades, expectativas y demandas sociales.

No existe en la Constitución, en el Código Administrativo o en la Ley 106 Municipal, ninguna referencia sobre este Puesto Secretarial como coordinador de las corregidurías puesto que el legislador tanto nacional como local, no han visto lo necesario de su incorporación a la estructura funcional.

A pesar de esta desidia, creo que se hace imperiosa su regulación.

CONCLUSIONES GENERALES

La Procuraduría de la Administración encuentra deseable, y más que ello, imperativo, que se provean mecanismos institucionales aptos para alcanzar la modernización y eficiencia de los Entes Locales, como administradores y ejecutores del poder de policía.

Lo cual puede involucrar el estudio del conjunto de las funciones que les corresponden desempeñar a los corregidores, luego, por supuesto, el capacitar a estos importantes funcionarios. Ahora bien, es igualmente importante retener solamente al personal que demuestre ser el más apto, lo que involucra el separar de sus cargos a los empleados cuya ineptitud o inmoralidad sean debidamente comprobadas.

- La gestión administrativa e integrativa del poder local, no es sólo fuerza política, sino también ideales; y cuando la fuerza política y los ideales van unidos, la falta de coordinación se convierte en una cuestión repudiada por la gente.
- Los cambios institucionales subyacen debajo de los cambios individuales y culturales de los funcionarios; pero la cultura de trabajo municipal, como el puente, refuerza los procesos de avance y desarrollo, y a la larga conduce, a su vez, a mayores cambios sociales o vecinales.
- El reto para la aplicación eficiente del poder de policía es encontrar con una unidad administrativa de coordinación de los esfuerzos de los corregidores que esté acorde con la época, lo que significa, aptas para adaptarse a los cambios que presenta la cotidianeidad de la vida del momento.
- A pesar de la indelegabilidad del poder de policía, su organización y funcionamiento desconcentrado, (porque son varios los funcionarios que intervienen en él); se requiere que exista una buena coordinación entre estos entes o corregidores, y por ello, la oficina de coordinación es de suyo importante.

Una recomendación que se cae de su peso.

Me parece que no es ocioso, aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, el advertir que si la Secretaría Legal (oficina de coordinación de las corregidurías) de Santiago de Veraguas aspira a diseñar procedimientos administrativos atinados al poder de policía de ese municipio, al mismo tiempo que busca la evaluación y control del actuar de los corregidores, separando de sus cargos a los empleados cuya ineptitud o inmoralidad sean debidamente comprobadas; debe circunscribirse al mero manejo operativo y de gestión del poder de policía ya que, a falta de disposición legal habilitante, esta potestad no es susceptible de ser delegada por el señor Alcalde a la mencionada Secretaría.

Otro asunto que debe preocupar a los funcionarios encargados del Municipio de Santiago de Veraguas, es la necesaria presentación ante el Consejo Municipal de una legislación en donde se regulen el cargo del Asesor Legal, como coordinador de las corregidurías de ese importante distrito. Es decir, que debe existir una legislación que diga expresamente cuáles son las atribuciones formales del Coordinador de las Corregidurías.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Original }
Firmado } Licdo. JOSE JUAN CEBALLOS A
Procurador de la Administración
(Suplente)

Dr. José Juan Ceballos Hijo.
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/15/cch.