

Panamá, 27 de mayo de 2002.

Honorable señora  
**GRACIELA IVETH NAVARRO P.**  
Alcaldesa Municipal del Distrito de Natá  
Provincia de Coclé.

Señora Alcaldesa:

Atendiendo a nuestras funciones constitucionales y legales, en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su nota AM No. 262-02 de 22 de abril de 2002, ingresada el día 26 de abril del presente año, por medio del cual nos consulta respecto a la autoridad competente para sancionar a los Honorable Representantes de Corregimiento.

Concretamente nos hace los siguientes cuestionamientos:

- “1. El Alcalde o Alcaldesa puede sancionar a un representante de corregimiento dentro de un proceso que él haya tenido con cualquier persona en **tentativa de agresión física e intento de homicidio** u cualquier otro hecho de esta índole.
2. El Alcalde o Alcaldesa es competente para atender cualquier denuncia que presente un honorable representante en contra de cualquier persona.
3. Si un Honorable Representante de Corregimiento, le falta el respeto a la Alcalde o Alcaldesa, quien es competente para conocer esta causa y cual sería la sanción.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración.

Iniciamos el presente estudio transcribiendo el artículo 22 de la Ley 106 de 1973 y cuyo contenido es del siguiente contenido literal:

“Artículo 22. Los Concejales no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo

y merecen consideración y respeto por parte de las autoridades civiles y militares; y no podrán ser detenidos sino mediante orden escrita de un funcionario competente del Órgano Judicial. Deberán ser suspendidos por el mismo Concejo cuando el miembro culpable sea sancionado con pena privativa de libertad y por autoridad competente siempre que la sentencia en que se impuso la pena esté ejecutoriada.”

Del precepto pre-inserto pueden colegirse varios presupuestos legales a saber:

1. Que la Ley le otorga cierta inmunidad al Concejal en cuanto a las opiniones y votos que emita en ejercicio de su cargo.
2. De igual manera, el ordenamiento legal señala, que los Concejales merecen respeto y consideración por parte de las autoridades tanto civiles como militares, o sea, que toda autoridad debe respetar y dispensarle consideración a los Concejales.
3. Que éstos no podrán ser detenidos sino mediante orden escrita por un funcionario competente del Órgano Judicial.
4. Además los Concejales pueden ser suspendidos por el mismo Concejo cuando el miembro culpable sea sancionado con pena privativa de la libertad o por la autoridad competente, siempre que la sentencia en que se impuso la pena esté debidamente ejecutoriada, es decir en firme.

Un análisis gramatical de la norma bajo examen nos obliga a indicarle que la ley le otorga inmunidad relativa a los Concejales, en virtud de que no prohíbe tajantemente que no sean sancionados sino que lo que se hace es condicionar que la sanción que se las haya de imponer en un momento determinado provenga de una autoridad competente del Órgano Judicial, es decir, la orden debe provenir de una autoridad jurisdiccional (jueces-magistrados).

En el caso, subjúdice, no puede la Alcaldesa o el Alcalde sancionar a un Representante de Corregimiento dentro de un proceso que él haya tenido con cualquier persona en tentativa de agresión física e intento de homicidio, primero porque estos casos no son competencia del Alcalde, en todo caso, si el caso es llevado a su conocimiento, lo que debe hacer el Alcalde o Alcaldesa es extender una diligencia y recabar todas las evidencias procesales e inmediatamente remitírselas a la autoridad competente para que inicie la investigación correspondiente.

Ahora bien, si el Concejal se excede en sus funciones irrespetando a otras autoridades o agrediendo físicamente a personas comunes, por supuesto puede ser denunciado e investigado por las autoridades competentes (jueces penales-magistrados) a fin de que las mismas se pronuncien y se le aplique la sanción respectiva. Toda vez que, la norma expresamente dice que ellos no serán responsables por las opiniones y votos que emitan en

el ejercicio de su cargo, a contrario sensu, las expresiones que profieran fuera del ejercicio de sus labores, son proferida bajo su responsabilidad, y más cuando se trata de tentativa de homicidio o agresión física, son cosas diferentes que deben ser ventiladas ante las autoridades competentes respectivas. No puede pensarse, que el Representante de Corregimiento o Concejal so pretexto de que la Ley lo protege en sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo, puede ofender e irrespetar al resto de las autoridades o personas comunes, en todo momento amparándose en que está investido del ejercicio de su cargo.

En principio, el Concejal puede ser denunciado ante el Consejo para que este órgano tome las medidas pertinentes de acuerdo al Reglamento Interno de la Organización Municipal. Pero si su aptitud descomedida e intransigente persiste sin ninguna justificación que la sustente, entonces ha de recurrirse a las autoridades judiciales correspondientes para que éstas inicien la investigación por abuso de autoridad, extralimitación de funciones, infracción de los deberes de los servidores públicos, u otros hechos que son sancionados por el Código Penal de Panamá.

Para aclarar, aun más quien es la autoridad competente para sancionar o aplicar una medida cautelar a un Concejal, en un proceso, en menester traer a colación la Sentencia de 29 de enero de 2001, que sobre el mismo tema profirió el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y que en su parte medular señala:

“De existir mérito para la aplicación de una medida cautelar contra un concejal municipal, el funcionario de instrucción no podrá decretarlo, sino remitir tal consideración al Juez de conocimiento para que éste decida lo que corresponde al respecto, pues es la autoridad competente para realizar la diligencia.

Partiendo de estos razonamientos, se deduce que el artículo 2153 (2160) del Código Judicial, que utilizó el Fiscal Auxiliar de la República para ordenar la medida cautelar de detención preventiva en contra del recurrente (fs.1,222-1,231, antecedente) y que después es sustituida por la de impedimento de salida de la Provincia de Colón y del Territorio de la República (fs.1,241-1244, antecedentes) no era la norma aplicable en este caso, ya que lo manifestado hasta ese momento, viene a ser precisamente la excepción a que alude el mencionado artículo.

Así pues, cuando el funcionario de instrucción considere que hayan exigencias o mérito para aplicar alguna medida cautelar contra un Concejal Municipal, debe remitir el proceso penal al Juez del conocimiento para que éste sea quien decida lo que a bien corresponda”.

Por todo lo anterior, concluimos que cualquier sanción o medida aplicar contra un Representante de Corregimiento o Concejal será el Juez que lleve la causa o el

conocimiento del proceso penal y no puede ser sancionado ni indagado por el Alcalde, en todo caso, podrá recabar los elementos iniciales de cualquier hecho y remitirlo a la autoridad competente respectiva, quien le corresponderá aplicar o adoptar las medidas oportuna del caso siguiendo el procedimiento del artículo 22 de la Ley 106 de 1973.

Ahora bien, en cuanto a lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Política, este afirma:

“Artículo 33. Pueden penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la ley:

1. Los servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, quienes pueden imponer multas o arresto a cualquiera que los ultraje o falte el respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas.
2. Los jefes de la Fuerza Pública, quienes pueden imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación, un motín o por falta disciplinaria.
3. Los capitanes de buques o aeronaves quienes estando fuera de puerto tienen facultad para contener una insubordinación o motín o mantener el orden a bordo, y para detener provisionalmente a cualquier delincuente real o presunto”.

Del contenido de la disposición constitucional, se infiere una excepción en materia de imposición de sanciones, señalando de forma categórica los casos en que es posible penar sin juicio previo.

En primer lugar, otorga esta facultad a los servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, quienes podrán imponer multas o arrestos a cualquiera persona que los ultraje o falte el respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas.

Es oportuno, aclarar que debe entenderse por funcionario con mando y jurisdicción a “aquel facultado para dictar resoluciones (término genérico para distinguir providencias, autos y sentencias) y que las mismas fuesen de obligatorio cumplimiento dentro del área del cual ejerce su jurisdicción. De esta afirmación resalta que **mando** constituye la facultad que se asigna al Jefe, Director o Gerente de una Dependencia o institución de la Administración y que ampliamente **la jurisprudencia** abarca el radio de acción, donde se aplique obligatoriamente esa resolución, esto es, cause sus efectos.”<sup>1</sup>

En el caso que nos plantea, es decir la interrogante tercera, en la que dice: si un Honorable Representante le falta el debido respeto a usted, quién es competente para conocer su caso

---

<sup>1</sup> Boletín de Informaciones Jurídicas. Año III. Enero-Junio, 1972. N.º.7, “Comentarios Legislativos”. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Págs.31-35.

y cuál sería la sanción. Retomando el análisis constitucional expuesto, podemos decir, antes de contestar la interrogante, que existe incompatibilidad en su contexto, puesto que la norma legal (artículo 22 de la ley 106/73) dispone que el Concejal sólo puede ser sancionado por autoridad competente y del Órgano Judicial, lo cual implica un proceso; mientras que, la norma constitucional (artículo 33), señala los casos en que es posible que los servidores públicos con mando y jurisdicción puedan imponer sanciones, sin juicio previo, o sea, de manera inmediata sin necesidad de un proceso. Estas sanciones según la norma constitucional pueden imponerse a cualquiera sin distinción de ninguna clase que ultraje o falta de respeto a la autoridad en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas según la redacción literal de la norma comentada.

Bajo ese orden de ideas y frente a la incompatibilidad que pueda existir, es oportuno anotar que conforme a la ley y la jurisprudencia en estos casos la norma constitucional tiene preferencia. No obstante, en aras de reforzar dicha opinión, es esencial recurrir a las normas de interpretación y aplicación de la ley contenidas en el Código Civil, cuyo artículo 12, al referirse al tema tratado sostiene lo siguiente:

“Artículo 12. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquélla.”

Se colige, con meridiana claridad, que en esta materia, tiene supremacía la norma constitucional frente a la norma legal, como antes comentáramos. Todo ello, guarda relación con el principio constitucional que según la hermenéutica jurídica, se ha denominado así por aquello de que toda interpretación de normas legales ha de valorarse conforme a la Constitución.

Al respecto, el administrativista García de Enterría, explica este principio con mayor profundidad en estos términos: “La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate. ... Este principio es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico.”<sup>2</sup>

Éste aspecto que aborda la doctrina nos lleva a concluir que los Representantes de Corregimientos o Concejales, no pueden considerar que por el hecho de que la Ley Municipal les otorga inmunidad relativa en cuanto a las opiniones y votos que deban emitir en el ejercicio de su función, esta inmunidad se extiende al trato que deben dispensar a otras autoridades de la circunscripción distrital; que igual que él son dignas de respeto y consideración en el desarrollo de sus labores locales. Por el contrario, el Representante de

---

<sup>2</sup> GARCIA de ENTERRÍA, Eduardo. La Constitución como norma y del Tribunal Constitucional. Editorial Civitas, Madrid, 1988. Pág.95.

Corregimiento está llamado a desempeñar un papel preponderante dentro de su comunidad, impulsando planes y programas que promuevan el desarrollo del lugar y por ello deben contar no sólo con el apoyo de la comunidad sino también de las autoridades y servidores públicos de la circunscripción territorial que los eligió.

En ese sentido, si el Representante de Corregimiento persiste en su comportamiento y falta el debido respeto a las autoridades en el desempeño de sus funciones o con motivo del ejercicio de las mismas, se deben denunciar éstos hechos en la vía ordinaria. (jueces, magistrados) El artículo 830 del Código Administrativo advierte que ningún empleado tiene la obligación de imponer penas correccionales por desobediencia o irrespeto, pues en esos casos puede disponer que la falta se juzgue o castigue por la vía ordinaria.

No obstante, creemos pues, que estas actuaciones irregulares de los Concejales o Representantes de Corregimiento, deben ponerse en conocimiento al Presidente del Consejo, para que se adopten las medidas pertinentes del caso, habida cuenta que estas actuaciones empañan la imagen de la corporación municipal, pero sin duda alguna afecta a la población electoral que los ha elegido para que los represente y trabaje por el bienestar de la comunidad.

Por último, es menester señalar que ello no es óbice para que las autoridades municipales, (Representantes de Corregimiento) en caso de irrespeto a las autoridades o particulares, hagan efectiva la denuncia a las instancias correspondientes y apliquen las medidas de protección a la víctima. Sin embargo, se debe aclarar que en la consulta no se expresa concretamente la situación acontecida a la Alcaldesa ni al particular; por tanto, si se trata de un delito o falta diversa definida en la ley penal, tomando en consideración los presupuestos de la primera interrogante (intento de homicidio o agresión física) ésta debe ser puesta en conocimiento ante las instancias respectivas (jueces o magistrados). De igual manera, debe comunicarse la gravedad de los hechos al Presidente del Consejo, para que se adopten las medidas conducentes de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 106 de 1973.

No obstante, recomendamos a la señora Alcaldesa, en caso de reposar en su despacho, piezas procesales relacionadas con un hecho calificado como tentativa de homicidio, remitirlo a la jurisdiccional penal correspondiente.

En espera de haberle orientado sobre las inquietudes presentadas, me suscribo, de usted con respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.