

Panamá, 2 de septiembre de 1999.

Profesor

Plinio Donoso Núñez

Alcalde Municipal del Distrito de Santiago.

Santiago, Provincia de Veraguas.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de la atribución señalada en el numeral 4 del artículo 348 del Código Judicial, es decir, la de servir de consejero jurídico a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse, le estoy enviando la respuesta a la Consulta jurídica solicitada a través de la Nota AMS-387-99 de 16 de agosto de 1999, en la que nos plantea las siguientes interrogantes:

PRIMERA INTERROGANTE: La Ley N°112 de diciembre de 1974, se aplica en los Municipios de Panamá, San Miguelito y Colón solamente, o se aplica en todos los Municipios de la República?

Previo, a cualesquiera pronunciamiento de este Despacho, tomamos en cuenta la opinión jurídica del Asesor Legal de la Alcaldía de Santiago, adjuntada por Usted, la cual refiere: ¿ Con respecto a la aplicación de la Ley N°112 de 1974, luego de una breve lectura de su encabezado y el resto de los artículos de la Norma, se puede apreciar que la misma hace referencia exclusiva a la organización y aplicación de la Justicia Administrativa Policiva en los Distritos de Panamá, San Miguelito y Colón; por lo tanto, en el (SIC) de los Distritos del país, no enunciados en esta Ley especial se debe aplicar en general el Código Administrativo¿.

Lamentamos diferir con la interpretación de Asesoría Legal de la Alcaldía de Santiago, en cuanto señala reducido ámbito de aplicación a la Ley N° 112 de 30 de diciembre de 1974. Pues, en la Sección V de la Ley en comento, específicamente, en el artículo 23, se señala expresamente su carácter de aplicabilidad general, cuando dispone:

¿Artículo 23. Serán aplicables en todo el territorio de la República, las disposiciones de la presente Ley, que regulan la competencia de las autoridades de (sic) los negocios. De igual manera, las sanciones señaladas para los casos contenidos en esta Ley se aplicarán en todo el territorio de la República.¿

Por razones metodológicas, es conveniente hacer algunas acotaciones, al tema, tales como:

A. Si bien es cierto que, el encabezado de la Ley N°112 de 30 de diciembre de 1974, indica que por medio de ella se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, también hace referencia a que, en la misma Ley, se dictan otras disposiciones complementarias. No podemos distraernos en el aparente carácter nominal de la ley y descuidar su alcance o fines.

Es del conocimiento general la situación cosmopolita y sobre todo de terminal portuaria de las ciudades de Panamá y Colón, motivando el establecimiento de los Juzgados Nocturnos de Policía para administrar justicia, rápida y expedita, principalmente entre los vaporinos o marineros. Sin embargo, pronto, la competencia es ampliada y se desnaturalizan sus fines. Los Juzgados Nocturnos eran utilizados para todo. Pero aún así, los juzgados nocturnos continuaron funcionando, quizás de una manera muy especial y hasta controvertida, pero mientras las leyes existieran sus resoluciones se fundamentaban en la competencia que les otorgaban. Leyes como la N°19 de 1941, la N°15 de 1961 y la N° 6 de 1966, por lo tanto, era necesario derogar estas leyes y establecer un nuevo modelo de justicia policiva nocturna, así como renovar la composición de las Corregidurías en las principales ciudades del país.

En 1972, se crea, oficialmente, el Distrito Especial de San Miguelito. Por lo que considerando las necesidades típicas de estas tres ciudades, se promueve una reforma a la justicia administrativa que en ningún momento se aparta del esquema contemplado en el Código Administrativo, aunque sí dispone una estructura administrativa y un perfil del funcionario de Policía, (Juez Nocturno y Corregidor), con mayor formación profesional, para esta área específica. Situación que es comprensible, si consideramos el volumen de población, la incidencia de casos y sobre todo la presencia de profesionales del Derecho litigando en esos Despachos así, como el funcionamiento de la Universidad de Panamá, semillero de Abogados. Pero, aún así, la especialidad contenida es mínima, como para eliminar otros aspectos que fueron modificados o incorporados por la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, y tienen aplicación en todo el territorio de la República, tales como: la competencia, las sanciones, la presentación de cargos, la consulta obligatoria de las sanciones que exceden de 60 días de arresto, la ampliación del término para fallar las apelaciones, las notificaciones, entre otras. Y aún más interesante, la propia Ley N°112 de 1974, en su artículo 5 señala la sujeción de los Jueces y Corregidores al procedimiento establecido en el Libro Tercero del Código Administrativo y demás leyes que le complementan, salvo lo dispuesto en las normas especiales consignadas en la presente ley. Así, pues se puede afirmar que la Ley N°112 de 30 de diciembre de 1974, si tiene aplicabilidad en el resto del territorio desde su promulgación en la Gaceta Oficial.

B. No se debe estudiar una Ley aisladamente. Es necesario conocer el texto y el contexto, así como los antecedentes y los consecuentes, es decir, debemos contemporizarla. A manera de ejemplo, si nos interesara conocer, cuál es la competencia de un Corregidor, actualmente, y estudiamos la Ley 112 de 1974, podemos quedarnos cortos. Pero si buscamos el Código Administrativo, atendiendo el año de la edición, revisamos las nuevas leyes en materia de competencia de las autoridades de Policía, nos daremos cuenta que la Ley 112 de 1974, definió un grupo de materia, como competencia de las Autoridades de Policía, pero luego en 1987, con el nuevo Código Judicial en su artículo 175, en ese entonces, varía un tanto, y que específicamente con la Ley N°53 de 12 de diciembre de 1995, vuelve a cambiar. Ejemplo la competencia por cuantía involucrada, ya sea en reclamaciones civiles o en juicios correccionales. Quizás pocos se acuerden hasta que año los Corregidores y los Alcaldes atendieron reclamaciones civiles hasta B/50.00, y desde en que año la suma aumentó a reclamaciones hasta B/150.00, y en que preciso momento la Ley N°53 de 12 de diciembre de 1995, aumenta la competencia en reclamaciones civiles hasta B/250.00. Igual esperamos que conozcan como se afectó la competencia en materia correccional en cuanto a las incapacidades y en las cuantías involucradas. La Ley

Nº112 de 30 de diciembre de 1974, ha variado desde su puesta en vigencia. Se puede mencionar entre las leyes que la han modificado, la Ley Nº20 de 1979, que modificó el artículo 19 de la Ley 112 de 1974, permitiendo las apelaciones contra las resoluciones que imponían amonestaciones y fianzas de paz y buena conducta, también ha sido modificada por la Ley 53 de 1995. Y aunque directamente no se señale, la Ley 21 de 22 de abril de 1998, que afecta el régimen de sanciones aplicables por los Corregidores y Alcaldes, específicamente lo relacionado con la sanción de trabajo en obras públicas.

Como idea final no está de más recordar que la Ley Nº112 de 30 de diciembre de 1974, con las modificaciones posteriores, es de aplicación general en toda el territorio de la República cuando se refieran a la competencia de las autoridades policivas, y cuando se trate de las sanciones señaladas en los casos contenidos en esta Ley. (Artículo 23 de la Ley 112 de 1974).

SEGUNDA INTERROGANTE: En el Municipio de Santiago, los procesos de Lanzamiento por intruso se han tramitado en las Corregidurías y en algunas ocasiones en las Alcaldías, en primera instancia, por tanto el Gobernador conoce las apelaciones en segunda instancia. La pregunta radica en aclarar si el Alcalde tiene, o no tiene competencia para conocer en primera instancia los procesos de Lanzamiento por intruso, además, si el Gobernador tiene competencia para conocer de las apelaciones en estos procesos?

Para mayor claridad, dividiremos la interrogante en dos:

1 Tiene, o no tiene, el Alcalde, competencia para conocer en primera instancia los procesos de lanzamiento por intruso?

Siguiendo la metodología acostumbrada, consultamos la opinión del Asesor Legal de la Alcaldía de Santiago, quien señala: ¿con relación a su inquietud, nuestro Código Judicial, a propósito, de los lanzamientos por intrusos señala, en el artículo 1399, lo siguiente: Cuando el bien se hallare ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño o su apoderado o su administrador, cualquiera de estas personas podrá solicitar del jefe de policía que la haga desocupar...¿ De la norma antes descrita se desprende que los lanzamientos por intrusos son competencias de los jefes de policía. Recientemente, la Procuraduría de la Administración, mediante la Circular Nº002/99 de 28 de junio de 1999, señaló, en el segundo punto de su circular ¿QUE LAS PETICIONES DE LANZAMIENTOS PUEDEN HACERSE ANTE EL CORREGIDOR O EL ALCALDE DEL LUGAR DONDE SE ENCUENTRA EL INMUEBLE¿. Concluye, el Asesor Legal, señalando: el Corregidor y el Alcalde son jefes de Policía, por ende pienso que las demandas de lanzamiento se pueden ventilar en las Corregidurías o en las Alcaldías.

Al respecto, y como información adicional queremos contestarle al Alcalde de Santiago, que el Juicio de Lanzamiento por Intruso, es atendido como una causa civil, más, y por tanto, ceñido al trámite de las Controversias Civiles contenido en el Libro Tercero del Código Administrativo, Título V, Capítulo II, Artículos 1721 al 1730 y las normas complementarias contempladas en el Título VI del Libro Tercero del Código

Administrativo, tal cual lo dispuso la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 3º de septiembre de 1994.

El Alcalde si tiene competencia para conocer en primera instancia los Juicios de Lanzamiento por Intruso, pero debemos aclarar, no es el Alcalde ni tampoco el Corregidor quien determina que casos asume en primera instancia y cuando no los asume. La Ley al respecto es clara y determina que entre los Alcaldes y los Corregidores, existe, para la atención de los asuntos del ramo de policía, una competencia definida como a prevención. Es decir, que llevado el caso, al conocimiento de cualquiera de ellos, el primero que lo atiende debe seguir conociéndolo hasta tomar una decisión de primera instancia. Para fundamentar esto me permito citar el artículo 237 del Código judicial que define la competencia a prevención y el 871 del Código Administrativo que establece la competencia a prevención entre Alcaldes y Corregidores en asuntos del ramo de Policía. Veamos:

¿Art. 237 del Código Judicial. Competencia preventiva es la que corresponde a dos o más tribunales de modo que el primero que aprehende el conocimiento del proceso previene o impide a los demás conocer del mismo.

Artículo 871 del Código Administrativo: Corresponde a los Alcaldes y a los Corregidores, a prevención, el conocimiento de los asuntos del ramo de Policía en primera instancia y a los superiores de éstos en segunda...¿

Como ya podrá haber concluido la respuesta es que el Alcalde si puede conocer un Proceso Civil, de Justicia Policiva, que trate sobre un Lanzamiento por Intruso, en primera instancia, siempre que el interesado haya escogido a la Alcaldía para presentar su reclamación o demanda. Recuerde que es el ciudadano quien tiene derecho de escoger ante que autoridad presenta el caso y no la autoridad de seleccionar los casos.

En este mismo orden de ideas podemos señalarle que si la causa o proceso se atendió en primera instancia en la Corregiduría, a usted como Alcalde le corresponde conocer la segunda instancia, con fundamento en el artículo 871 del Código Administrativo, pues Usted, es el superior del Corregidor.

2. Tiene, el Gobernador, competencia, para conocer de las en estos procesos?

Continuando con nuestro enfoque metodológico, citamos la opinión del Asesor Legal de la Alcaldía de Santiago, quien señala:

¿Con respecto a las apelaciones, es competencia del Gobernador conocer las mismas, según lo establece la Ley N°2 de junio de 1987, sobre las funciones de los gobernadores¿.

La Procuraduría de la Administración considera oportuno leer el artículo 871 del Código Administrativo, citado en renglones anteriores, que dispone claramente, que los superiores de los Corregidores y de los Alcaldes atienden la segunda instancia, o sea las apelaciones. POR LO TANTO, SI EL CASO SE INICIÓ EN LA ALCALDÍA DE SANTIAGO, LE CORRESPONDE A LA GOBERNACIÓN DE VERAGUAS ATENDER LA SEGUNDA INSTANCIA. Y, con más precisión, por ser derecho

adjetivo ubicamos en cuanto a Procedimiento para Controversias Civiles de Policía el artículo 1726 del Código Administrativo que establece: ¿Las decisiones de los Jefes de Policía son apelables ante el inmediato superior, quien decidirá el recurso por lo que resulte de autos¿. Entonces, si el caso comenzó en la ALCALDÍA LA APELACION SÓLO PUEDE SURTIRSE ANTE LA GOBERNACIÓN. Y, correspondientemente a esto, el numeral 22 del artículo 4 de la Ley N°2 de 2 de junio de 1987, establece que el Gobernador tiene la atribución de atender las apelaciones contra los fallos que dicten los Alcaldes.

TERCERA INTERROGANTE: En los procesos que el Gobernador conoce en grado de apelación, si se desea practicar pruebas, ¿Se deben evacuar en la Gobernación o se remiten a la Alcaldía para que se practique en ese Despacho?

Nos explica, Usted, que esta última interrogante, la presenta porque en la actualidad la Gobernación de Veraguas, les remite los expedientes, que se encuentran en ese Despacho, en apelación, para práctica de pruebas, (declaraciones, peritajes, y solicitudes de documentos públicos) y una vez satisfechas, hay que remitírselos para su resolución.

La opinión del Asesor Legal de la Alcaldía de Santiago se fundamenta en el artículo 1727 (IDEM) que señala que si el Superior creyere necesario practicar algunas pruebas, en segunda instancia, se pueden practicar dentro de un período de ocho días, por lo tanto las pruebas deben evacuarse y practicarse en la gobernación, ya que de lo contrario se atenta contra los principios procesales de inmediación y economía procesal.

La Procuraduría de la Administración al contestar su tercera interrogante, quiere dejar sentado que en modo alguno esta opinión es final ni causa motivo de desobediencia o rebeldía ante la Autoridad Superior. Pues no podemos pasar desapercibido que el artículo 845 del Código Administrativo señala: Todo empleado público debe respeto y obediencia a sus superiores... Los jefes de las oficinas públicas cumplirán por sí, y harán que sus subalternos cumplan fielmente sus deberes. Además, el artículo 870, numeral 2, del Código Administrativo, obliga a cumplir por su parte y hacer cumplir a sus subalternos, las órdenes y las providencias de sus respectivos superiores en el ramo. Por su parte, el artículo 876 del Capítulo III, Atribuciones de los Empleados, del Título I, Policía en General, del Libro Tercero, Policía, del Código Administrativo, señala que: Corresponde, igualmente a todos los empleados de Policía, cumplir y ejecutar y hacer que se cumplan y ejecuten todas las disposiciones del Libro de Policía... De allí que, si el Superior creyere necesario, para mejor proveer, practicar pruebas que esclarezcan puntos dudosos, podrá decretarlas por una sola vez y practicarlas dentro de un término que no excederá los ocho días. (Artículo 1727 del Código Administrativo).

Atendiendo a la tercera interrogante, es necesario reconocer que la oportunidad de comisionar a un Subalterno para que practique pruebas es una medida al alcance del Superior, para hacer más rápido o expedita una diligencia imposible de realizar o que encarecería el proceso si se obliga a que se practique en la sede de la oficina superior, entendiéndose que, estos Despachos generalmente quedan en la capital de la provincia. No, nos oponemos a las comisiones rogatorias, que lleven como intención facilitarle a las partes en conflicto la oportunidad de practicar pruebas en su medio y con economía. Sin embargo, no mantenemos el mismo criterio, cuando ambos Despachos estén

ubicados en la misma población. Pues, si el Superior cree oportuno ordenar pruebas para esclarecer puntos oscuros o dudosos, la mejor manera de cerciorarse y obtener esa información de primera fuente es presenciando ésta, sea reconstrucción, inspección ocular, o recibiendo testimonios. No se puede justificar que el Superior devuelva el expediente, para práctica de pruebas, al inferior, cuando existe una apelación por que una o ambas partes están inconformes con la actuación del inferior jerárquico. Ahora bien, si lo que sucede es que en primera instancia, se aceptaron y ordenaron pruebas, que no se practicaron y la parte alude esta situación, y ya no puede pedir las en apelación, puede devolverse el expediente, al inferior para que practique las pruebas ordenadas y no practicadas.

En realidad si nos atenemos al sentido literal del artículo 1726 del Código Administrativo, para los procesos o juicios civiles, por lo menos, la apelación debiera decidirse con lo que haya en autos.

En conclusión, ante la remisión del expediente, para las comisiones delegadas, sólo cabe el obedecer de la mejor manera, para evitar daño mayor a las partes. Y le corresponde a ellas, alegar su disconformidad con que el expediente y la práctica de pruebas se realice ante el Despacho que atendió la primera instancia.

Esperando que hayamos podido esclarecer sus dudas, nos suscribimos de Usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/9/hf.