

Panamá, 2 de noviembre de 2004.

Maestro
IVÁN ULISES SAURÍ
Alcalde del Municipio de Capira
Distrito de Capira-Provincia de Panamá.
E. S. D.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como consejero jurídico de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su nota consultiva s/n de 1 de octubre de 2004, por medio de la cual nos consulta lo siguiente:

“1. ¿Cuenta el Corregidor con Fuero Electoral para que el mismo sea reemplazado o no? ¿Hasta qué tiempo tiene Fuero Electoral, toda vez que, el mismo fue Representante de Corregimiento? ¿De no remover al Corregidor cabe alguna demanda contra el Jefe de la Administración Municipal?

2. ¿Debe la Policía Nacional, o sea sus miembros sectorizar sus funciones, es decir prestar sus funciones en los Corregimientos más cercanos y no así en las Corregidurías que están más apartadas (áreas montañosas). Esto sucede con frecuencia en Capira, pues se tiene como pretexto de que no tienen vehículo y por ende no cubren en ronda y las unidades ni siquiera a pie, van a estas áreas montañosas?

3. ¿En qué artículo de la ley establece que las Unidades de Policía para cuidar una actividad bailable (comercial o benéfica, etc.) para brindar seguridad pública debe cobrar B/.30.00 por unidad y asignar tres a cinco agentes de la policía según el Militar de turno que los asigne?

Esto va en detrimento de la ciudadanía y los contribuyentes, toda vez que no cuidan ni aseguran nada, son ellos con el

abuso de autoridad quienes fomentan las trifulcas en dichas actividades, con la violación de los derechos humanos de la ciudadanía.”

Criterio de la Procuraduría:

Como cuestión previa, debemos señalar, respecto a la primera pregunta, que de conformidad con el artículo 136 de la Constitución Política, el Tribunal Electoral es la autoridad que le corresponde interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral. Veamos:

“Artículo 136. El Tribunal Electoral. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. **Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral,...**”

Se colige del texto copiado que el Tribunal Electoral es un organismo autónomo, y como tal, está encargado de dirigir, fiscalizar, y vigilar todo lo relacionado con los procesos electorales; además tiene la facultad privativa de interpretar y aplicar la ley electoral, por lo tanto, le recomendamos elevar la consulta, respecto al fuero electoral del Corregidor ante ese despacho.

No obstante, este despacho en consulta N°229 de 25 de octubre de 2004, sobre este tema señaló lo siguiente:

“Como es sabido, el Alcalde, en su calidad de Jefe de la Administración Municipal, conforme a lo establecido en el artículo 45, numerales 4 y 5 de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, tiene competencia para nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.

Siendo ello así, es el mismo Alcalde, a quien corresponde de igual manera separar del cargo al servidor, cuando a ello hubiere lugar, conforme a la regla establecida en el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, según el cual, los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales y de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.

Ahora bien, todas aquellas personas que participen u opten a cargos de elección popular tienen un período que les otorga la Ley, para que les respeten su empleo,

de modo tal que durante ese período no pueden ser desmejorados en sus condiciones laborales ni destituidos del cargo que ocupan, salvo si mediare causa justificada, autorizada conforme a la ley. Ese período, conforme al artículo 244, concordante con los artículos 243 y 336, numeral 5, todos del Código Electoral 7, abarca desde la postulación, hasta tres meses después del cierre del proceso electoral. Esta norma es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 244. Ninguna persona que opte a cargo de representación popular podrá ser despedida, trasladada o desmejorada en cualquier forma de su cargo o puesto de trabajo, público o privado, desde el momento de su postulación, **hasta tres meses después del cierre del proceso electoral**. El Tribunal Electoral garantizará el cumplimiento de la presente norma. Lo dispuesto en este artículo es **sin perjuicio del despido fundado en causa justificada**, autorizada conforme el procedimiento fijado para el fuero sindical, en el caso de trabajadores amparados por el Código de Trabajo; o **previa autorización del Tribunal Electoral, en el caso de servidores públicos**.

*El Tribunal Electoral levantará un registro de las candidaturas y estará obligado a dar certificación de las candidaturas, cuando le sean requeridas por los particulares o por los propios partidos políticos. **El despido sin el cumplimiento de los requisitos anteriores da derecho a reclamar el reintegro** ante los Tribunales de Trabajo o **ante el Tribunal Electoral** según se trate respectivamente, de trabajadores amparados por el Código de Trabajo o de servidores públicos. El reintegro deberá solicitarse dentro de los sesenta días *calendarios siguientes a la notificación del despido o a la fecha en que se dejó de asistir al trabajo, sino mediase notificación escrita. De proceder al reintegro del trabajador o del servicio público, éstos tendrán derecho al pago de los salarios caídos. Lo dispuesto en este artículo se aplicará a los delegados electorales, por el mismo período.*'*

(el resaltado es nuestro)

En este orden de ideas debemos señalar que mediante Decreto N°33 de 8 de octubre de 2004, el Tribunal Electoral decretó oficialmente cerrado el proceso electoral abierto nueve meses atrás (el pasado 2 de enero), **a partir del 18 de octubre de 2004**. Con esta medida, a las personas que aspiraron a puestos de elección popular en las elecciones generales del 2 de mayo de 2004, les quedan tres meses a partir de la fecha antes indicada, para gozar del fuero electoral, es decir, hasta el 18 de enero de 2005.

En virtud de lo anterior, para responder a su segunda consulta debemos concluir que en efecto, siendo que el actual Corregidor del Corregimiento de Caimito, señor Faustino Moreno, fue candidato a Representante de Corregimiento en los pasados comicios electorales, y que el correspondiente período electoral fue cerrado oficialmente a partir del 18 de octubre de 2004, en virtud de lo dispuesto en el artículo 244 del Código Electoral gozará de fuero electoral hasta el 18 de enero de 2005.

Por ello, para poder destituir al señor Corregidor de su cargo, antes del vencimiento de dicho fuero electoral, usted tendría que obtener previa autorización del Tribunal Electoral, sobre la base de que la acción de personal se sustenta en causa justificada. De lo contrario, es decir, si usted procediera a destituirlo sin contar con dicha autorización, el funcionario tendría derecho a reclamar el reintegro ante el Tribunal Electoral por violación del fuero electoral, haciéndose acreedor al pago de salarios caídos.

Respecto a la segunda pregunta, es oportuno esclarecer el significado que tiene el título de Jefe de Policía que se le atribuye a los Alcaldes en la jurisdicción del Distrito, a los Corregidores en la jurisdicción del respectivo Corregimiento y a los Gobernadores en la jurisdicción de la Provincia.

El Código Administrativo refiere que los Alcaldes son Jefes de Policía en el Distrito, en cuanto desarrollan y cumplen funciones de policía en su jurisdicción, al establecer las medidas de control necesarias para mantener la paz y el sosiego doméstico, salvaguardar la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran de paso o residen en la localidad.

La actividad característica de los Jefes de Policía guarda relación con su obligación, entre otros de mantener el control del orden público interno. Esta denominación de Jefe de Policía suele confundirse con la de **Jefe de la Policía**, que hace relación al cargo jerárquico o línea de mando interno del cuerpo de policía, precisado o identificado por los cargos y rangos de su organización.

El artículo 89 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, establece los siguientes niveles y cargos:

- “1. Nivel básico: agente, cabo segundo, cabo primero, sargento segundo y sargento primero.
2. Nivel de oficiales: subteniente, teniente, capitán y mayor.
3. Nivel superior: Sub comisionado y Comisionado.
4. Nivel directivo: Director y Subdirector”.

La organización de la Policía permite distinguir la subordinación jerárquica y funcional al momento de materializar las medidas de control del orden, exigir responsabilidades y asignar derechos y deberes. **Los miembros del cuerpo de Policía apoyan en la ejecución de las medidas que dictan las Autoridades Civiles de Policía y le deben obediencia y respeto.** Pero, esto no supone desconocer la independencia funcional y la organización administrativa que la institución ha adquirido. Por lo tanto, el principio clave entre las Autoridades de Policía y el Cuerpo de Policía es atender los niveles correspondientes de jerarquía al solicitar el auxilio o colaboración. Ello permite mantener el orden y la subordinación. Por su parte, la Policía Nacional y cada uno de sus miembros deben reconocer que no están por encima de las autoridades civiles instituidas y que a ellas se deben, para cumplir los objetivos comunes que les define la Constitución y las Leyes.

En la República de Panamá, la Policía Nacional se organiza como un cuerpo armado adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia, subordinado al poder público constituido, cuyo jefe máximo es el o la Presidente (a) de la República. Calificada como una institución técnica, está organizada y funcionalmente estructurada en líneas de mando vertical. Dispuestas las jerarquías a lo interno del cuerpo, permite el cumplimiento de las ordenes del Poder Público. Y desde este enfoque no se propiciará doble mando. No deberán existir los conflictos de órdenes, porque las jefaturas lineales, directas se crean para facilitar la ejecución de las órdenes que emanen de las autoridades públicas legítimamente instituidas.

El artículo 12 de la Ley N°18 de 1997, Ley Orgánica de la Policía establece como postulado dorsal que: “las actuaciones profesionales de la Policía Nacional quedan sujetas a los principios de jerarquía y subordinación al poder civil, acatando las órdenes o peticiones que reciba de las Autoridades Nacionales, Provinciales y **Municipales**, en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Ley”. Es importante que recordemos que justamente con base al principio de jerarquía y subordinación se ha establecido a favor de los miembros de la Policía, en servicio, la excepción de responsabilidad, cuando la actuación determinada se ampara en instrucciones del superior jerárquico. Se advierte en este artículo, que en el caso de que dicha orden consista en una infracción manifiesta de un precepto constitucional o legal, el mandato superior exime de responsabilidad al agente que ejecuta el acto, responsabilizando a quien imparte la orden. Si la orden implica la comisión de un hecho punible, el Policía no está obligado a obedecerla, y en el caso que lo haga la responsabilidad recae sobre ambos. Las órdenes constituyen manifestaciones externas de la Autoridad y tienen validez cuando las emite una persona investida de un cargo público que le otorga esta facultad.

Cabe destacar que las órdenes, por ser manifestaciones externas de la Autoridad se deben obedecer. Las órdenes deben cumplir los siguientes requisitos: ser legales, oportunas, claras y precisas. Una orden es legal cuando lo que se solicita o se transmite está señalado entre las facultades, atribuciones o competencia de

quien la expide. Es oportuna cuando la orden impartida obedece a un momento o procedimiento cónsono con el desenvolvimiento de un proceso o hecho. La claridad y precisión en una orden supone un grado de sencillez que permita determinar que hacer, cómo hacerlo, dónde hacerlo, cuándo hacerlo y quién la debe cumplir. La recomendación más delicada es que las órdenes deben emitirse por escrito, pues esta modalidad le da seguridad y firmeza a ambas partes, es decir, tanto el que la dicta como el que la ejecuta.

Ahora bien, el artículo 8 del Decreto de Gabinete N°42 de 17 de febrero de 1990, dispone que la Policía Nacional **actuará en consulta y coordinación** con la autoridad civil, a nivel provincial, **municipal y de Corregimiento**, (Alcaldes, Corregidores) y, **como agente de la autoridad, acatará las órdenes que ésta dicte en ejercicio de sus funciones legales.**

Por otro lado, la Policía Nacional, como agente de la autoridad, protegerá la vida, honra y bienes de la población; 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; y apoyará a las autoridades y otros servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.*** (Artículo 6 del Decreto de Gabinete N°38 de 10 de febrero de 1990).

Así las cosas, todo miembro de la Policía Nacional, tiene el imprescindible deber de intervenir frente a los casos de policía de que tenga conocimiento, en beneficio de la tranquilidad y paz social y esto tiene que ser en coordinación con las autoridades de policía (Alcaldes y Corregidores), en ese sentido, el artículo 17 de la Constitución Política es preciso, **'al indicar que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentran y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción...'** Consideramos que no debe sectorizarse las funciones de los miembros de la Policía Nacional en la ciudad, sino que deben abarcar las áreas montañosas.

Ahora bien, exhortamos al señor Alcalde y a su equipo de colaboradores, trabajar en conjunto con el Comisionado y Subcomisionado como niveles superiores en la Provincia, toda vez que cuando se realizan estudios y planes operativos, la labor se da con mayor efectividad en todos los sectores o áreas poco accesibles.

Debo recordarle que en función de su cargo de Alcalde, autoridad de policía local, usted, decreta medidas de orden público, profiere resoluciones y ordenanzas que deben ser cumplidas y para ello, necesita **de un brazo ejecutor o de fuerza**, que a nivel de nuestro país, está a cargo de la Policía Nacional. Por ello, la función policiva, típica de Alcaldes y Corregidores, tiene que cumplirse de manera conjunta con la Policía Nacional. Al respecto cito el artículo 861 del Código Administrativo cuyo texto lee: "Artículo 861: La autoridad de Policía se ejerce por

los Jefes del ramo en la República, y el servicio en la ejecución de las disposiciones legales expedidas por éstos, se presta por agentes subalternos y por el Cuerpo de Policía...”

El artículo 12 de la Ley 18 de 1997, establece la subordinación y apoyo de la Fuerza de Policía a favor del Poder Civil instituido. El numeral 6 del artículo 7, Capítulo III de la Ley 18, indica la función de apoyo y colaboración a las autoridades por parte de la Policía. Este mismo artículo le señala a la Policía Nacional funciones para salvaguardar la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades de quienes se **encuentran bajo la jurisdicción del Estado**, preservando el orden público interno y manteniendo la paz y sosiego doméstico..., las mismas que Usted debe cumplir como Autoridad de Policía.

Por lo tanto, se concluye que los Alcaldes, los Corregidores y la Policía Nacional **realizan un trabajo conjunto y deberán adoptar una metodología apropiada para el trabajo de equipo**. El Alcalde imparte las órdenes y las dirige al Jefe de la Policía en su jurisdicción y éste se encarga de asignar funciones. En caso de alguna denuncia o irregularidad de actuación de la Policía, deberá presentarla ante el superior jerárquico de la unidad, con copia a la Oficina de Responsabilidad Profesional que tiene la Policía. Ahora bien, en aras de lograr la mejor armonía entre las instituciones, este despacho le sugiere hacer una reunión, a corto plazo con el Jefe de la Zona Provincial y su equipo inmediato de trabajo, para que ambos estamentos planteen sus problemas y dudas, pero, sobretodo para que se busque el mecanismo de trabajo coordinado, para beneficio de la comunidad.

En cuanto a la último interrogante, este despacho sobre el particular se ha pronunciado en innumerables consultas, por lo que nos permitimos adjuntarle copia autenticada de Consulta N°C-203 de 10 de octubre de 2003, para mayor ilustración.

Esperando que nuestros comentarios le sean de utilidad, quedamos a sus órdenes.

Atentamente,

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

JJC/20/hf.