

Panamá, 24 de octubre de 2001.

Señor

ADALBERTO ELLIS

Corregidor de Policía del

Corregimiento de Río de Jesús

Río de Jesús, Provincia de Veraguas

E. S. D.

Señor Corregidor:

Cumpliendo con la función adscrita a este despacho mediante ley 38 de 31 de julio de 2001, que ***"Aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales"***, de servir de *"consejeros jurídicos"* de los funcionarios de la administración, procedo a responder la Consulta que elevó a esta *Procuraduría de la Administración*, a través de Nota no calendada, recibida por este Despacho el 28 de agosto del año que decurre.

La misiva descrita a líneas anteriores se refiere principalmente a la posibilidad de un funcionario público de ostentar las funciones de Jefe de Policía, para lo cual no se encuentra habilitado legalmente o dicho en términos doctrinales la posibilidad de que exista la Delegación de Funciones de un Alcalde como Jefe de Policía de su respectivo Distrito a favor de el(la) funcionario(a) que ocupa la Secretaría Legal o Judicial en dicho Municipio.

Como del contenido de su Nota se pueden extraer varias interrogantes, pasaremos a darles respuesta separadamente en aras de lograr la mayor claridad del tema que nos ocupa, el cual es de gran importancia para el desarrollo de las funciones que les han sido encomendadas a ciertos funcionarios administrativos como es el caso de Alcaldes, Corregidores, Regidores y Comisarios.

Su primera interrogante es la siguiente: "¿Existe algún fundamento legal en la Constitución, Código Administrativo u otro documento que manifieste y acredite a quien ocupe la Secretaría Legal o Judicial, como superior de los Corregidores?"

Ciertamente no existe tal norma que coloque a el(la) Secretario(a) Judicial como superior jerárquico de los Corregidores, toda vez que por ley son los Alcaldes los Jefes de Policía dentro de su Distrito. Nos parece en este punto importante en aras de aclarar el funcionario que legalmente es su superior jerárquico referirle a el artículo 44 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973 que a la letra dice:

**“Los.....
.....Los Alcaldes
son Jefes de Policía en sus respectivos Distritos
.....”**

Igualmente el artículo 63 de la precitada ley reafirma la subordinación existente entre los Corregidores respecto al Alcalde Municipal cuando faculta a este ultimo para nombrarlos y removerlos sin más trámite, veamos:

**“Los Corregidores serán nombrados y removidos por los Alcaldes.
Para.....”**

Debe quedar claro pues, que la función de Jefe de Policía del Distrito y por ende la de superior jerárquico de los Corregidores es exclusiva del Alcalde Municipal y la misma no puede ser ejercida por otro funcionario distinto, ya que no cabe la Delegación de las mismas por los planteamientos que nos permitimos introducir a continuación: En primera instancia, la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que regula el Régimen Municipal, establece las funciones asignadas al Alcalde Municipal y en ninguna de ellas podemos observamos que se contemple la delegación de las mismas a favor de ningún funcionario municipal

Ahora bien, sobre el tema que nos ocupa, la Delegación de Funciones, consideramos importante tener presente que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley expresamente les autoriza, ya que de lo contrario pudiesen incurrir en extralimitación de funciones.

La delegación de funciones es una facultad reglada, es decir, sólo la Ley permite en qué situaciones o supuestos puede delegarse la función que la Ley le obliga cumplir de servidor público:-

Sobre el tema de la delegación de funciones o de competencia, como también se le llama en la Doctrina, nos permitimos citar el concepto que nos ofrece el tratadista Emilio Fernández Vásquez:

**“Desde el punto de vista administrativo, hay delegación de competencia cuando un funcionario confiere a sus inferiores jerárquicos alguna de las atribuciones a él asignadas por la ley, a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites administrativos. La delegación, para ser válida, debe estar autorizada por ley.
El ejercicio de la competencia constituye, en principio, una obligación de la autoridad o del órgano**

correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuviere expresamente autorizada.” (Resaltado nuestro)

De igual forma el Doctor César Quintero, conocido jurista panameño, al referirse a este tema administrativo nos dice que:

“...ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni partes de alguna de éstas, a menos que la ley lo autorice expresamente para ello. Y un sano principio de buena administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues “sólo debe hacerse de manera especial”.

Luego de revisar la Ley de Régimen Municipal, panameño, hemos podido verificar que en ninguno de sus artículos se faculta al Alcalde Municipal a delegar sus funciones. Ello, a nuestro juicio, se explica en función de que el Alcalde Municipal, tiene dos (2) Suplentes, quienes deberán reemplazarlo en sus ausencias temporales o permanentes.

Sin embargo, precisamente por no haberse regulado en la mencionada ley lo referente a las ausencias de los Alcaldes, el legislador patrio mediante la Ley N°25 de 25 de enero de 1996, establece los supuestos de ausencias en que pueden incurrir los Alcaldes Municipales y cómo serán regulados. Esta Ley permite que los Alcaldes se ausenten del territorio nacional, sin pedir licencia del cargo, hasta por el término de cinco (5) días hábiles, siempre y cuando la actividad o evento se relacione con los Municipios.

Si la ausencia sobrepasa los cinco (5) días hábiles, el Alcalde deberá solicitar Licencia del cargo, la cual una vez concedida por el Gobernador de la Provincia, éste procederá a encargar del Despacho al Primer Suplente del Alcalde. En el evento de que éste no pudiese encargarse del Despacho se llamará al Segundo Suplente y en última instancia, de no asumir éste último, el Gobernador designará un Suplente interino, hasta tanto se presenten los titulares del cargo o se nombren sus reemplazos. (Ver artículos 7 y 8)

Sobre este tópico, es de suma importancia que veamos el contenido del artículo 4 de la Ley 25 de 1996, que dice así:

“Artículo 4: El gobernador examinará la referida documentación y dará su consentimiento a la petición del alcalde, si estuviera debidamente justificada. Durante la ausencia del alcalde titular, el secretario atenderá y resolverá los asuntos de mero trámite del despacho.”

Una vez analizado el contenido del artículo arriba citado, consideramos que la intención del legislador es que el Despacho no se paralice por la ausencia del titular, autorizando al Secretario o Secretaria del Despacho para que atienda y resuelva los asuntos de mero trámite que a diario se realizan; ello significa, que las decisiones que tome la Secretaria o Secretario sólo podrán

ser referente a trámites, mas no así a las decisiones que competen al ejercicio de las funciones que tiene el Alcalde y las cuales se encuentran consignadas en la Ley.

La Ley es clara al señalar que la Secretaria atenderá y resolverá los asuntos de mero trámite del Despacho, cuando el titular se encuentre fuera del territorio nacional por un término máximo de cinco (5) días hábiles, previa autorización del Gobernador de la Provincia.

Es más, si bien la Secretaria es la auxiliar de dicha autoridad, en ningún momento debe suplir al Alcalde en la toma de decisiones, pues la Ley es clara al señalar que el responsable de la Administración Municipal y primera autoridad de Policía, es el Alcalde. Por tanto, delegar en la Secretaria las funciones que la Ley le ha asignado, pudiera estar excediéndose en sus funciones.

En cuanto a las interrogantes contenidas en las preguntas 2 y 3 ya nos hemos referido a ellas en líneas anteriores, por lo que sólo nos resta puntualizar que la Secretaria Judicial carece de mando y jurisdicción, por lo que no puede ejercer funciones de policía propias de Alcaldes, Corregidores, Regidores y Comisarios y sólo podrá, como queda anotado, encargarse de funciones administrativas dentro del Despacho y en algunos casos por ausencia del Alcalde ejercer funciones de mero trámite.

Respecto a la pregunta 4, debemos expresar que existen diferencias fundamentales entre ambos funcionarios, ya que mientras los Asesores Legales, son profesionales del derecho, contratados por entidades públicas o privadas para que se ocupen de la consejería en asuntos legales, la Secretaria Legal a la que usted hace referencia es la funcionaria que se encarga de la parte administrativa en el Despacho de una autoridad de policía, la cual no requiere titulo en Derecho para ejercer dicho cargo.

Finalmente, como ha quedado establecido a lo largo de la presente investigación la Secretaria Legal no posee funciones de Juez de Policía por lo que no puede ejercer las labores de Alcaldes, Corregidores y demás funcionarios autorizados por ley para administrar justicia, como tampoco le asiste la facultad de compeler coercitivamente a los ciudadanos a cumplir con las resoluciones de estos.

Esperamos de este modo haber atendido debidamente su solicitud; nos suscribimos de usted, con la seguridad de nuestro aprecio y consideración,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/aed/cch.