

Panamá, 10 de julio de 2001.

Señor

Gerson Guillermo Palacios

Corregidor de Policía de Barrio Balboa,
Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señor Corregidor:

Atendiendo las funciones que nos la asigna la Constitución, el Código Judicial y especialmente la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como **“consejera jurídica de los servidores públicos administrativos”**, procedo a contestar Oficio No.CBB-487-2001 calendado 16 de abril de 2001, recibido en este Despacho el 30 de mayo del mismo año, en dicho documento nos consulta lo siguiente:

Deseo saber si de alguna manera el artículo 22 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, protege a los consejales de las actuaciones que realicen dentro del ejercicio de su cargo, la pregunta en mención es si en el caso tal de que un Consejal nos falta el Respeto en nuestras horas de trabajo se puede o no sancionar tal y como lo establece el artículo 33 de la Constitución Nacional, de no ser así solicitamos nos ilustre a fin de realizar el procedimiento y no caer en una ilegalidad, ...”

Al respecto, paso a examinar el artículo 22 de la Ley 106 de 1973, de cuyo texto me solicita interpretación; y el artículo 33 de la Constitución Nacional. Primeramente, examinemos el artículo 22 mencionado, cuyo texto lee:

“ARTÍCULO 22. Los Consejales 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 por un funcionario competente del Órgano Judicial. Deberán ser suspendidos por el mismo Consejo cuando el miembro culpable sea sancionado con pena privativa de la libertad o por autoridad competente siempre que la sentencia en que se impuso la pena está (sic) ejecutoriada”.

Del precepto pre-inserto pueden colegirse varios presupuestos:

1. Que la Ley le otorga cierta inmunidad al Consejal en cuanto a las opiniones y votos que emita en ejercicio de su cargo.
2. Destaca la norma 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. Que pueden ser suspendidos, pero por el mismo Consejo cuando el miembro culpable sea sancionado con pena privativa de la libertad o por autoridad competente y 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 Consejales, en virtud de que no prohíbe tajantemente que no sean sancionados, sino que lo que hace es condicionar que la sanción que se les 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).

Luego entonces, si el Consejal se excede en sus funciones, irrespetando a otras autoridades o agrediendo injustamente a personas comunes, por supuesto que puede ser denunciado e investigado por las autoridades competentes, a fin de que las mismas se pronuncien y se les aplique la sanción correspondiente. 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, o sea, que las expresiones que profieran fuera del ejercicio de sus labores, son proferidas bajo su responsabilidad, son

cosas distintas. No puede pensarse, que el Representante de Corregimiento o Concejal so pretexto de que la Ley protege 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 investigaciones 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

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 arrestos 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 este precepto constitucional se infiere que el mismo establece 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 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 "aquél 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 ejercía su jurisdicción. De esta afirmación resulta 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 jurisdicción** abarca el radio de acción, donde se aplique obligatoriamente esa resolución, esto es, cause sus efectos.¹

En el caso que nos plantea, según nos expone el Concejal le está faltando el respeto al Corregidor de Policía en horas de trabajo, actuación que obviamente se enmarca dentro del contenido del citado artículo 33 de la Constitución, toda vez que la norma ha sido expresa al otorgarles a los servidores públicos con mando y jurisdicción la facultad excepcional de penar sin juicio previo, es decir, que la excepción de imponer sanciones sin juicio previo la Carta Fundamental no se la está otorgando a todos los servidores públicos que ostenten una jefatura, sino solamente a aquellos que ejerzan **mando y jurisdicción** por disposición expresa de la Ley, o sea que estén facultados para imponer sanciones, y este, es el caso de los Corregidores de Policía, quienes en sus múltiples funciones están investidos de poder sancionatorio.

De lo expresado, observamos que entre las normas citadas existe incompatibilidad en su contexto, puesto que la norma legal (artículo 22 de la ley 106) establece 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, es decir, 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 falte el 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.

¹ Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Boletín de Informaciones Jurídicas. Año III. Enero-Junio 1972. No.7 "Comentarios Legislativos". Págs. 31-35.

Bajo este orden de ideas y frente a la incompatibilidad existente, es oportuno anotar que conforme la Ley y la jurisprudencia en estos casos la norma constitucional tiene preferencia. No obstante, en aras de reforzar dicho aserto 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.”

El tenor literal del precepto copiado no deja margen a dudas en cuanto a la primacía de 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 catedrático de la Universidad de Madrid **García de Enterría**, explica este principio en los siguientes 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.”**²

Luego entonces, todo lo anterior nos lleva a concluir que los Representantes de Corregimiento 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 tareas. Por el contrario, el Representante de Corregimiento por representar la expresión popular del Corregimiento está llamado a desempeñar un papel muy importante dentro de su comunidad, impulsando planes y programas que promuevan

² GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Editorial Civitas, Madrid. 1988. Pág.95.

el desarrollo del lugar y para ello deben contar no solamente con el apoyo de la comunidad sino también de las autoridades y servidores públicos de la circunscripción territorial que los eligió.

Creemos, pues, que debe ponerse en conocimiento del municipio estos comportamientos irregulares de Concejales, ya que tales actuaciones empañan la buena imagen de la corporación municipal, pero sin duda alguna también afecta a la población electoral que los ha elegido para que los represente y trabaje por el bienestar de la comunidad. Consideramos, que debe hacerse un llamado de atención para este tipo de comportamiento entre autoridades, puesto que los mismos obstaculizan e impiden el desarrollo eficiente de programas dirigidos a mejorar la calidad de vida de los asociados, que es para lo que fueron elegidos.

Enviamos copia de este análisis al Presidente del concejo para que sea leído en la sesión de ese organismo para orientación de sus miembros.

En espera de haberle orientado sobre las inquietudes presentadas, me suscribo, como siempre a su disposición, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración
ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.