

13 de junio de 1996.

Maestro

IVAN ULISES SAURI

Alcalde del Distrito de Capira
Capira - Provincia de Panamá.

Señor Alcalde:

A través del Oficio No. D.A 270-96 fechado 22 de mayo de 1996, el Despacho a su cargo tuvo a bien formularnos interrogantes, relacionadas con el procedimiento administrativo en materia de policía, específicamente lo atinente a, la interpretación del recurso de apelación.

Concretamente se nos consulta:

"Qué acción administrativa-Policiva debe tomar una autoridad de policía en cuanto una (s) persona sancionada se niegue a firmar una Resolución-Recursos, Leyes-Artículos.

De qué marco jurídico se debe valer una autoridad de policía cuando ambas personas apelen su decisión bajo el marco de una resolución. Recursos-Leyes-Artículos.

Para poder presentar una Apelación, la parte que se considere afectada, a que (sic) monto debe llegar la multa o sanción, a que tiempo y qué acciones administrativas se pueden apelar (Resoluciones-Fianzas, otros).

Gustosamente procedo a absolver sus interrogantes previas las siguientes consideraciones.

La Constitución Política, norma suprema de donde emanan los principios o preceptos jurídicos que rigen en toda sociedad, establece en el Artículo 238, lo siguiente:

"ARTICULO 238. Habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años.

La Ley podrá, sin embargo, disponer que todos los Distritos o en uno o más de ellos, los Alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Organó Ejecutivo."

La norma en comento, sin lugar a dudas tiene su desarrollo en el artículo 44 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, cuando este sostiene lo siguiente:

"ARTICULO 44. Los Alcaldes tienen el deber de cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa. Los Alcaldes son Jefes de Policías en sus respectivos Distritos. Los Alcaldes, cuando actúen como agentes del Gobierno en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal, quedarán subordinados en tales casos, al Gobernador de la Provincia y a los demás organismos superiores de la jerarquía administrativa."

Se desprende del contenido de la norma reproducida que es deber de todo Alcalde cumplir y hacer cumplir las disposiciones Constitucionales y demás Leyes de la República dentro de su Distrito.

En materia de Policía, el Artículo 855 del Código Administrativo señala expresamente que "La policía es la parte de la Administración Pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de la leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos."

Por ello, las autoridades de Policía tienen el deber de proteger y obligar de la misma manera a todos los que residan en el territorio de la República. (Lo subrayado es nuestro).

Es, a las autoridades de Policía a quien les asiste el deber de ejercer constante vigilancia y hacer uso de todos los medios que les da la ley para prevenir o contener toda violencia o ataque contra el orden público o contra las personas o propiedades de los particulares. (v. artículo 876 del Código Administrativo). (Lo subrayado es nuestro).

Luego de referirnos a algunas normas de carácter de policía

cabe preguntarse ¿A quiénes se consideran Autoridades de Policía?

El artículo 862 del Código Administrativo señala claramente quienes son jefes de policía, así en el orden jerárquico correspondiente, son:

- El Presidente de la República, en todo el territorio nacional.
- Los Gobernadores, en sus Provincias.
- Los Alcaldes, en sus Distritos.
- Los Corregidores, en su Corregimientos y Barrios.
- Los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, etc.

Del comentario de las normas constitucionales y legales se colige que el alcalde tiene, la responsabilidad de cuidar, proteger y velar por la tranquilidad dentro de su jurisdicción, asimismo, éste puede hacer uso de todos los medios de que les da la Ley para lograr la paz y el sosiego que debe reinar dentro de la comunidad.

Con relación a su primera interrogante, debemos señalar que si la autoridad de policía ha sancionado a una persona y ésta se niega a firmar el documento que se le presente, el funcionario deberá actuar conforme las normas de procedimiento común en materia de notificaciones, esto es, de conformidad al artículo 991 del Código Judicial, el cual es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 991. Las notificaciones personales se practicarán haciendo saber la resolución del Juez a aquellos a quienes deba ser notificada, por medio de una diligencia en que se expresará en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, todo lo que firmarán, el notificado o un testigo por él, si no pudiere no quisiere firmar y el Secretario, expresando éste debajo de su firma, su cargo. En todo caso de notificación personal se dará copia de la resolución que se notifique.

Los Secretarios podrán encomendar a un empleado del Tribunal y bajo su responsabilidad, las notificaciones personales que ellos no puedan practicar por sí mismos, autenticándolas en la forma indicada en el artículo anterior. Las citaciones serán hechas por el empleado que designe el secretario o por los interesados autorizados por el Secretario, quienes podrán pedir el auxilio de la Fuerza Pública en caso de ser necesario.

Los Secretarios tienen obligaciones de notificar personalmente las resoluciones que

deban hacerse saber en otra forma, si las partes lo solicitan siempre que no se haya efectuado la notificación de la respectiva resolución. Puede asimismo hacerse la notificación personal aún después de fijado el edicto y antes de su desfijación.

Los Secretarios y empleados sólo podrán hacer estas notificaciones dentro de la circunscripción donde tiene competencia el Juez por cuya cuenta obre." (Lo subrayado es nuestro)

También podrá hacerse la notificación de acuerdo a las disposiciones Contenciosas-Administrativas, especialmente a lo señalado en el artículo 31 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 18 de la Ley 33 de 1946, el cual establece:

"ARTICULO 31. Si no pudiera hacerse notificaciones personales se fijará un edicto en papel común en lugar público del respectivo despacho por el término de cinco días, con inserción de la parte dispositiva de la resolución y con las prevenciones mencionadas en el artículo 25. (artículo 18 Ley 33 de 1946)".

Se desprende del contenido de estas normas la importancia que tiene la notificación de todo acto judicial, ya que es a través de este medio que se pone en conocimiento al afectado, con la finalidad de que haga uso de los recursos que le otorga la Ley.

Ahora bien, tratándose de sanciones pecuniarias, a las que el sancionado no quiera responder, aún conociendo del asunto podrá aplicársele entonces la sanción de Desacato por desobediencia al empleado público. (ver artículo 831 del Código Administrativo).

Cabe advertir que, la anterior sanción sólo debe aplicarse luego de haber cumplido con la notificación del acto, en donde se le anuncia al afectado los recursos que puede accionar, no antes porque si ocurriese de esta forma, tal proceder violaría las normas constitucionales alusivas al debido proceso.

En relación con la segunda interrogante, tenemos que en asuntos municipales proceden los recursos de reconsideración en 1era instancia y, apelación e 2da. De uno o de otro recurso o de ambos podrá hacerse uso dentro de los "cinco días útiles" a partir de la notificación personal o dentro de los cinco días de fijación del edicto, cuando hubiere lugar a ello. La autoridad debe acoger

el recurso que se interponga y darle contestación en debida forma. (Ver artículo 34 Ley 33 de 1946).

En materia de policía, en aquellas resoluciones que se decreten medidas de amonestación o Fianza de Paz y Buena Conducta procederá el recurso de apelación en efecto devolutivo. (Ver artículo 198 de la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, modificada por la Ley No. 20 de 29 de agosto de 1979).

En esta misma materia, el artículo 1726 del Código Administrativo establece que las "decisiones de los jefes de Policía son apelables ante el superior, quien decidirá el recurso por lo que resulte de autos":

De lo expresado debe inferirse que, a toda persona afectada por un acto administrativo o de policía le asiste el derecho de interponer los recursos que a tales efectos le otorga la Ley, y como señalamos anteriormente las autoridades administrativas tienen el deber de acoger y dar respuesta a los recursos presentados en tiempo oportuno.

Sobre su tercera interrogante, tenemos el deber de explicarle que el recurso de apelación es un medio de impugnación establecido por la Ley, mediante el cual se permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un Juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, sea modificándola, manteniéndola o revocándola.

En materia de procedimiento el derecho de apelar se extiende a todos aquellos a quienes aproveche o perjudique un auto o una sentencia. La parte agraviada tiene el derecho de apelar en el acto de la notificación o dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, si fuere sentencia y dos (2) días si fuera auto. (Ver artículos 1116, 1117 y 1118 del Código Judicial). Este recurso puede accionarse, indistintamente del monto o de la cuantía a que llegue la multa o sanción aplicada. La misma Ley prevé que todo acto, resolución, puede ser impugnado por la vía correspondiente.

En el caso específico de las Fianzas de Paz y Buena Conducta, anteriormente ya habíamos mencionado que en éstas procederá el recurso de apelación en efecto devolutivo, esto es, que no suspende el cumplimiento de la resolución apelada, ni el curso del proceso.

Finalmente, creemos necesario recomendarle a usted procure adquirir las leyes y Códigos de mayor uso en su Despacho, (Código Administrativo nuevo, Código Judicial, Ley Contencioso Administrativa de 33 de 1946, Constitución Política, Ley 53 de diciembre 1995, referente a medidas de policía).

Esperamos de este modo haberle orientado en las inquietudes
planteadas, me suscribo de usted.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/coh.