

Panamá, 13 de noviembre de 2000.

Señora
DALYS DE VERGARA
Corregidora de Policía de Cañitas
Distrito de Chepo
Chepo, Provincia de Panamá
E. S. D.

Señora Corregidora:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar, a través de la cual solicita a este despacho, nuestro criterio jurídico respecto a: “**¿QUIÉN ES LA MÁXIMA AUTORIDAD DE LA COMUNIDAD**”; si lo es el **Corregidor** o, el **Representante de Corregimiento**.

Para dar una respuesta cierta y adecuada a su interesante Consulta, debemos abordar y desarrollar en primera instancia, con mucho detenimiento la legislación existente dentro de nuestro ordenamiento positivo, tal y como lo que establece la Constitución Política de la República y, otras Leyes respecto a la temática planteada. Veamos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

Título VIII
Regímenes Municipal y Provincial
Capítulo 1º.
Representantes de Corregimiento.

“Artículo 222. Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimientos podrán ser elegidos indefinidamente.”

La figura del Representante de Corregimiento, surge a principio de la década setenta, a razón de un Representante elegido para cada Corregimiento. Según el texto original de la presente Constitución, se constituyó una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, la cual estaba compuesta por tantos miembros cuantos correspondieran al número de corregimientos en que esta dividido el territorio nacional; asimismo, tenían facultad para ejercer funciones legislativas, judiciales y administrativas, resaltando en ellos, el ejercicio autocrático de un poder en sus respectivas circunscripciones geográficas.

Capítulo 2º. El Régimen Municipal

“Artículo 229. El Municipio es la organización autónoma de la comunidad establecida en un Distrito”

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

“Artículo 230. Los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar y colaboración para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar la parte de las rentas que los Municipios asignarán al respecto y en especial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito.”

“Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”.

Estos tres (3) artículos que hemos citados de la Carta Fundamental, son de gran importancia, toda vez que las Corregidurías y Juntas Comunales se encuentran y pertenecen a un determinado Corregimiento que a su vez se integran con los otros Corregimientos en el Municipio o Distrito.

Debemos señalar que los Municipios son células políticas administrativas con capacidad para administrarse.

Un aspecto trascendental de los Municipios, lo es la autonomía, concepto que implica el ejercicio independiente de las funciones que le corresponden dentro de su circunscripción. Este ejercicio independiente, quiere decir que los Municipios tienen capacidad para administrarse, legislar en el caso de las expediciones de acuerdos municipales y ejercer facultades judiciales.

“Artículo 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 en todos los Distritos o en uno o más de ellos, los Alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo.”

El Alcalde representa la primera autoridad de Policía de un Municipio. Según la norma, no sólo por votación popular directa, el mismo puede ser elegido; sino que la Ley, puede establecer otro procedimiento para su designación.

Ahora, nos permitimos citar el artículo 240 ibídem, el cual se refiere a las atribuciones de los Alcaldes; específicamente veremos el numeral 3:

“Artículo 240. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

- 1. ...
 - 2. ...
 - 3. Nombrar y remover a los Corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a los que dispone el Título XI.
-”

Como podemos apreciar, la figura del Corregidor surge por la designación directa del Alcalde, como la primera y máxima autoridad municipal y, no como los Representantes de Corregimiento que son elegidos por votación popular directa.

Capítulo 3º.
El Régimen Provincial

“Artículo 249. En cada provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo”.

En lo que respecta a la persona del Gobernador, éste, es nombrado y removido discrecionalmente por el Órgano Ejecutivo y, tendrá representación única y exclusivamente dentro de su circunscripción y áreas de competencia.

Veamos, las mismas normas establecidas en la Carta Magna, pero ahora reproducidas a nivel de Ley.

LEY N°.106 DE 8 DE OCTUBRE DE 1973
SOBRE RÉGIMEN MUNICIPAL

Título Preliminar
Capítulo Único
Disposiciones Generales

“Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”. (Cfr. Art. 229 de la Constitución Política).

“Artículo 3. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y de las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa” (Cfr. Art. 231 de la Constitución Política).

Capítulo I
Los Alcaldes

“Artículo 43. Habrá en cada Distrito un Alcalde Jefe de la Administración Municipal , y dos Suplentes, elegidos por votación popular, por un período de cinco años.

La Ley podrá, sin embargo, disponer que en todos los Distritos o en uno o unas de ellos los Alcaldes y sus Suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo”. (Cfr. Art. 238 de la Constitución Política).

“Artículo 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes funciones:

1. ...
2. ...
3. ...
4. Nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a los que dispone el Título XI de la Constitución Política”

“Artículo 63. Los Corregidores serán nombrados y removidos por los Alcaldes.”

(**Cfr. Art. 231 de la Constitución Política**).

Aspectos sobresalientes de la Constitución Política y la Ley 106, sobre el Régimen Municipal.

1. Tanto las normas contenidas en la Constitución Política, como las establecidas en la Ley N°.106 de 1973, disponen que los Municipios constituyen entes con capacidad para administrarse y que funcionan en base a los Distritos, que constituyen un criterio de división territorial en el cual se aglutinan un conjunto de corregimientos.
2. El concepto de autonomía de los Municipios implica el ejercicio independiente de las funciones que le corresponden dentro de su circunscripción.
3. Ambos instrumentos jurídicos establecen que el Alcalde representa la primera autoridad de Policía de un Municipio.
4. El mismo es elegido por votación popular; no obstante, éste también puede ser elegido a través de otro procedimiento para su designación.

Corresponde ahora, analizar la Ley N°.105 de 1973, reformada por la Ley N°.53 de 1984, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y señalan sus funciones.¹

¹ Hoy, artículos 247 y 248 de la Constitución Política de la República de Panamá. 1972. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983, y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. Publicaciones Jurídicas de Panamá, S.A., 1997.

LEY N°.105 DE 8 DE OCTUBRE DE 1973
POR LA CUAL SE ORGANIZAN
LAS JUNTAS COMUNALES

“Artículo 9. Durante el término de cinco (5) años para el cual fueron electos, los Representantes de Corregimiento, ...” (**Cfr. Art. 222 de la Constitución Política**).

Aspectos sobresalientes de la Constitución Política
y la Ley N°.105 de 1973, reformada por
la Ley N°.53 de 1984

1. Que la elección del Representante de Corregimiento se dará por votación directa.
2. El período del Representante de Corregimiento será de cinco (5) años.

VEAMOS AHORA, LAS FUNCIONES DE AMBOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los Corregidores:

En el ámbito del Derecho Administrativo es importante tener un concepto amplio en torno a lo que entendemos por **Policía**; puesto que este término se encuadra en la esfera de lo que constituye la figura del Corregidor, tanto es así que en su sentido amplio, no sólo abarca a la autoridad encargada, sino también a la actividad administrativa encaminada a cumplir y hacer cumplir las leyes Nacionales y Municipales como también las disposiciones constitucionales.

Nuestro Código Administrativo en su Libro III, Título I, Capítulo, nos define en sus artículos 855 lo que debe entenderse por Policía.

“Artículo 855: La Policía es la parte de la Administración Pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las 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 de sus intereses individuales y colectivos.

También se da el nombre de policía a la entidad encargada del ramo considerado en sus empleados colectivos e individualmente”

Es evidente entonces, que la policía es la parte de la administración pública que tiene por objeto lo siguiente:

- a. Llevar a cabo la debida aplicación y ejecución de la leyes y demás disposiciones Nacionales y Municipales dirigidas a los siguientes objetivos:
 - Conservar la tranquilidad social.
 - Mantener la moralidad y las buenas costumbres.
 - Proteger a las personas y sus intereses en su forma individual y colectivos. (Ver. Arts, 859 y 860 del Código Administrativo)

Ahora bien, el Corregidor suele definirse como el funcionario público que con mando y jurisdicción en su Corregimiento tiene por objeto la aplicación y ejecución de las disposiciones nacionales y municipales frente a un asunto que dentro de su competencia es sometido a su consideración.

Las Juntas Comunales

Nuestra Carta Política en su artículo 248 al igual que la Ley N°.105 de 1973 señala como están compuestas las Juntas Comunales.

El artículo 10 de la citada Ley nos dice que la Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento quien la presidirá, el Corregidor, cinco (5) ciudadanos representativos y residentes en el Corregimiento, quienes serán designados por el Representante de Corregimiento.

Vale anotar en atención a lo anterior, que el Corregidor como autoridad de policía integra las diferentes Juntas Comunales del territorio nacional y que como parte integrante de la misma realiza funciones que en virtud de la ley se les ha atribuido a estas organizaciones que representan a los habitantes de los corregimientos. Por ende, vale señalar que de conformidad con la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, las Juntas Comunales tienen definidas sus propias funciones, establecidas en su artículo 17.

Los Representantes de Corregimiento

Los Representantes de Corregimiento, están facultados para atender las necesidades sociales de la población más necesitada, en donde haya litigios o conflictos que afecten los intereses o derechos de la colectividad.

En ese sentido, nuestra Constitución Política consagra una serie de normas, a fin de proteger esos derechos, constituyéndose en "**derechos y deberes individuales y sociales**", más propiamente conocidos como **garantías fundamentales**, razón por la cual debemos tener presente que: "la familia es un grupo étnico intermediario entre el individuo y el Estado; es un elemento de cohesión y equilibrio social entre el individuo y la Nación. En la organización familiar están en juego no únicamente los intereses individuales, sino también los intereses de la sociedad".

Ahora bien, este Despacho considera que los Representantes de Corregimiento están plenamente legitimados, para actuar y atender cuando así se requiera, los problemas que aquejan a su comunidad en interés social y el beneficio colectivo de la misma; más aun cuando la problemática surgida, resulte de un litigio que involucra una situación desventajosa para las personas que requieran de la ayuda de éste.

Hechas estas consideraciones, veamos las normas constitucionales y legales que en un momento dado pueden servir, para que el Representante de Corregimiento actúe en defensa de las clases más necesitadas de su comunidad, por ser éste, quien los representa.

La primera norma que debemos observar, es el artículo 17 de la Carta Fundamental, que a la letra dice:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

El carácter impositivo que se manifiesta, conlleva varias obligaciones que resultan de cumplimiento irrenunciable para las autoridades, y que básicamente se centran en la **defensa y aseguramiento de los derechos individuales y sociales del ciudadano**, y por otra parte, de la propia ley suprema y demás normas jurídicas que identifican al Estado. Y es que debemos recordar que los Representantes de Corregimientos representan la expresión popular del Corregimiento, pues para ello fueron elegidos.

No obstante, la norma además, señala en trasfondo el principio de la limitación del Poder Público. Esto significa que, las autoridades no ejercen el mismo a su libre arbitrio, pues el ejercicio del poder, se da en virtud de las autorizaciones o mandatos establecidos por la Constitución y las Leyes.

En este mismo orden de ideas, tenemos el artículo 248 de nuestra Constitución Política, que establece:

“Artículo 248. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que proveerá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas

La Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale”. (El subrayados es nuestro).

La Junta Comunal, surge como un organismo en el Derecho Público Panameño, en virtud del texto primario de la Constitución de 1972, y constituye un ente público, cuya competencia se circunscribe a los Corregimientos. Según dice la norma, existen para promover el desarrollo de la colectividad y velar por la solución de sus problemas. Su filosofía se centra en la necesidad de dar participación efectiva a los miembros de la colectividad en las tomas de decisión respecto de los negocios del Corregimiento, en la forma de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones a sus particulares problemas.

Las normas reproducidas nos señalan claramente, la obligación que tiene el Estado de asegurar un mejoramiento simétrico e integral de la comunidad, en especial, de aquellos sectores sociales más desprotegidos o marginados. Es en ese rol, que entra la figura del Representante de Corregimiento, como ente coadyuvante del Estado, procurando actuar y atender los problemas que aquejan a su comunidad en interés social y el beneficio colectivo de la misma, tal y como está consagrado en el artículo 1 de la Ley N°.105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley N°.53 de 12 de diciembre de 1984, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones. Veamos:

“Artículo 1. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas.”. (El subrayado es nuestro).

La función encomendada a la Junta Comunal, de velar por la solución de los problemas que aquejan a su comunidad, es tan amplia que no podemos circunscribirnos a una sola en específico, razón por la cual somos del criterio que el caso que usted nos plantea, el Representante de Corregimiento como parte integral de la Junta Comunal, deberá procurar en todo momento solidarizarse con la problemática de su Corregimiento y obtener para ésta el mayor beneficio posible, por ser el Representante, la expresión popular del Corregimiento.

La ut supra citada Ley N°105, establece de manera diáfana que los Representantes de Corregimiento deberán determinar las necesidades del Corregimiento y lograr su solución; tal circunstancia se encuentra plasmada en el numeral 9, del artículo 7 ibídem, que dice:

“Artículo 7. Los Representantes de Corregimientos además de las funciones que señale la Constitución y la Ley, tendrán las siguientes funciones:

.....
.....

9.- Determinar las necesidades del Corregimiento para su evaluación y solución”.

Las funciones de un Representante de Corregimiento no sólo deberán centrarse específicamente en las establecidas por la Constitución y las Leyes, éstas, podrán abarcar funciones de carácter social, humanista, las cuales se fundarán en el principio altruista que debe caracterizar a esta persona.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría reitera y considera, que los Representantes de Corregimiento están plenamente legitimados, para actuar y atender cuando así se requiera, los problemas que aquejan a su comunidad, en interés social y el beneficio colectivo de la misma.

Para finalizar, queremos señalarle a la señora Corregidora de Policía de Cañitas, que las figuras del **Representante de Corregimiento y Corregidor**, son totalmente distintas y, que en ningún caso se podría señalar que una es superior a la otra, pues cada una tiene su ámbito de competencia.

En otras palabras, dentro de una comunidad, existen varias autoridades, a saber:

1. En la Provincia, la autoridad máxima es el Gobernador;
2. En el Distrito o Municipio, lo es el Alcalde; y
3. Dentro de un Corregimiento, están las figuras de el Corregidor de Policía y de el Representante de Corregimiento. El primero con mando y jurisdicción, y el segundo con responsabilidades sociales y administrativas.

Todas la autoridades tienen sus funciones establecidas en la Constitución y las Leyes de la República, encaminadas a procurar el bienestar colectivo y armónico de la comunidad.

De esta manera esperamos haber contribuido a la absolución de su interrogante, atentamente,

Original }
Firmado } Alc. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

MdeF/14/cch