

27 de noviembre de 1996.

Señora  
Alcaldesa del Distrito de Panamá  
**Mayín Correa**  
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

En atención a Nota N°-DA-1645-96 calendada 19 de septiembre del año que decurre, paso gustosamente a dar formal respuesta a Consulta elevada, la cual viene redactada en los siguientes términos:

"Si la vía gubernativa se agota, en los casos de despidos de funcionarios alcaldicios, con el recurso de reconsideración, no teniendo facultad los gobernadores para conocer estos asuntos en segunda instancia, mediante la sustanciación de recurso de apelación".

Antes de entrar a analizar el fondo de su interesante consulta me permito expresar las siguientes consideraciones:

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 238, sostiene lo siguiente:

"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".

La disposición transcrita, tiene su desarrollo en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, la cual fue reformada a través de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, los artículos 43, 44 y 45, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 43. 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 unos de ellos, los Alcaldes y sus Suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo."

"Artículo 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."

"Artículo 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.
2. Presentar al Consejo Municipal un plan quincenal y anual para el desarrollo del Distrito preparado con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica.
3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
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 Nacional.
5. Designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanentes, a los especialistas que se requieran en cada una de las actividades de la Administración

Municipal, cuando el Municipio contare con recursos para ello. .

6. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos municipales, si por acuerdo municipal no se hubiere fijado.

8. Vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres días ni multa mayor de quince balboas (B/.15.00).

9. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal.

10. Presentar al Consejo Municipal el 2 de diciembre de cada año, una memoria de su gestión administrativa.

11. Dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en los asuntos relativos a su competencia.

12. Suministrar a los servidores y a los particulares los informes que soliciten sobre los asuntos que se ventilen en sus despachos, que no sean de carácter reservado.

13. Sancionar las faltas de obediencia y respeto a su autoridad con multa de cinco balboas (B/.5.00) a cien (B/.100.00) balboas o arresto equivalente, con arreglo a lo

indicado en las disposiciones legales vigentes.

14. Firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal, los cheques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente.

15. Todos los demás que señalen las leyes y los Acuerdos Municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación."

Se desprende del contenido de las normas copiadas que corresponde al Alcalde del Distrito no solamente promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos sino también nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales.

No obstante, la interrogante formulada y que ahora es objeto de estudio, se refiere a la viabilidad de que un acto administrativo emitido por la Alcaldía de Panamá, consistente en proferir un Decreto de Destitución sea susceptible de ser conocido por la Gobernación de la misma Provincia en segunda instancia; o sea, si es posible que conozca de estos asuntos en virtud de un recurso de apelación.

En este sentido, estimo, que el contenido de los artículos 50, 50a y 51 ibidem, dicen relación al expresar lo pertinente. A mayor ilustración, veamos su redacción literal:

"Artículo 50: En los actos que no constituyen delitos sino faltas que deben sancionar las autoridades de policía, el Gobernador de la Provincia es Competente para conocer en primera instancia de las infracciones cometidas por los Alcaldes, para suspenderlos y en su

caso sancionarlos de conformidad con las disposiciones legales."

"Artículo 50a: Los electores de un Distrito podrán revocarle el mandato al Alcalde respectivo, de conformidad con la Ley 19 de 1980, en lo que le sea aplicable."

"Artículo 51: Las Resoluciones y demás actos de los Alcaldes, cuando se relacionan con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes.

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúan como Jefes de Policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia."

De los textos copiados puede colegirse indudablemente que no todos los actos que expida el Alcalde son susceptibles de ser conocidos por el Gobernador. Ello es así, por cuanto lo expuesto en el artículo 51, es claro al establecer que las resoluciones, y otros actos que emita el Alcalde, cuando se relacionen con la gestión administrativa municipal, serán impugnables ante los tribunales ordinarios competentes. Enfatiza, la disposición in comento, que en lo atinente a las multas y sanciones disciplinarias impuestas por el Alcalde, en su calidad de Jefe de Policía del Distrito, procede la interposición del recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia. Es decir, que sólo en los casos en que el Alcalde actúe como autoridad de Policía, imponiendo multas y sanciones disciplinarias, es factible el conocimiento del Gobernador de la Provincia, a través de la

interposición del recurso de apelación, como es de lugar.

Lo anterior es corroborado por la Ley N°19 de 3 de agosto de 1992 que modifica en su artículo 9 algunos artículos de la Ley N°2 de 2 de junio de 1987, dicha excerta legal expresa lo siguiente:

"Artículo 9. El artículo 4 de la Ley N°.2 de 2 de junio de 1987, queda así:

Artículo 4. Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1. ...

22. Conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones, multas y sanciones disciplinarias de Policía, que impongan los Alcaldes como funcionarios de primera instancia;

36. ..."

Definitivamente, que el contenido del artículo transcrito es concordante con lo expresado en el párrafo final del artículo 51 de la Ley 106 antes enunciada, en el sentido de otorgarle facultad a los Gobernadores de conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos únicamente en contra de decisiones, multas y sanciones disciplinarias de Policía, impuestas por los Alcaldes en primera instancia, en su calidad de autoridades de Policía.

Luego entonces, en virtud de todo lo que antecede, es menester indicar que este Despacho coincide con la opinión vertida por el Asesor del

Despacho Municipal y conceptúa que el principio consagrado en la Constitución Política en relación a que los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que previamente autorice la Ley, no puede ni debe inadvertirse toda vez, que lo contrario sería extralimitación de funciones.

Finalmente, a nuestro juicio es necesario recalcar que conforme la Ley, las Autoridades de Policía, tienen sus funciones y atribuciones completamente definidas, razón por la cual el desempeño de sus labores debe ceñirse a la normativa que regula la materia, de tal manera que se asegure el buen funcionamiento del organismo municipal y, de este modo sus atinadas actuaciones se reflejen en la comunidad por la que fueron escogidos.

Esperamos, haber dado respuesta satisfactoria a la interrogante formulada, sin otro particular, atentamente.

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf-au