



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de julio de 2014.
C-23-14

Profesor
Gonzalo Adames
Alcalde Municipal
Distrito de Santiago
Provincia de Veraguas
E. S. D.

Señor Alcalde:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la consulta presentada a través del Oficio No. 20 AMS/14, en relación a su obligación, como Alcalde saliente, de permanecer en el cargo hasta que se presente el Alcalde electo para reemplazarlo.

Para dar respuesta a la consulta objeto de nuestra atención, es necesario hacer un análisis del artículo 793 del Código de Administrativo que regula la cesación en las funciones de un empleado administrativo, cuyo contenido es del tenor siguiente:

“Artículo 793: Cesación en las funciones de un empleado. Ningún empleado administrativo dejará de funcionar, aunque su periodo haya transcurrido, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado al efecto, o el suplente respectivo.”

La norma transcrita forma parte del Título VI “Administración Pública” del Libro Segundo “Régimen Político y Municipal” del Código Administrativo, que de acuerdo con los artículos 752 y 753 detalla las reglas generales que deben tenerse presentes en el ramo administrativo a fin de obtener la buena marcha y apetecida regularidad de la administración pública.

El artículo 793 establece pues una regla de carácter general, que tiene como esencia proteger la regularidad y continuidad de la labor administrativa de las instituciones públicas, estableciendo como deber del servidor público, continuar ejerciendo funciones hasta que se presente su reemplazo, aunque el periodo de su cargo haya culminado. Cabe destacar que dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el incumplimiento de este deber aparece tipificado en el artículo 358 del Código Penal que establece las sanciones aplicables a los servidores públicos que abandonen el cargo sin haber sido debidamente reemplazados. A continuación transcribimos el texto de la norma:

La Procuraduría de la Administración vive a Panamá, lo vive a ti.

“Artículo 358. El servidor público que abandona su cargo sin haber cesado legalmente en el desempeño de este y **causa con ello perjuicio a la Administración Pública** será sancionado con prisión de uno a tres años.

Se entiende que hay abandono de empleo siempre que el servidor que deje su puesto por más de cinco días hábiles sin justa causa o sin que haya sido reemplazado en debida forma.”

Las preguntas a contestar, para absolver de acuerdo con la ley la consulta formulada, son dos: la primera, si el Alcalde es un empleado o servidor público administrativo; y, la segunda; si el artículo 793 aplica a los empleados o servidores públicos administrativos que accedieron al cargo por elección popular.

El artículo 241 de la Constitución Política dispone que “Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un período de cinco años”. Por su parte, el primer párrafo del artículo 43 de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, según fuera modificado por el artículo 20 de la Ley 52 de 1984, repite la misma fórmula constitucional sobre el carácter de Jefe de la Administración Municipal del Alcalde.

En consecuencia, al Alcalde, como máxima autoridad administrativa de la municipalidad, le corresponde la dirección, administración y supervisión del funcionamiento del gobierno municipal.

No cabe duda entonces, que el Alcalde, es un empleado o servidor público administrativo y que la actividad municipal que dirige consiste en dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local, sobre la base de una administración que marche con la apetecida regularidad y contribuya al progreso y desarrollo de su respectiva comunidad, en los términos comprendidos en los artículos 752 y 753 del Código Administrativo, para lo cual se requiere la prestación de un servicio continuo.

Por lo expuesto, a la pregunta si el artículo 793 del Código Administrativo incluye o no a los empleados o **servidores públicos administrativos** que accedieron al cargo por elección popular, la respuesta es que sí, porque la ley, en este caso, el artículo 793 del Código Administrativo no hace distinción entre empleados o servidores públicos administrativos nombrados o electos, sino que se refiere a ellos en forma general, sin distinguir; por lo que debemos acudir al **principio general de Derecho** que afirma: “**donde la ley no distingue, no le es dable al juez distinguir**” que sirve de base a la fórmula establecida en el artículo 9 del Código Civil, que dispone: “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...”.

Con fundamento en los argumentos arriba expresados, a juicio de esta Procuraduría todos los empleados o servidores públicos administrativos, incluidos los alcaldes, están sujetos a los artículos 793 del Código Administrativo y 358 del Código Penal, por lo que están

obligados a permanecer en el cargo, aunque su periodo haya transcurrido, hasta que sean reemplazados en debida forma.

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au

