



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de enero de 2011.
C-02-11.

Licenciada
Mayín Correa
Governadora de la
Provincia de Panamá

Señora Gobernadora:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de avisar recibo de su nota 05-D.S. 2011, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre el régimen legal relacionado con la suspensión de un alcalde electo por votación popular.

Con el propósito de dar respuesta a las interrogantes formuladas, estimo conveniente señalar que a partir de la entrada en vigencia del Texto Constitucional de 1972 y de las reformas introducidas al mismo por el Acto Constitucional de 1983 y el Acto Legislativo No.1 de 2004, la figura del alcalde, como jefe de la administración municipal, ha sido objeto de diferentes modificaciones, en cuanto a la forma de escogencia de estos servidores y el período de su nombramiento.

Producto de las modificaciones introducidas a la Constitución Política de la República por el Acto Legislativo No. 1 de 2004, el artículo 241 de la Carta Política establece actualmente lo siguiente:

“Art. 241: Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa por un periodo de cinco años.”

Los cambios registrados en nuestro ordenamiento constitucional también han tenido repercusiones en el marco legal que regula la materia objeto de consulta. Así, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1972, surge la ley 106 de 8 de octubre de 1973, que derogó la ley 8 de 1954 sobre régimen municipal.

Conforme lo establecía el artículo 47 de la citada ley, los gobernadores de provincia podían suspender a los alcaldes hasta por un periodo no mayor de 15 días, cuando éstos se negaren a cumplir lo que señalaran la ley o los acuerdos municipales; medida disciplinaria que debía ser notificada al respectivo concejo municipal. Por su parte, el artículo 50 de la misma excerpta disponía que los gobernadores igualmente podrían suspender a los alcaldes por la

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Juica J.

17-01-2011

9:00 pm

comisión de actos que no constituyeran delitos sino faltas que debían conocer las autoridades de Policía.

Como consecuencia de las reformas introducidas por el Acto Constitucional de 1983, fue necesario adecuar la legislación sobre régimen municipal prevista por la ley 106 de 1973, surgiendo así la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, cuyo artículo 23 modificó el **artículo 47 de la ley 106 de 1973**, señalando que **los alcaldes elegidos por votación popular solamente serían suspendidos por los tribunales competentes**, por un periodo no mayor de 30 días, cuando sin justa causa, se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.

La norma en mención igualmente estableció que **los alcaldes designados por el Órgano Ejecutivo serían suspendidos por el gobernador** por las mismas causas.

En cuanto a los actos que no constituyeran delitos sino faltas que debían sancionar las autoridades de policía, el artículo 26 de la ley 52 de 1984 modificó el **artículo 50 de la ley 106 de 1973**, señalando en tal sentido que el gobernador podía suspender a los alcaldes, previa autorización de la mayoría absoluta de los miembros del concejo municipal. Cabe anotar que esta disposición no hacía la distinción entre los alcaldes de elección popular y aquellos designados por el Órgano Ejecutivo.

Posteriormente, se aprobó la ley 2 de 2 de junio de 1987 “por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los gobernadores de la provincia de la República”, a partir de la cual los Gobernadores sólo podían suspender a los Alcaldes designados por el Órgano Ejecutivo, por un periodo no mayor de 30 días, cuando se negaren a cumplir la Constitución y las leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes. (ver numeral 11 del artículo 4 de la ley 2 de 1987)

Con relación a los actos que no constituyeran delitos sino faltas sancionables por las autoridades de policía, el numeral 12 del artículo 4 de dicha ley dio facultades al gobernador, como autoridad de primera instancia, para juzgar y sancionar a los alcaldes de conformidad con las disposiciones legales. La norma tampoco distinguía, para efectos de su aplicación, entre alcaldes electos por el voto popular y nombrados por el Órgano Ejecutivo.

No obstante, esta ley **derogó expresamente el artículo 26 de la ley 52 de 1984** que en el caso particular de la suspensión de un alcalde que hubiera incurrido en faltas de Policía, establecía como requisito que mediara la autorización previa del concejo municipal.

En el año de 1992, se promulgó la ley 19 de 3 de agosto de ese mismo año, que en su artículo 9 modificó el **artículo 4 de la ley 2 de 1987** que, entre otras, contemplaba la

facultad atribuida a los gobernadores de provincia para ordenar la suspensión de los alcaldes de sus respectivas jurisdicciones.

Como parte de este ejercicio y por considerarlo atinente al objeto de su consulta, también estimo conveniente hacer alusión a lo dispuesto en el artículo 235 de la Constitución Política República, que en forma amplia establece como principio que ningún servidor público municipal puede ser suspendido por una autoridad administrativa nacional, y sobre cuyo contenido, aplicado al tema particular que nos ocupa, se ha pronunciado el Pleno la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 19 de noviembre de 1999, proferida por dicho Pleno al revisar la constitucionalidad del numeral 13 del artículo 4 de la ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9 de la ley 19 de 1992. La parte medular de este fallo es del tenor siguiente:

“Siendo ello así, es evidente que el Gobernador es una autoridad provincial que carece de funciones de trascendencia nacional, que involucraría su injerencia en más de una provincia para representar al ejecutivo, coordinar las relaciones entre los municipios, evaluar la función administrativa del gobierno central, las entidades autónomas y semiautónomas, velar por el cumplimiento del orden público y demás tareas descritas en el artículo 9 de la ley 19 de 1992, y, ello es restringido por el mencionado artículo 249 de la Constitución Nacional a solamente la provincia en la cual se nombra el Gobernador, e incluso por el mismo artículo 9 de la ley 19, que en varios de sus numerales enfatiza que las funciones y atribuciones que le concede el Gobernador se circunscribe a la provincia donde ejerce sus funciones. Por ende, no procede el cargo de inconstitucionalidad;”(el resaltado es nuestro)

Al confrontar el texto de las disposiciones legales relativas al tema objeto de sus interrogantes, puede advertirse la incompatibilidad existente entre lo dispuesto por el artículo 47 de la ley 106 de 1973, modificado por la ley 52 de 1984, y el ordinal 13 del artículo 4 de la ley 2 de 1987, según quedó modificado por la ley 19 de 1992, por lo que resulta pertinente advertir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil, el primero de tales artículos, es decir, el 47 de la ley 106 de 1973, debe estimarse insubsistente por existir una ley especial y posterior que señala al gobernador como la autoridad competente para suspender a los alcaldes de su respectiva circunscripción, sin distinción de ninguna clase, cuando éstos se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, y demás disposiciones administrativas y judiciales.

Finalmente me permito señalar, que de acuerdo con los registros de la base de datos de normas legales que maneja esta institución, los numerales 13 y 15 del artículo 4 de la ley 2 de 1987, tal como quedaron modificados por la ley 19 de 1992, cuyos textos se transcriben

más adelante, se encuentran vigentes a la fecha, con excepción de la parte final del numeral 15, que se refiere a la segunda instancia, que a juicio de este Despacho no puede ser aplicado de acuerdo con lo que dispone el artículo 35 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, por ser contrario a lo establecido por el artículo 235 constitucional al que ya me he referido previamente.

El texto de los numerales 13 y 15 del artículo 4 de la ley 2 de 1987, tal como quedaron modificados por la ley 19 de 1992, dice así:

“Artículo 9. El artículo 4 de la ley No. 2 de 2 de junio de 1987 queda así:

“Artículo 4. Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

.....

13. **Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción** que se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones y órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar. Esta suspensión no podrá durar más de treinta días.

.....

15. Conocer en primera instancia, en los actos que no constituyan delitos, que deba sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, **para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción** que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigente. ...”(el resaltado es nuestro)

Hago propicia la oportunidad para reiterarle las muestras de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/au.