

C-No.25

Panamá, 10 de febrero de 2000.

**Doctora**

Evelia A. de Esquivel

**Alcaldesa Municipal del  
Distrito de David- Provincia de Chiriquí**

Señora Alcaldesa:

Con mucho agrado, me refiero a su atenta Nota N°. 005-2000 de 5 de enero del presente año, por medio de la cual tuvo a bien consultarnos sobre las normas aplicables en los casos que versan sobre la sanción y remoción de los Alcaldes.

Nos comenta en su exhorto, que la norma contenida en la Ley N°.2 de 2 de junio 1987, o sea, el artículo 4, numeral 11, posteriormente modificada por el artículo 9, numeral 13, de la Ley N°.19 de agosto de 1992, hacía una distinción entre los Alcaldes que eran electos por votación popular y los que eran designados por el Ejecutivo, coincidiendo de esta manera con lo que establece la Ley N°. 106 de octubre de 1973, modificada por la Ley N°.52 de 1984, en sus Artículos 47, 48 y 49.

De acuerdo al criterio esbozado por esa Corporación Municipal, bajo su cargo, la Ley aplicable para el caso de los Alcaldes electos por votación popular debe ser la Ley N°.106 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, toda vez (sic) es la norma especial que reglamenta la materia.

Por las razones antes descritas, concretamente desea saber ***“quién es competente para conocer de las suspensiones, remociones o destituciones de los Alcaldes electos por votación popular.”***

En esta primera parte de nuestro análisis jurídico, es oportuno conocer los antecedentes históricos de las figuras jurídico-políticas del Gobernador y el Alcalde, su evolución y la relación jerárquica que ha existido en nuestro país entre ambos, con la finalidad de aclarar y ampliar el criterio legal de este Despacho respecto a su inquietud.

## 1. Antecedentes

A inicios de nuestra República, se dicta la Constitución de 1904, la cual en su artículo 73, numeral 1, se refería al nombramiento del gobernador por parte del Presidente de la República. Cuyo texto señalaba:

**“Artículo 73.** Son funciones del presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente los Secretarios de Estado, los Gobernadores de las Provincias y las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones.

De igual manera, el artículo 128 de la Carta Fundamental disponía lo siguiente:

**“Artículo 128.** En cada Provincia habrá un Gobernador, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con las funciones y deberes que las leyes determinan.”

Con relación al Alcalde el artículo 132 de esa Carta Magna, contenía el siguiente texto:

**“Artículo 132.** Habrá en cada Distrito Municipal un Alcalde nombrado en la forma que la Ley establezca, al cual le corresponde la acción administrativa en el Municipio, como Agente del Gobernador y mandatario del pueblo.”

En el orden legal, tenemos que en 1904 se dicta la Ley N°52, sobre mejoras materiales, la cual en su artículo 8, facultaba a los Gobernadores a inspeccionar todas las obras que ejecutaron en el territorio de su jurisdicción.

A través de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, se aprueba el Código Administrativo, el cual entre varios de sus articulados hacen referencia a las funciones de los Gobernadores y Alcaldes. Es menester resaltar que muchas de estas normas están vigentes, razón por la cual más adelante se comentarán.

Por medio del Decreto N°102 de 20 de junio de 1916, se delega a los Gobernadores de la Provincia, la facultad de reglamentar el servicio de policía.

En cuanto a la situación jurídica del Alcalde, tenemos que los instrumentos normativos surgen en 1909, con la aprobación de la Ley 14 N°14 de 21 de enero de ese año, atinente al Régimen Político y Municipal, la cual fue redactada por el Dr. Julio J. Fábrega. En ese instrumento legal, se dispuso que el Alcalde era el Agente inmediato del Gobernador.

Con la Constitución Política de 1941, muchas de las instituciones jurídicas de nuestro país fueron objeto de profundas transformaciones y de las mismas no se excluyó el Régimen Provincial y Municipal. En efecto en el Texto Fundamental del 41, se crea el Ayuntamiento Provincial (V. Art.172), el cual tenía como finalidad fortalecer a las Provincias y, por ende, la figura del Gobernador. Sobre esto último, el artículo 182 de esa Constitución, disponía:

**“Artículo 182.** En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, como Agente del Poder Ejecutivo y Jefe Superior de la Administración Provincial, con las funciones y atribuciones que esta Constitución y las leyes determinen.”

Con esta excerta legal, se corroboraba que era el Gobernador quien nombraba y removía al Alcalde, tal como preceptuaba en el artículo 187, cuyo texto decía: “ Habrá en cada distrito un alcalde de libre nombramiento y remoción del gobernador de la provincia, al cual le corresponderá la acción administrativa del distrito, como agente del gobernador.

La Constitución de 1941, fue objeto de críticas ya que se adujo que la misma afectaba la autonomía del Municipio, así como la figura del Alcalde, al dársele relevancia al Gobierno Provincial y al Gobernador. Aunado a lo expresado, se dictó la Ley N°82 de 1 de julio de 1941, sobre Régimen Provincial y Distritorial, la cual mediante de sus 128 artículos reguló el Ayuntamiento Provincial y los Consejos Municipales. Esta Ley también le dio realce e importancia a la figura del Gobernador, y determinó la jerarquía de éste sobre los Alcaldes.

Para la época de 1946, nuestra República cuenta con una nueva Constitución Política, la cual según opinión de algunos juristas, estudiosos del Derecho Constitucional representó un retroceso en lo que respecta al Régimen Provincial, en el sentido que se eliminó por completo el sistema de los Ayuntamientos Provinciales, y se le dedica mayor desarrollo al Régimen Municipal, y prueba de ello lo tenemos en que en la misma sólo dos (2) normas se refirieron al Régimen Provincial, los artículos 184 y 185. En el primero de éstos decía que: “En cada Provincia nabrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo, quien será agente y representante de éste ante los Municipios de su circunscripción, la Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.”

Sin embargo, el artículo 199 del Estatuto Fundamental de 1946, dejó en manos de la Ley decidir si el Alcalde lo nombraría el Ejecutivo o si fuesen elegidos por el voto popular.

En el ámbito Municipal, percibimos que por medio de la Ley 39 de 19 de septiembre de 1946, se desarrolló la norma constitucional sobre el sufragio, y se regulan las elecciones en el ámbito nacional y municipal. A nuestro modo de ver, esta Ley desarrolló el artículo 199 de la Constitución de 1946, que establecía la elección del Alcalde mediante la votación popular directa. Esta ley constituye un verdadero avance del principio de autonomía municipal, pues le permitía al pueblo elegir a la principal autoridad municipal. En ese sentido, dicha ley libera considerablemente al Alcalde de la injerencia directa del Órgano Ejecutivo, y por ende del Gobernador.

Transcurridos ocho meses desde la entrada en vigencia de la Ley 39 de 1946, entró a regir el Decreto Ley N°27 de 31 de mayo de 1947. El referido Decreto contaba con 128 artículos que desarrollaban las normas Constitucionales referente al Régimen Municipal. Este Decreto causó un impacto positivo en nuestra legislación y gozó de excelente aceptación, debido a que sus disposiciones favorecían la autonomía municipal, permitiéndole al Municipio panameño los instrumentos necesarios para su desarrollo.

La Asamblea Nacional aprobó la Ley N°8 de 1954, el 1 de febrero de ese año, sobre Régimen Municipal. Su objetivo imperativo fue el de regular en forma amplia la vida municipal panameña. Luego de su promulgación y a través de los años, esta ley fue duramente criticada. Para 1960, Panamá cuenta con una nueva Ley que regula el Régimen Provincial y las funciones de los Gobernadores. En efecto, ese año la Asamblea Nacional dicta la ley 108 de 29 de diciembre, la cual en sus artículos 3 y 4, predicaba lo siguiente:

**“Artículo 3.** Cada provincia será regida por un Gobernador, de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo período será de un año a partir del 1 de octubre de 1960, pudiendo ser reelegido indefinidamente”.

**“Artículo 4.** El Gobernador será Jefe de la Administración Pública en la Provincia, agente y representante del Órgano Ejecutivo ante los Municipios en su circunscripción y Jefe Superior de policía en el territorio de su jurisdicción”.

El artículo *ibidem*, se refería a las atribuciones de los Gobernadores, destacándose las de carácter administrativo, político y judicial. El numeral 8 de la Ley en estudio decía: "Dar instrucciones a los Alcaldes para la recta ejecución de las órdenes superiores; resolver las consultas que a este respecto se las formulen y dar cuenta de sus resoluciones al Órgano Ejecutivo, cuando la gravedad del caso lo requiera".

Sin embargo, la década de los 70 fue de cambios importantes en el ámbito político, económico, social y jurídico en la sociedad panameña, y uno de ellos lo constituye el nacimiento de una nueva Constitución Política, o sea la de 1972. Este Texto Fundamental de 1972, en su versión original al Gobernador de la Provincia en el artículo 204 decía: "En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo, quien será su agente y representante de éste **en su circunscripción**. Cada Gobernador tendrá un suplente. La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores".

En cuanto, al escogimiento del Alcalde, el artículo 216 de ese Texto Constitucional, disponía:

**"Artículo 216.** Habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración municipal, y un suplente pero no podrá elegirse para estos cargos a personas condenadas por delitos contra la cosa pública.

En los casos que corresponda designar al Alcalde y dentro de los siete días siguientes, a la toma de posesión de los Gobernadores de Provincia, éstos, presentarán una terna de candidatos y nombrarán a los que seleccione el Consejo para uno y otro cargo. El Tesorero Municipal será escogido por el Consejo Municipal.

Los Alcaldes y sus suplentes serán nombrados por un período de tres años, podrán ser reelectos por otro, y sólo serán destituidos por las causas que determine la Ley.

El Consejo designará un Vicepresidente que reemplazará al Presidente en sus ausencias y tendrá funciones que determine la Ley".

Otro cambio de gran importancia en la vida jurídica del país, y en especial la de los Municipios, fue la promulgación de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal. Dicha Ley derogó la Ley N°8 de 1954, la cual durante casi

veinte (20) años reguló los municipios panameños. La Ley 106 de 1973, antes de ser modificada por la Ley 51 de 1984, en cuanto al escogimiento del Alcalde, en el Artículo 43, se limitó a reproducir el artículo 216 de la Carta Fundamental de 1972.

No cabe la menor duda, que el Alcalde sí estaba subordinado al Gobernador, ya que éste último era quien remitía la terna de los candidatos a Alcalde, para que el Consejo Municipal procediera a la elección. Es más, el último párrafo del artículo 44 de la Ley 106 de 1973, señala que: **“ Los Alcaldes, cuando actúan 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”**.

Por su parte, el artículo 46 de esa Ley en texto original, hace mención a las funciones de los Alcaldes cuando actúan como Agentes del Gobierno Central y en actividades ajenas a la autonomía municipal, señalando la de: “Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las Leyes, y los que la deleguen el Gobernador de la Provincia”. (Destacado Nuestro)

Por otro lado, el artículo 47 de la Ley comentada, permitía que los Gobernadores suspendieran a los Alcaldes de sus cargos, dicha norma decía:

**“Artículo 47.** Los Gobernadores de la Provincia podrán suspender a los Alcaldes del Distrito en el ejercicio de sus cargos por período no mayor de quince (15) días, cuando éstos se negaran a cumplir los deberes que le señalan las leyes o los acuerdos municipales sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes penales cuya aplicación corresponde a las autoridades judiciales. Los Gobernadores deberán notificar al Consejo esta medida disciplinaria y llamar al Suplente del Alcalde para que ocupe el cargo mientras dure la ausencia temporal del titular”.

Ahora bien, el Texto Constitucional de 1972, fue modificado por el Acto Reformatorio de 1978, pero en lo referente al Régimen Provincial y Municipal, estos se mantenían incólumes. Con el Acto Constitucional de 1983, que reformó la Carta Política de 1972, las normas relativas al Gobernador y al Alcalde, sufrieron reformas, las que pasaremos a detallar.

El ordenamiento Legal contenido en el artículo 249, al referirse al Gobernador indica:

**“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.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores”.

Con relación al Alcalde, la actual Constitución en su artículo 238, nos señala las formas de escogerlo. Veamos:

**“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”.

Como podemos apreciar, con las nuevas reformas se tuvo que adecuar la legislación a las mismas y así tenemos que la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, fue modificada por la Ley 52 de 1984; y la Ley 50 de 1973, relacionada con el Reglamento Interno del Consejo Provincial de Coordinación, fue subrogada por la Ley 51 de 1984. En este aparte, vale destacar que en 1989, el Gobierno de ese entonces dictó algunos Decretos Leyes que modificaron las leyes antes enunciadas. Ejemplo de ello lo podemos corroborar con el Decreto Ley N°20 de 21 de noviembre de 1989, por la cual se modifica la Ley N°51 de 12 de diciembre de 1984, sobre Consejos Provinciales, y el Decreto Ley N°21 de 21 de noviembre de 1989, que modificó la Ley de Régimen Municipal.

Los Decretos antes descritos, estuvieron vigentes desde 1989 hasta 1992, cuando fueron declarados inconstitucionales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el Decreto Ley N°.20 por el Fallo de 13 de mayo de 1992, y el Decreto Ley 21 por la Sentencia de 8 de mayo de 1992.

## **II. Legislación Municipal**

Ahora bien, al desaparecer del mundo jurídico los mencionados decretos leyes, nos abocaremos al análisis de las leyes municipales tal como se encuentran en la actualidad. En cuanto a la Ley 106 de 1973 luego de ser modificada por la Ley 52 de 1984, con relación a la figura del Alcalde, destacamos las siguientes normas:

**“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 en uno o unos de ellos, los Alcaldes y sus Suplentes sean de libre nombramiento 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 Policía 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 46.** Cuando los Alcaldes actúen en subordinación administrativa o actividades ajenas a la autonomía municipal, les corresponde las siguientes funciones:

1. Publicar en el Distrito las disposiciones dictadas por autoridades nacionales competentes de mayor jerarquía y cualquiera otros documentos oficiales que la población deba conocer,
2. Mantener el orden público en el distrito con la cooperación de las Fuerzas de Defensa”.
3. Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las leyes, y las que les delegue el Gobernador de la Provincia.

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

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los alcaldes, cuando actúen como Jefe de Policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

**“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 en uno o unos de ellos, los Alcaldes y sus Suplentes sean de libre nombramiento 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 Policía 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 46.** Cuando los Alcaldes actúen en subordinación administrativa o actividades ajenas a la autonomía municipal, les corresponde las siguientes funciones:

1. Publicar en el Distrito las disposiciones dictadas por autoridades nacionales competentes de mayor jerarquía y cualquiera otros documentos oficiales que la población deba conocer,
2. Mantener el orden público en el distrito con la cooperación de las Fuerzas de Defensa”.
3. Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las leyes, y las que les delegue el Gobernador de la Provincia.

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

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los alcaldes, cuando actúen como Jefe de Policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

Sobre el Gobernador, tenemos que señalar que luego de producirse las reformas constitucionales y legales en materia de Régimen Provincial y Municipal, se hizo patente la imperiosa necesidad de expedir una nueva Ley que regulara a dicho funcionario. En cuanto al nacimiento del Proyecto de Ley sobre las facultades y deberes de los Gobernadores, podemos señalar lo siguiente:

“En nota enviada al Presidente de la Asamblea Legislativa fechada el día 5 de septiembre de 1986, según oficio N°707 D. L., el Ministro de Gobierno y Justicia, Rodolfo Chiari De León remite el proyecto de Ley N°86 por la cual se reglamentan las funciones de los Gobernadores de las Provincias de la República de Panamá y en la cual en unos de sus párrafos dice:

‘El proyecto de Ley ha sido elaborado para subsanar algunas funciones establecidas que venían ejerciendo los Gobernadores pero también se le han dado nuevas atribuciones con miras a fortalecer su autoridad y la dignidad propia de la primera autoridad provincial’.

Este mismo proyecto de Ley fue propuesto a la consideración de la Asamblea Legislativa el 7 de octubre de 1986, donde se le asignó el número 11 de proyecto de ley, siendo aprobado en primer debate por los siguientes Legisladores de la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales, Jerry Wilson, Arturo Vallarino, Santiago Curabo, Guillermo Jiménez, Damaso Lombardo, Hugo Guiraud y Jorge Rubén Rosas. Mediante nota fechada el 12 de noviembre de 1986, dirigida al Presidente de la Asamblea Legislativa, los Legisladores de la minoría hacen llegar su informe de minoría firmado por los Legisladores Vianor Serracín y Guillermo Cóchez que a continuación dice:

### **CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES**

**PRIMERO:** Que el Proyecto de Ley en discusión lesiona a la Autonomía Municipal de los Alcaldes consagrada en la Constitución Política de la República, asimismo afectando a los Alcaldes en ejercicio de sus funciones, los cuales han sido elegidos por el voto popular a la autoridad de los Gobernadores, como si éstos hubiesen sido nombrados por el Órgano Ejecutivo.

**Segundo.** Que el Proyecto de Ley ha sido elaborado sin tomar en cuenta, las disposiciones vigentes en otras leyes particularmente aquellas que se relacionan con las funciones de los Alcaldes y Gobernadores de la República.

Por lo tanto y anteriormente expuesto y los puntos señalados, los Legisladores que abajo suscribimos:

### **RECOMENDAMOS**

**'PRIMERO.** Que el Proyecto de Ley N°11, sea devuelto a la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales por ser inconsulto, para mejor estudio y modificaciones a fin de adaptarlo a las normas constitucionales y legales vigentes.'

Después de ser considerado en primer debate y aprobado en segundo y tercer debate, ante la Asamblea Legislativa, fue enviado al Órgano Ejecutivo para su debida sanción. El Órgano Ejecutivo por medio del Presidente de la República mediante Nota 137-87-CG, fechada el 10 de febrero de 1987 objetó el Proyecto de Ley."

Pues bien, la Asamblea Legislativa dictó la Ley N°2 de 2 de junio de 1987, por la cual se desarrolla el artículo 149 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los Gobernadores de las Provincias de la República.

El artículo 2 de esa Ley al referirse a la naturaleza jurídica del Gobernador nos dice:

**"Artículo 2.** El Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva provincia y tendrá la responsabilidad de inspeccionar y coordinar la labor de las entidades públicas, tanto las del Gobierno Central, como las Descentralizadas, en lo referente a políticas, planes y programas de su circunscripción, de modo que sean consistentes con las acciones nacionales, sectoriales y provinciales de desarrollo económico y social que adopte el Gobierno Nacional.

**El Gobernador es la autoridad máxima en la Provincia.** Es asimismo, el jefe superior en materia de policía". (Resaltado Nuestro)

En 1992, la Ley 2 de 1987, fue objeto de reformas por medio de la Ley 19 de 1992, y entre las modificaciones más relevantes se destacan las del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, que alude a las atribuciones de los Gobernadores.

**“Artículo 4.** Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1. Representar al Órgano Ejecutivo en su circunscripción;
2. ...
- ...
6. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes;
- ...
8. Visitar periódicamente los distritos de su circunscripción para supervisar los trabajos de las oficinas y dependencias públicas del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas y establecer la debida coordinación con los alcaldes;
- ...
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 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;
14. Recomendar al Órgano Ejecutivo la remoción de aquellos alcaldes que no cumplan con los deberes de su cargo, observen mala conducta pública o trabajen a desgano o sin una real identificación con el Gobierno Nacional;
15. Conocer en primera instancia, en los actos que no constituyan delitos; que deben sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometida 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 vigentes. La segunda instancia se surtirá ante el Ministro de Gobierno y Justicia;

16. Convocar a los alcaldes municipales de sus provincias, con la periodicidad que consideren oportuna, pero por lo menos una vez al año, para coordinar las actividades del Gobierno Nacional con la de los gobiernos municipales, con base en las experiencias adquiridas;

...

18. Conceder licencia y vacaciones a los alcaldes de sus respectivas provincias y llamar, en su orden, a sus suplentes, para ejercer el cargo.

...

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;

23. Conocer del recurso extraordinario de revisión administrativa que se interpongan contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia;

..."

También debemos hacer mención que en el Código Administrativo existen normas que hacen mención del Gobernador como Jefe de Policía (V. Arts, 858,865,971, 1481, etc.)

De las disposiciones enunciadas, se infiere que a los Gobernadores se les concede la facultad de dictar disposiciones sobre policía por medio de reglamentos. El Gobernador como Jefe de Policía Ordinario, es el superior del Alcalde. Por otra parte tenemos que le corresponde a los Alcaldes y Corregidores, a prevención, el conocimiento de los asuntos de policía en primera instancia. En cambio, la segunda instancia es de competencia del respectivo superior del funcionario de policía que haya resuelto la primera instancia. Así, pues, según lo señalado en el artículo 871 del Código Administrativo, le corresponde la segunda instancia de un asunto policivo al Gobernador de la respectiva circunscripción, siempre y cuando al Alcalde haya conocido de la primera instancia.

Del análisis que hemos realizado de las figuras del Gobernador y del Alcalde, a través de la regulación constitucional y legal que han tenido en nuestro derecho positivo, se aprecia el reconocimiento que siempre se le ha dado al Gobernador, como la primera autoridad de la provincia, y se constituye en el punto de unión entre el Gobierno Central y el municipal.

Ahora bien, de nuestra Carta Fundamental, así como de la Legislación Municipal y del Código Administrativo se destaca lo siguiente: **“Que el Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en la respectiva Provincia**, constituyéndose en la máxima autoridad dentro de esa jurisdicción en el área administrativa y policiva. Por lo tanto, dicho funcionario Público desde el punto de vista administrativo tiene mayor jerarquía que el Alcalde.

Es importante aclarar, que en nuestro país se ha tenido la concepción que por el hecho de que los Alcaldes sean escogidos por votación popular, y que los Municipios gozan de la autonomía municipal, el Alcalde es un funcionario independiente jerárquicamente del Gobernador, lo cual no es así, ya que existen disposiciones que nos demuestran que en materia administrativa y policiva el superior jerárquico del Alcalde lo es el Gobernador. En efectos, en el artículo 46 de la Ley 106 de 1973, tal como quedó modificado por la Ley 52 de 1984, se nos dice: Cuando los Alcaldes actúan en **subordinación administrativa** en actividades ajenas a la autonomía municipal, les corresponde entre otras de las siguientes funciones; a) Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las Leyes **y las que le delegue el Gobernador de la Provincia.**

Así, pues, tenemos que el Gobernador tiene el poder de delegar funciones en el Alcalde, lo que explica un nivel de jerarquía y subordinación administrativa.

Los Alcaldes son servidores públicos, autoridades de la República instituidas, dice el artículo 17 de la Carta Fundamental, para proteger en su vida, honra, y bienes de los nacionales dondequiera que 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. (Cfr. Vista Fiscal N°26 de 12 de agosto de 1998 Procuraduría General de la Nación).

Ahora bien, la potestad disciplinaria, es entendida como la capacidad que tiene la Administración de exigir obediencia y disciplina en el ejercicio de la función administradora, investigando las faltas administrativas e imponiendo las respectivas sanciones igualmente administrativas a los servidores que vulneren los preceptos legales y principios de jerarquía y subordinación. Así tenemos que Gustavo Humberto Rodríguez sobre el particular nos dice:

“Toda eficiente administración exige una previa organización, y toda sólida organización supone la preexistencia de una jerarquía, y con ella, de una adecuada distribución y coordinación de las atribuciones y funciones entre varios órganos que la integran, de conformidad con la cadena de niveles y grados establecida. Por ello, se ha dicho, particularmente por la Ciencia de la Administración, que organizar es armonizar lo heterogéneo, coordinar las funciones y las actividades de las partes que integran el organismo.

De suerte que una organización supone subordinación entre los órganos, así como coordinación de la acción o funciones dada a éstos y además unidad de fines, entre las varias acciones o funciones atribuidas a tales órganos. Tal subordinación conduce al principio de la jerarquía (una escala de órganos superiores e inferiores), de igual manera que la noción de coordinación conduce al concepto de competencia.

Por su parte, el mantenimiento de la jerarquía exige la presencia constante de un orden a través de una disciplina.

**Entendida la jerarquía como una gran escala de grados de autoridad y poderes en razón de las investiduras de los funcionarios o trabajadores, obviamente aparece un poder de mando en los superiores, llamado por la doctrina poder jerárquico, y correlativamente para los inferiores una subordinación, en razón del deber de obediencia que se les impone.** Ese poder jerárquico se manifiesta dictando normas internas, vigilando y controlando la actuación de los inferiores (reformando y revocando sus actos), delegando funciones, decidiendo conflictos de competencia y ejercitando el poder disciplinario. En esa forma apareció y se mantiene el poder disciplinario como un atributo o manifestación del poder jerárquico. Ese es el fundamento de la potestad disciplinaria. La capacidad sancionadora no persigue objeto distinto al hacer efectiva la jerarquía, como sostén que es la disciplina, y ésta de la organización.” (Derecho Administrativo Disciplinario. 2ª. ed., Editorial Librería del Profesional, Colombia, 1989, p.13) (Resaltado Nuestro)

De la doctrina reproducida se extrae que el fundamento de la potestad disciplinaria radica en un principio de jerarquía, en el cual existen funcionarios superiores que se encuentran por encima de otros en la escala de autoridad y poderes en razón de la investidura, y que poseen facultades para sancionarlos. Los artículos 17 y 18 de la Constitución Política, están conformes con los artículos 1 y 2 de ese mismo texto, los cuales disponen que el gobierno es democrático y representativo; que el poder público sólo emana de la soberanía, la cual reside en el pueblo; y que lo ejerce el Estado de conformidad con la Constitución Política.

Por su parte el ilustre Dr. César Quintero, indica que los preceptos constitucionales citados delinean finalmente la figura llamada democracia representativa. Admiten que el poder público emana del pueblo; pero deja bien claro que éste no lo ejercerá. "Lo ejercerá el Estado", dice textualmente la norma que le sigue. Entiéndase Estado este aparte como persona jurídica de derecho público (lato sensu).

Los requisitos mencionados en las normas analizadas, sigue diciendo, el autor, tienden a instituir lo que la doctrina llama (Estado de Derecho), o sea, régimen político en la que impera el principio de legalidad, principio según el cual la conducta de los gobernantes debe estar supeditada en todo momento a la norma jurídica, sea constitucional o reglamentaria. Este principio persigue a toda costa erradicar el ejercicio arbitrario e ilimitado del poder por parte de cualquier autoridad pública, sea la que fuere. Su objetivo, es por tanto, evitar los regímenes autoritarios aun cuando sean de procedencia y de carácter popular. (Derecho Constitucional, San José, Edit. Lehmman, 1967, p.37).

Por todo lo expuesto, en el evento de que algún Alcalde incurra en violación de las normas legales o desobediencia jerárquica, el Gobernador tiene dos (2) opciones como son: a) Suspenderlo del cargo y comunicárselo al Ministerio de Gobierno y Justicia, dicha suspensión no podrá durar más de treinta días y b) En casos más graves puede solicitar al Órgano Ejecutivo, la remoción de aquellos Alcaldes, por no cumplir con los deberes inherentes a sus cargos y que incurran en graves violaciones legales.

La intervención del Gobernador debe producirse a través de una actuación fundamentada y sustentada de una investigación y resolución notificada y contra la cual debe darse la oportunidad de los correspondientes descargos previa aprobación de la mayoría absoluta del Consejo Municipal.

Para finalizar, nos permitimos transcribir algunas partes medulares de un Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia emitido el día 19 de noviembre de 1999, sobre el mismo tema bajo análisis. Veamos:

“Para efectuar la debida diferenciación es necesario tener presente que de acuerdo a la Ley 106 de 1973, la competencia para suspender a un Alcalde elegido mediante sufragio varía de acuerdo al hecho que genera la sanción. Así mismo es necesario tener presente, que los artículos 47 y 50 de la Ley 106, deben interpretarse de manera armónica para extraer la intención del legislador, dado que la redacción de sus contenidos parecieran contradecirse.

Es así como en caso de la comisión de un hecho punible (ya que el artículo 50 de esta Ley establece la competencia para decretar la suspensión de los Alcalde por la comisión de actos que no constituyen delitos sino faltas de policía.), por el cual se negaren a cumplir “La Constitución y la Leyes de la República, los Acuerdos Municipales, los Decretos, órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones administrativa”, el Alcalde escogido mediante sufragio únicamente puede ser suspendido por el Juzgado de Circuito competente. Señala sin embargo, el artículo 47 de la Ley 106 de 1973, que dicha suspensión no debe ser ordenada por un período superior a treinta días.

Ahora bien, los Artículos 2160 y 2470 del Código Judicial (que se refieren a la detención de funcionarios públicos) establecen que en los casos en que haya mérito para ordenar la detención preventiva o, cuando el delito cometido tenga señalada pena de prisión el tribunal de conocimiento procederá a suspender provisionalmente en la misma diligencia que ordena su detención, al funcionario público del cargo que ostenta, comunicando lo actuado a la autoridad nominadora.

Por consiguiente, a juicio de la Corte, el Alcalde de distrito puede ser detenido por el Juez de Circuito por un período mayor a treinta días, si se verifican los presupuestos antes indicados, en atención a que esta normativa surge con posterioridad a la Ley que rige el régimen municipal.

Para suspender definitivamente a los Alcaldes en general, sería necesario que se haya desarrollado el juicio penal correspondiente, ya que ello equivale a destituir a dicho funcionario (Arts. 48 y 49 de la Ley 106 de 1973).

Sin embargo, si el Alcalde escogido mediante sufragio comete una falta de policía, el Gobernador de la provincia, como autoridad máxima de la provincia en esta materia, puede **previa autorización de la mayoría absoluta del Consejo Municipal, suspender al Alcalde elegido por medio de elección popular.** Esto último rige actualmente para los Alcaldes escogidos directamente por el ejecutivo. Por lo que es evidente que aun indirectamente y en este último caso se plantea, una autoridad nacional a través del gobernador de una determinada provincia, carece de toda facultad para remover o suspender temporalmente a un alcalde escogido por votación popular ya que se requiere de la mayoría absoluta del Consejo Provincial sin la cual no procede la orden de suspensión del gobernador.

En el evento que los Alcaldes de libre nombramiento y remoción cometan un delito, pueden ser suspendido de su cargo por el Gobernador de la provincia, de acuerdo a lo estatuido por la parte final del artículo 47 de la mencionada ley 106 de 1973. Posterior a este período el Ministerio Público podrá perfectamente ejercer las facultades de los antes comentados artículos 2160 y 2470 del Código Judicial.

Ante estas circunstancias, vale interpretar de manera conjunta la norma legal impugnada con las disposiciones que contiene la Ley 106 de 1973 y que versan sobre la suspensión de los Alcaldes. Así las cosas, **considera el Pleno de la Corte al analizar armoniosamente las tres disposiciones antes señaladas, concluye que el Gobernador de la provincia podría suspender a los Alcaldes de su circunscripción dentro de los parámetros establecidos por los artículos 47 y 50 de la Ley 106 de 1973, por un máximo de treinta días, tal como lo establece el artículo que se impugna inconstitucional.**

**De esta manera se aclara el vacío existente en cuanto al período de tiempo por el cual podría el Gobernador suspender a los Alcaldes en general, por la comisión de faltas de policía, previo voto de la mayoría absoluta del Consejo Municipal respectivo.**

Luego del examen histórico, jurídico, doctrinal y jurisprudencial este despacho arriba a la conclusión que el Gobernador es competente para suspender por treinta (30) días a los Alcaldes en General, bajo su jurisdicción, en el evento, de que no cumplan con la Constitución y la Ley, órdenes del Ejecutivo u órdenes de Tribunales de Justicia y organismos administrativos competentes.

Además debe quedar claro, que en faltas de cumplimiento de los deberes o faltas policivas, el Gobernador de la Provincia, como autoridad máxima, puede suspender hasta por treinta (30) días con la autorización de la mayoría absoluta del Consejo Municipal, al Alcalde elegido por medio de elección popular. No obstante, de comprobarse la comisión del hecho punible al Alcalde del Distrito; **la suspensión y separación definitiva** será decretada por el Juez de Circuito del Ramo Penal de la respectiva jurisdicción, previo el juicio correspondiente. (Cf. Artículo 49 de la Ley 106 de 1973)

Esperamos de esta forma haber absuelto satisfactoriamente su interesante Consulta.

Atentamente,

Original }  
 Copia }  
 Dña. Alma Montenegro de Fletcher  
 Procuradora de la Administración

**Alma Montenegro de Fletcher**  
 Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.