

C-No.275

Panamá, 10 de septiembre de 2002.

Honorable Señora  
**YOLANDA VILLA DE AROSEMENA**  
Alcaldesa Encargada del Municipio de La Chorrera  
Distrito de La Chorrera-Provincia de Panamá.

Señora Alcaldesa:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su nota número DA/547-02 de 13 de agosto de 2002, por medio de la cual nos consulta si el Vice-alcalde puede conocer de un expediente de tránsito en donde la señora Alcaldesa se declaró impedida por mantener un grado de parentesco con uno de los implicados en dicho proceso. La inquietud surge porque la Gobernadora de Panamá indicó que quien debe conocer el caso, es el Vice-alcalde que para estos efectos es el segundo suplente.

Antecedentes

El origen del interrogante se ha producido porque en la actualidad el Municipio de La Chorrera, no cuenta con una oficina o despacho, para que los Vicealcaldes, (Suplentes) quienes generalmente no tienen relación directa con el Municipio, atiendan algunas funciones de la administración municipal salvo aquellos casos, como el particular donde son nombrados y ejercen funciones como servidores municipales.

El Vice-alcalde, señor Rogelio Zúñiga, actualmente ocupa la posición de Auxiliar de Información, en el Departamento de Relaciones Públicas. La preocupación del Vice-alcalde es si dentro de sus funciones, el puede llevar a cabo las diligencias respectivas en el Proceso de Tránsito y emitir una Resolución, toda vez que esta no ha sido la práctica en el Municipio de La Chorrera.

### **Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Sobre el particular, debemos indicar que de conformidad con la ley 38 de 2000, artículo 6, numeral 1, toda Consulta que se presente en este despacho, debe estar relacionada con la interpretación de la ley o el procedimiento que se va a seguir en un caso concreto. En estricta técnica jurídica, la Consulta por usted expuesta ya fue resuelta mediante Auto N°.023 de 18 de julio de 2002, por la gobernadora de Panamá, y en la que en su parte resolutive declaró a la Alcaldesa de La

Chorrera impedida para conocer el Proceso Especial de Tránsito, por razones de parentesco con una de las partes en el proceso y además ordenó remitir el Proceso Especial de Tránsito al Suplente de la Alcaldesa Encargada del Distrito de La Chorrera para que conozca y decida el fondo de la presente controversia.

La inquietud objeto de estudio fue resuelta con fundamento en el artículo 9 numeral 22 de la ley 19 de 3 de agosto de 1992, artículo 118 numeral 13 y artículo 122 de la ley 38 de 31 de julio de 200 y artículo 765 del Código Judicial, por lo que este despacho es de opinión que debe darse cumplimiento a lo ordenado por la Gobernadora de Panamá, habida cuenta que el Alcalde de conformidad con el artículo 231 de la Constitución Política esta obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.

Los Municipios son células políticas administrativas con capacidad de administrarse y que funcionan en base a los distritos, que constituyen un criterio de división territorial en el cual se aglutinan los Corregimientos. Como tales, gozan de autonomía, que implica el ejercicio independiente de las funciones que le correspondan dentro de su circunscripción, este ejercicio independiente quiere decir que los Municipios tienen capacidad para administrar, legislar en el caso de las expediciones de acuerdos municipales, y ejercer facultades judiciales, como los casos de juicio de tránsito de segunda instancia, pero además están obligadas a dar cumplimiento a las órdenes emanadas por el Ejecutivo, que para estos efectos es la Gobernación de Panamá.<sup>1</sup>

El no cumplir con lo ordenado, es quebrantar el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política y que establece que los funcionarios están obligados cumplir lo estrictamente ordenado en la ley. Sin embargo, con el ánimo de orientar a los servidores públicos acotaremos algunos aspectos legales para mayor ilustración.

El artículo 238 de la Constitución Política, sobre el efecto establece los mecanismos para elegir al Alcalde y a sus suplentes. 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 es de su conocimiento, el Alcalde es el Jefe del Ejecutivo Municipal, y como tal, le corresponde dirigir la administración general de la Comuna, pues es el único legitimado política y jurídicamente para ejercer esta función pública; sin embargo, en aquellos casos en que se vea impedido o ausente del cargo, podrá remplazarlo

---

<sup>1</sup> MONTENEGRO FUENTES, Luis. Constitución de 1972; edición 1993 pág. 216

o suplirlo sus suplentes a efectos de mantener activo el funcionamiento de la administración municipal.

Pasemos a definir brevemente la figura del “Suplente”.

Este vocablo no debe confundirse con el concepto delegación administrativa, pues ésta consiste en sustituir temporalmente al titular del órgano cuando se encuentra ausente, y la misma debe estar establecida en la ley. De manera pues, que el suplente no es titular del órgano aunque desempeñe sus tareas; la suplencia supone un cargo vacante, temporal o transitorio cuando este pudiera, ocasionar la inactividad o paralización de la administración -éste no puede actuar por falta de titular-, surge la necesidad de obviar tal situación enseguida, pues la actividad de la Administración requiere continuidad.

Sin embargo, el Suplente, de acuerdo al artículo 34 de la Ley 38 de 2000, debe cumplir con sus funciones con honestidad, eficiencia, transparencia, respecto a la ley y objetividad.

La no interrupción pertenece a la esencia del servicio público. La verdadera razón de ser de la suplencia estriba en él “estado de necesidad” que enfrenta la administración ante la ausencia el titular del órgano o imposibilidad de llevar adelante la función administrativa. Mediante la suplencia el órgano puede continuar cumpliendo normalmente sus funciones, como un modo extraordinario y de excepción al principio de que al titular del órgano le incumbe realizar funciones que a éste le han sido asignadas. (V. Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. p. 739)

Como podemos apreciar, de la citada definición, el suplente es la persona que suple o reemplaza al titular en un cargo público ya sea durante sus ausencias temporales o permanentes dependiendo de la situación, por ejemplo: en sus vacaciones, licencias o separación del cargo por acciones disciplinarias u otras causas. Es por ello, que habitualmente el Suplente carece de investidura de funcionario público y, consecuentemente, de los derechos, prerrogativas, prohibiciones y obligaciones derivadas del cargo.

Según Rafael Entrena Cuesta, la suplencia, la encomienda de la gestión y la delegación de firma no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.<sup>2</sup> Cabe destacar, que la suplencia es un medio que permite continuar con el funcionamiento de la administración municipal de forma eficiente y eficaz sin que por ello se altere la titularidad de la competencia.

La doctrina también ha señalado que la competencia o ejercicio de una función que no pueda ser ejercida por el titular, por las razones justificadas que fueren; se

---

<sup>2</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael. Derecho Administrativo. Vol. 2, Madrid, 1996, p. 73.

ejercherà por quien designe el 6rgano administrativo de quien depende.<sup>3</sup> Por consiguiente, la actuaci6n administrativa de un Suplente debe estar presidida de los principios o caracteristicas que deben regir la funci6n de todo servidor p6blico, la cual es la honestidad, lealtad, eficiencia, respeto a la ley y objetividad.

De acuerdo a lo reseñado en la doctrina, la señora Gobernadora de Panamá, fundament6 su decisi6n en la ley 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", Capítulo II, sobre "Impedimento y Recusaciones", artículos 121 y 122, cuyos contenidos rezan así:

" Artículo 121. El funcionario encargado de decidir, en quien concurra alguna o algunas de las causales expresadas en el artículo 118, debe manifestarse impedido para conocer del proceso de los dos días siguientes al ingreso del expediente a su despacho, exponiendo el hecho o los hechos constitutivos de la causal.

Recibido el expediente por el superior jerárquico al cual corresponde la calificaci6n, éste decidirá, dentro de los tres días siguientes, si es legal o no el impedimento. En el primer caso, se declarará separado del conocimiento al funcionario impedido y se proveerá lo conducente a la prosecuci6n del proceso. En el segundo caso, se le devolverá el expediente para que dicho funcionario siga conociendo.

Artículo 122. Corresponde al superior jerárquico inmediato calificar y decidir la declaraci6n de impedimento formulada y los incidentes de recusaci6n presentados contra la autoridad que debe conocer y decidir un proceso."

Se extrae de los artículos citados que el funcionario en quien concurren las causales de impedimentos contenidas en el artículo 118 de la Ley 38 de 2000, debe manifestarse impedido, para el caso de la señora Alcaldesa de La Chorrera existe una relaci6n de parentesco con una de las partes involucradas en el proceso de tránsito, por lo que tuvo que declararse impedida y remitir el caso a la Gobernaci6n de Panamá, el cual fue resuelto mediante Auto N°.023 de 18 de julio de 2002, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 121 de la ley 38 de 2000.

Conclusi6n

---

<sup>3</sup> Ibidem. P.79

Este despacho es de opinión que la señora Alcaldesa de La Chorrera, debe dar cumplimiento inmediato del Auto N°.023 de 18 de julio de 2002, ya que de lo contrario estará cayendo en desacato a la orden emanada por el superior jerárquico es decir, la Gobernadora de Panamá.

Esperamos haber aclarado sus inquietudes, le expreso mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.