

23 de mayo de 1995.

Señora  
**MAYIN CORREA**  
 Alcaldesa del Distrito de Panamá  
 S. D.

Señora Alcaldesa:

En atención a la solicitud contenida en su atenta Nota D.A. 773 fechada 18 de abril pasado, por medio de la cual formula a este despacho tres (3) preguntas sobre el derecho de licencias para los Alcaldes, y lo relacionado con los suplentes que reemplazarán al titular por motivo de licencias concedidas a éste, procedo a contestarle de acuerdo a la interpretación de las normas aplicables a sus interrogantes.

**PRIMERA PREGUNTA:**

"¿De cuántos días dispone el Alcalde electo para ausentarse de su cargo, sin necesidad de mediar trámite de licencia? y ¿Ante qué autoridad debe solicitar la licencia?"

En primer lugar debemos señalar que la licencia, es uno de los derechos que nuestro ordenamiento jurídico, le concede a los servidores públicos. Así, pues, las licencias constituyen el derecho que tiene el funcionario público, haya sido elegido por votación popular o no, para separarse temporalmente del cargo por diversas causas, algunas de las cuales dan derecho a la percepción del sueldo (Ejm. licencias por enfermedad, gravidex, estudios, asistencia o congresos, seminarios, etc.).

El Código Administrativo instituye las disposiciones generales acerca de esta prerrogativa de los servidores públicos. Dicha norma señala:

"ARTICULO 810: Todo el que sirva un empleo oneroso tiene derecho a que se le conceda una licencia hasta por treinta

días en el año, bien sean seguidos, o con los intervalos que quiera.

Con justa causa hay derecho a otra licencia hasta de treinta días en el año y si la causa fuere de las que pueden servir para fundar la excusa, salvo la duración, la licencia puede extenderse al tiempo que dura la causal; pero en este caso, el que obtenga la licencia debe presentar al que la conceda cada mes prueba de que la causal continúa para que se le continúe concediendo también la licencia.

Si la causal se prolongase por cuatro meses seguidos, en lugar de prórroga a la licencia se excusará el empleado de seguir sirviendo el destino."

Otras disposiciones que regulan ese derecho lo son los artículos 808, 811, 812, 814, 820, 821 y 822 del mismo Código.

Con relación a los Alcaldes, importa señalar que ni en la Constitución Política, ni en la Ley 106 de 1973, se hace mención a ese derecho que tienen los Alcaldes, razón por la cual se debe recurrir a las normas generales contenidas en el Código Administrativo. Es oportuno hacer mención que hasta 1987, al no existir una norma específica relacionada con la autoridad ante quien los Alcaldes debían solicitar las licencias, se recurrió a lo señalado en el artículo 821, numeral 4 del Código Administrativo, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ARTICULO 821: Respecto a los empleados ante quienes se debe solicitar las licencias o presentar las excusas y las renunciaciones se observarán las reglas siguientes:

...

4. Las autoridades del orden político, ante sus inmediatos superiores. Los subalternos de las oficinas, ante sus respectivos jefes."

..."

De la norma reproducida se destaca, que los Alcaldes al solicitar sus licencias y excusas, deberán remitirle a su inmediato superior quien deberá resolverla.

Siguiendo este orden de ideas encontramos diversas disposiciones que ubican al Gobernador de la Provincia como superior inmediato del Alcalde. Como ejemplo, podemos mencionar los artículos 44, 46 (num 3), 47, 50 y 51 de la Ley 106 de 1973, modificada por los artículos 23, 26 y 28 de la Ley 52 de 1984. Además en el orden político el Gobernador en la Provincia es el representante del Organó Ejecutivo, (art. 249 Constitución Nacional), y el Alcalde en el Distrito, quedando este último subordinado al Gobernador en tales casos (Artículo 44 de la Ley 106 de 1973).

En este análisis fundamos nuestro criterio de que el Gobernador es quien debe conceder las licencias a los Alcaldes de Distrito.

Aunado a este enfoque, en 1987, se dicta la Ley N° 2 de 1 de junio de 1987, por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política y señala las funciones de los Gobernadores.

El artículo 4 de ese instrumento jurídico, al referirse a las atribuciones de los Gobernadores, en su numeral 15, dispone:

"ARTICULO 4: Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

...

15. Conceder licencia a los alcaldes nombrados por el Organó Ejecutivo y llamar a los suplentes, en su orden, para ejercer el cargo. En caso de faltar el titular y los suplentes, el Gobernador designará a la persona que se encargue interinamente como Alcalde hasta que se presenten los titulares. A falta absoluta de éstos, el Organó Ejecutivo designará un nuevo alcalde por el resto del período correspondiente.

En los casos de los alcaldes elegidos por el voto popular, la licencia le será concedida por el Consejo Municipal respectivo, el cual, también, llamará a los suplentes en su orden para ejercer el cargo. Cuando no existan los suplentes, el Ejecutivo nombrará al Alcalde por el período restante, de una

terna que presente el Directorio Nacional del Partido al cual pertenecía el Alcalde anterior.

..."

La disposición transcrita es clara al señalar, que los Alcaldes nombrados por el Organó Ejecutivo, deben solicitar la licencia ante el Gobernador de la Provincia, en cambio a los Alcaldes por el voto popular, la licencia le era concedida por el Consejo Municipal.

En 1992, por medio de la Ley N° 19 de 3 de agosto de 1992, se reformó el artículo 4 de la Ley 2 de 1987, en lo relativo a las licencias de los Alcaldes, cuya redacción es del tenor siguiente:

"ARTICULO 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:

...

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

Por falta transitoria del alcalde y sus suplentes, el Gobernador designará un suplente interino, que cumplirá las funciones en tanto se presenten los titulares o se nombren sus reemplazos;

..."

Obsérvese que esta modificación aclara de una vez por todas que es el Gobernador quien concede las licencias y las vacaciones de los Alcaldes, sin distinguir si han sido nombrados por el Organó Ejecutivo o elegidos por el voto popular y ello significa que éstos últimos ya no deben solicitar la licencia al Consejo Municipal tal como se establecía en el numeral 15 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, sino al Gobernador de la Provincia.

Es importante destacar, que lo señalado en la Ley 19 de 1992, ordinal 18, es la norma especial aplicable en



materia de licencia y vacaciones de los Alcaldes, sin distinguir la cantidad de días de licencia a que se acogerá el Alcalde.

En cuanto al artículo 183 de la Constitución Política, sólo le es aplicable al Presidente de la República.

Para concluir, esta Procuraduría estima que en todo lo concerniente a las licencias de los Alcaldes se deben observar y aplicar las normas de la Ley 19 de 1992, complementadas con las del Código Administrativo.

SEGUNDA PREGUNTA:

"¿El Alcalde electo está en disposición legal de designar en su reemplazo a cualquiera de los dos suplentes que se postularen y salieron electos en su nomina, o existe impedimento para esta actuación eminentemente administrativa y no electoral que pueda entrar a violentar o producir un conflicto de leyes o situaciones de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Electoral?

La Carta Fundamental de 1972, al referirse a la figura del Alcalde y sus Suplentes, en su artículo 238 apunta:

"ARTICULO 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 Organó Ejecutivo."

Este artículo contiene dos incisos referentes a la figura del Alcalde. Para esta consulta haremos alusión al primero de ellos, en el cual se dispone que en cada Distrito habrá "un Alcalde", quien es Jefe de la Administración Municipal, lo que supone que dicho servidor público ejerce un cargo unipersonal y que, por mandato constitucional, es el jefe o autoridad máxima de la "Administración Municipal".

Este primer inciso agrega que en cada Distrito el Alcalde contará con "dos Suplentes", al igual que el primero serán elegidos por votación popular por un período de cinco (5) años.

Una norma similar está recogida en el artículo 43 de la ley 106 de 1973, modificado por el 20 de la Ley 52 de 1984. El suplente, con arreglo al significado que a esta voz le asignan los diccionarios jurídicos, es quien sustituye o reemplaza en un cargo público al principal, por razón de licencia, vacaciones o cualquier otra causa que origine la separación del cargo. Es por ello que habitualmente el suplente carece de investidura de funcionario público y, en consecuencia, de los derechos, prerrogativas, prohibiciones y obligaciones derivadas del cargo, mientras no lo ejerza.

Sobre el concepto de Suplencia, el autor FERNANDEZ VASQUEZ, explica:

"SUPLENCIA: No se confunda la 'delegación' administrativa, con suplencia, pues esta consiste en sustituir temporalmente al titular del órgano cuando se encuentra ausente o impedido. De manera, pues, que el suplente no es titular del órgano aunque desempeña sus tareas; la suplencia supone un cargo vacante y como ello ocasionaría la inactividad o paralización del órgano, -éste no puede actuar por falta de titular-, surge la necesidad de obviar tal situación en seguida, pues la actividad de la Administración requiere continuidad." (Diccionario de Derecho Público -Editorial Astren - Buenos Aires- pág. 739).

Ahora bien, en cuanto a los Suplentes del Alcalde, importa señalar que los mismos no tienen asignadas funciones permanentes ni en la Constitución ni en la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, por lo que su papel queda limitado a reemplazar al principal en los casos en que éste se separe del cargo por alguna de las causas señaladas en la Ley.

Es necesario recalcar, que en cuanto al orden para reemplazar la vacante producida por la ausencia del Alcalde titular, en los casos en que existen dos suplentes, advertimos que los artículos 238 de la Carta

Política, 43 de la Ley 106 de 1973 y 171 del Código Electoral, al igual que los reglamentos que se han emitido sobre la materia, no instituyen un orden de prioridad para la escogencia de los Suplentes del Alcalde. No obstante, debemos hacer énfasis en que los partidos políticos al presentar sus postulaciones al Tribunal Electoral, a través de los respectivos documentos de postulación elaborados por ese Tribunal, señala los nombres del candidato a Alcalde (principal), y los nombres del Primer y Segundo Suplente. Posteriormente el Tribunal Electoral, emita una Resolución en la cual admite las mencionadas postulaciones, indicando los nombres del Primer y Segundo Suplente.

Otro aspecto que debe ser tomado en consideración es que el Tribunal Electoral en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 136 y 137 de la Constitución Nacional, proclamó como candidatos elegidos para ocupar los cargos de Alcalde del Distrito de Panamá y Primero y Segundo Suplente de ese cargo, por su orden, a las siguientes personas.

**"Distrito de Panamá**

Principal:	MAYIN CORREA	7-35-812
Primer Suplente:	HERIBERTO MARTINEZ	8-80-317
Segundo Suplente:	AUGUSTO DIAZ	8-230-636
Partido:	MOLIRENA/RENOVACION CIVILISTA"	

Lo anterior consta en el Boletín del Tribunal Electoral N° 885, de 9 de diciembre de 1994, pág. 19.

De este análisis se llegó a la conclusión que de producirse la ausencia de la titular de la Alcaldía, debe llamarse a los Suplentes para llenar el vacío producido, en el orden en que fueron elegidos, según lo declarado por el Tribunal Electoral, dado que éste es el organismo que en nuestro sistema jurídico tiene competencia privativa para señalar estas calidades.

En consecuencia, esta Procuraduría es del criterio que el Alcalde no está facultado legalmente para escoger cual de sus dos (2) Suplentes lo reemplazará en su ausencia.

**TERCERA PREGUNTA:**

"Puede en su momento o existen precedentes legales que los Consejos Municipales pueden a entrar o reglamentar esta situación,

atendiendo al vacío o silencio  
jurídico, existente en los  
instrumentos legales que regulan la  
materia?"

Este Despacho, no tiene conocimiento de que algún Consejo Municipal haya reglamentado lo concerniente a los Suplentes del Alcalde. Consideramos que por la importancia del tema, el mismo debería ser reglamentado a través de una ley, o por un Decreto Ejecutivo. En efecto, debemos recordar que el artículo 238 del Texto Fundamental, se refiere a los Suplentes de los Alcaldes, de allí, pues, que la Asamblea Legislativa podría dictar una Ley que regule dicha norma. Otra alternativa podría ofrecerla el Ministerio de Gobierno y Justicia por medio de un Decreto Ejecutivo que reglamente el artículo 43 de la Ley 106 de 1973, y por último podría ser factible que el Tribunal Electoral regulara la materia por ser de carácter electoral.

Opinamos, por tanto, improcedente que los Consejos Municipales regulen esa materia, ya que por su importancia la misma debe ser objeto de una reglamentación vía Órgano legislativo, Órgano Ejecutivo o Tribunal Electoral.

En la esperanza de haber atendido debidamente sus interrogantes, reciba las manifestaciones de nuestra consideración mas distinguida.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

VB/AMdeF/au