

, 4 de junio de 1987.

Licenciada
Mireya Uribe Prada
Primera Suplente del
Alcalde de Panamá
Ciudad.

Estimada Licda. Uribe:

Doy respuesta a su atenta comunicación fechada 11 de mayo último, recibida en esta Procuraduría con fecha 18 del mismo, lo que hago con algo de retraso debido a que las dificultades que nos planteó el traslado de las oficinas de esta dependencia estatal a otro edificio.

En la referida comunicación tuvo a bien formularme, en su calidad de Primera Suplente del Alcalde del Distrito de Panamá, algunas interrogantes relacionadas con su status y con el rol que le corresponde a los suplentes dentro de la organización municipal.

Por su orden, me permito dar respuesta a cada una de las interrogantes que se sirvió plantear:

"1. ¿Cuál es el alcance del Art. 238 de la Constitución?"

Como quiera que el control de la constitucionalidad está radicado en la honorable Corte Suprema de Justicia, cualquier opinión que el suscrito vierta sobre el alcance del artículo 238 de la Constitución queda supeditado a lo que en su momento resuelva aquel Tribunal.

Dicha norma es del siguiente tenor:

"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 Organismo Ejecutivo."

Como es de su conocimiento, este artículo contiene dos incisos referentes a la figura del Alcalde, a saber:

a.- En la primera 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 directa 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.

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, consecuentemente, de los derechos, prerrogativas, prohibiciones y obligaciones derivadas del cargo.

En Nota N°60 de 9 de mayo de 1986, dirigida al H.R. Lic. Nicolás Barrios, del Corregimiento Amelia Denis De Ycaza del Distrito de San Miguelito, al referirme a la figura del suplente del Representante de Corregimiento, expuse:

"El artículo 226 de la Constitución únicamente prohíbe a los representantes titulares ser nombrados para cargos públicos remunerados por el respectivo Municipio, pero no hace extensiva esa prohibición al suplente, dado que éste no adquiere la investidura de representante de corregimiento sino al momento en que se produzca una ausencia temporal o absoluta del principal, que es cuando al tomar posesión del cargo adquiere los derechos, deberes y responsabilidades inherentes a su investidura.

Pero si alguna duda queda en torno a lo dispuesto por el artículo 226 de la Constitución, el artículo 23 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 3 de la Ley 53 de 1984, se encarga de despejarla. Esta norma es del siguiente tenor:

'Artículo 23: Es prohibido a los concejales principales y a los suplentes en el ejercicio del cargo, desempeñar cualquier empleo remunerado con fondos del Municipio en el cual ejercen funciones; salvo el caso que establece el artículo 228 de la Constitución Nacional. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento'.

La norma reproducida deja claramente establecido que la prohibición para desempeñar empleos remunerados con fondos del Municipio únicamente alcanza 'a los concejales principales y a los suplentes en el ejercicio del cargo'. Por tanto, cuando el suplente no está en ejercicio del cargo, dicha prohibición no le es aplicable."

Como usted bien señala, los suplentes del Alcalde 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. Siendo ello así, los suplentes carecen de los derechos, atribuciones y prerrogativas correspondientes al cargo, a la vez que no le son aplicables las prohibiciones respectivas.

b.- El segundo inciso de la norma comentada deja abierta la alternativa al Legislador para que, cuando lo considere apropiado, disponga que en uno o más distritos los alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Organó Ejecutivo.

Esta norma no ofrece, en mi opinión, dificultad de interpretación por cuanto que se limita a preveer la posibilidad de que, por razones de conveniencia pública, resulte apropiado sustituir el sistema de elección popular utilizado como regla general para escoger los Alcaldes y sus suplentes, por el de nombramiento realizado por el Organó Ejecutivo.

Hay que recordar que el primero de ellos fue un sistema utilizado en las décadas anteriores, que ulteriormente fue cambiado al de nombramiento por el Ejecutivo y posteriormente al de nombramiento por el Gobernador de la Provincia, con base a terna presentada ante el Consejo Municipal respecto,

de la cual debía seleccionarse al Alcalde.

"2. ¿Implicaría la correcta interpretación de ese artículo que los suplentes no podemos participar dentro de los municipios con el desempeño de nuestros cargos, en función de apoyo de la gestión alcaldicia?"

A mi juicio, no teniendo los suplentes funciones señaladas en la Constitución o en la ley dentro de la organización municipal, carecen de ingerencia en la misma en su calidad de tales.

Lo anterior, desde luego, es sin perjuicio de que quienes fungen como Suplentes del Alcalde sean designados en cargos públicos de la organización municipal, para que en ejercicio de los mismos desempeñen otras funciones públicas. Pero, desde luego, ello no lo harían en su condición de suplentes sino en desempeño del papel que les corresponde como titulares de otros cargos públicos.

"3. Si la respuesta fuera que sí podemos, ¿habría algún conflicto para que figuremos en planilla sin menoscabo de que la principal actúe como alcalde, por el hecho de que en ella figuren tres alcaldes y para que tengamos un sueldo municipal aunque no desempeñemos el cargo de alcaldes?"

En mi opinión, como ya expresé con anterioridad, no cabe duda de que en cada distrito debe actuar un solo Alcalde, puesto que así lo dispone de manera expresa el artículo 238 de la Constitución. Por tanto, no podría aseverarse que en un municipio pueden actuar tres alcaldes, dado que los suplentes carecen de atribuciones propias; y su papel, como ya se indicó, se limita a sustituir al principal en los casos de ausencia del principal.

Sin embargo, no encuentro en la Constitución o en la ley ninguna prohibición para que pueda nombrarse en un cargo de la organización municipal a una persona que a su vez tenga la condición de Suplente del Alcalde. Ello supone, por tanto, que la referida persona pueda ser incluida en la planilla de salarios correspondiente.

"4. ¿Tendríamos necesariamente que circunscribirnos al desempeño del cargo de alcalde por ausencia de la principal

o podemos desempeñar funciones auxiliares de valor para los planes y programas municipales? (Art. 240, C.N.)

Esta pregunta quedó contestada, en mi opinión, en las respuestas que con anterioridad se dieron.

"5. ¿Cómo se ajusta el criterio de que por ser ~~nosotros~~ tres ALCALDES ELECTOS POR VOTACION POPULAR, dos de nosotros no podamos estar en el municipio bajo el mismo techo mientras actúe como alcalde el principal, con el texto del Art. 241 de la Constitución que implica que los alcaldes (todos sin distinguir) debemos estar allí, prestar servicios y recibir remuneración por ellos, si para mantenernos fuera del municipio se equipara, genéricamente, a los alcaldes, sin distinguir, pero no para obedecer el Art. 241 de la Constitución?"

A mi juicio, el artículo 241 de la Carta Política se refiere exclusivamente a los alcaldes y corregidores titulares, esto es, a las personas que ejercen los referidos cargos, puesto que esa es la interpretación más congruente con lo establecido en el artículo 238 de la misma. Es por ello que, a mi juicio, el artículo 241 de la Constitución no se refiere a los suplentes y, por tanto, no es aplicable a ellos.

"6. ¿Cuál es el criterio de la Procuraduría respecto de los demás alcaldes suplentes de otros distritos que funcionan como 'vicealcaldes', título que se supone anulado y reemplazado por el de 'alcalde suplente', haciendo una diferencia profunda entre el distrito capital y otros distritos? ¿Violaría la Constitución instalarnos como vicealcaldes o sería una solución supletoria para no poner a tres alcaldes en planilla y establecer la subordinación de una manera más precisa?"

Como ya expresé con antelación, a mi juicio, no existe prohibición constitucional o legal para que un Suplente de Alcalde sea nombrado en un cargo público del respectivo Municipio, a condición de que ese cargo sea creado por el respectivo Consejo Municipal, con fundamento en el num. 6 del artículo 217 de la Ley 106 de 1973, modificado por el 4 de la Ley

52 de 1984. En consecuencia, si en la estructura de cargos de un Municipio se crea el de Vice-Alcalde y se le asignan funciones, no encuentro tampoco impedimento para que una persona que tiene la condición de Suplente del Alcalde pueda ser nombrado en dicho cargo.

Considero mi deber aclarar a usted que el cargo de Vice-Alcalde no es idéntico al de Suplente de Alcalde, entre otras razones, porque al primero se le asignaron funciones permanentes, mientras que el segundo carece de ellas.

Todo lo anterior depende, desde luego, de la creación del cargo respectivo y de la voluntad del titular de la Alcaldía de hacer la designación correspondiente, de acuerdo a lo que establecen los artículos 240, num.3, de la Constitución y 45, num.4, de la Ley 106 de 1973, modificado por el 21 de la Ley 52 de 1984.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, quedo de usted, atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.