

Panamá,, 8 de mayo de 2001.

Señor

EVERILDO I. DOMÍNGUEZ

Alcalde Municipal del Distrito de Pocrí,
Provincia de Los Santos.

E. S. D.

Señor Alcalde Municipal:

Damos respuesta a su Nota AMP-142-2001 de fecha 22 de marzo de 2001 y recibida en este Despacho el 29 de marzo, mediante la cual nos pregunta:

“...cuáles son las facultades que tiene la Secretaria de la Alcaldía en relación a la firma de cualquier documento en mi ausencia por horas y días...”

Señala, igualmente, en su Consulta, que la inquietud surge en razón de que Municipios tan pequeños como el suyo no cuentan con un Presupuesto que les permita nombrar un Secretario General, por lo que la Secretaria de la Alcaldía tiene que fungir como tal para tomar decisiones.

Observamos que lo planteado en el fondo de su Consulta guarda relación con la delegación de funciones; sin embargo, previo al análisis de dicha figura jurídica, nos permitiremos hacer las siguientes observaciones:

El Alcalde Municipal es el Jefe de la Administración Municipal y también es la primera autoridad de Policía del Distrito. Al Alcalde lo acompañan en su cargo dos (2) suplentes, quienes, junto con él, son escogidos por votación popular directa.

La Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que regula el Régimen Municipal, fija en el artículo 45 las funciones asignadas al Alcalde Municipal. y en ninguna de ellas podemos observar que se contempla la delegación de las mismas.

También el artículo 44 de la citada excerta legal establece el deber que tienen los Alcaldes 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.

Sobre el tema que nos ocupa, la delegación de funciones, consideramos importante tener presente que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley expresamente les autoriza, ya que, de lo contrario, pueden ser procesados por extralimitación de funciones.

En cuanto a la función pública que deben cumplir los servidores públicos, la regla general es que los mismos deben cumplir personalmente los deberes inherentes al cargo que ostentan (ver art. 297 de la Constitución Nacional).

La delegación de funciones es una facultad reglada, es decir, sólo la Ley permite en qué situaciones o supuestos puede delegarse la función que la Ley le obliga cumplir.

Sobre este tema de la delegación de funciones o de competencia, como también se le llama en la Doctrina, nos permitimos citar el concepto que nos ofrece el tratadista Emilio Fernández Vázquez. Veamos:

“Desde el punto de vista administrativo, hay delegación de competencia cuando un funcionario confiere a sus inferiores jerárquicos alguna de las atribuciones a él asignadas por la ley, a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites administrativos. **La delegación, para ser válida, debe estar autorizada por ley.**

El ejercicio de la competencia constituye, en principio, una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuviere expresamente autorizada.” (Resaltado nuestro)¹

De igual forma el Doctor César Quintero, conocido jurista panameño, al referirse a este tema administrativo nos dice que: “...ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni partes de alguna de éstas, a menos que la ley lo autorice expresamente para ello. Y un sano principio de buena administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues “sólo debe hacerse de manera especial”.²

¹ Diccionario de Derecho Público. Administrativo-Constitucional-Fiscal. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1981. Pág.195

² Los Decretos con valor de Ley. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. Pág.170

Luego de revisar la Ley de Régimen Municipal, Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, hemos podido verificar que en ninguno de sus artículos se faculta al Alcalde Municipal a delegar sus funciones. Ello, a nuestro juicio, se explica en función de que el Alcalde Municipal, tiene dos (2) suplentes, quienes deberán reemplazarlo en sus ausencias temporales o permanentes.

Sin embargo, precisamente por no haberse regulado en la ley de Régimen Municipal lo referente a las ausencias de los Alcaldes, el legislador patrio mediante la Ley N°25 de 25 de enero de 1996, establece los supuestos de ausencias en que pueden incurrir los Alcaldes Municipales y cómo serán regulados.

Esta Ley permite que los Alcaldes se ausenten del territorio nacional, sin pedir licencia del cargo, hasta por el término de cinco (5) días hábiles, siempre y cuando la actividad o evento se relacione con los municipios.

Si la ausencia sobrepasa los cinco (5) días hábiles, el Alcalde deberá solicitar licencia del cargo, la cual una vez concedida por el Gobernador de la provincia, éste procederá a encargar del Despacho al primer suplente del Alcalde. En el evento de que éste no pudiese encargarse del Despacho se llamará al segundo suplente y en última instancia, de no asumir éste último, el Gobernador designará un suplente interino, hasta tanto se presenten los titulares del cargo o se nombren sus reemplazos. (Ver arts. 7 y 8)

En el caso que nos ocupa, es de suma importancia que veamos el contenido del artículo 4 de la Ley 25 de 1996, que dice así:

“Artículo 4: El gobernador examinará la referida documentación y dará su consentimiento a la petición del alcalde, si estuviera debidamente justificada.

Durante la ausencia del alcalde titular, el secretario atenderá y resolverá los asuntos de mero trámite del despacho.”

Entendemos que su preocupación se fundamenta, precisamente, en que su Municipio, por ser pequeño y no contar con los recursos económicos necesarios, carece de un Secretario General.

No obstante, una vez analizado el contenido del artículo arriba citado, consideramos que la intención del legislador es que el Despacho no se paralice por la ausencia del titular, autorizando al secretario o secretaria del Despacho para que atienda y resuelva los asuntos de mero trámite que a diario se realizan; ello significa, que las decisiones que tome la secretaria o secretario sólo podrán ser referente a trámites, más no así a las decisiones que competen al ejercicio de las funciones que tiene el Alcalde y las cuales se encuentran consignadas en la Ley.

La Ley es clara al señalar que la secretaria atenderá y resolverá los asuntos de mero trámite del despacho, cuando el titular se encuentre fuera del territorio nacional por un término máximo de cinco (5) días hábiles, previa autorización del Gobernador de la provincia.

Es más, la Secretaria del Alcalde es la auxiliar de dicha autoridad, pero en ningún momento debe suplir al Alcalde en la toma de decisiones, pues la Ley es clara al señalar que el responsable de la Administración Municipal y primera autoridad de policía, es el Alcalde. Por tanto, delegar en la Secretaria las funciones que la Ley le ha asignado, pudiera estar excediéndose en sus funciones.

Tal como ya lo hemos visto, los suplentes en la administración pública tienen la finalidad de suplir las ausencias temporales o permanentes de los principales, a efectos de que la función pública no se interrumpa, pues la actividad de la Administración requiere continuidad.

En consecuencia, cuando la ausencia del Despacho sea superior a los cinco (5) días deberá solicitar la respectiva licencia, para los efectos de que puedan asumir el cargo alguno de los suplentes, quienes deberán continuar cumpliendo las funciones que la Ley le ha conferido al Alcalde Municipal.

Cuando la ausencia sea de horas, deberá prever su ausencia y organizar el Despacho, para que los documentos que requieran de su firma, queden firmados. También deberá Usted mantener comunicación permanente con la Alcaldía, por si tiene que dar instrucciones específicas sobre algún asunto importante e impostergable que se presente durante su ausencia.

Recuerde que Usted, como autoridad del Distrito tiene funciones que cumplir, y, como funcionario público, es responsable por el cumplimiento de las mismas. El no hacerlo debidamente, puede ocasionarle problemas no sólo a nivel administrativo, sino también en la jurisdicción penal.

Esperando que nuestra opinión, le sea de utilidad, me suscribo,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/hf.