

TEMA: LICENCIAS, VACACIONES  
FALTAS ABSOLUTAS Y TEMPORALES

Panamá, 9 de junio de 1998.

Doctora  
Susana Richa de Torrijos  
Gobernadora de la Provincia de Panamá.  
E. S. D.

Señora Gobernadora:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales y en especial como consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos; acuso recibo de su Oficio N°.A.L.-224-98, calendado 25 de mayo de 1998, por medio del cual nos solicita opinión legal respecto a si "Puede el Gobernador de Provincia acoger la renuncia presentada por un Alcalde de Distrito de su jurisdicción, y proceder a otorgar la investidura de Alcalde al Primer o Segundo Suplente, según corresponda"

Antes de proferir nuestro criterio, consideramos oportuno hacer alusión de la opinión que emitió el Departamento de Asesoría Legal de su Despacho sobre el punto consultado y a la vez, acotar algunos conceptos jurídicos para ampliar el margen de comprensión y emitir una adecuada respuesta.

OPINIÓN JURÍDICA DE ASESORÍA LEGAL Y JUSTICIA DE LA GOBERNACIÓN  
DE PANAMÁ.

"La Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley No.19 de 3 de agosto de 1992, en el artículo 4, ordinal 18, establece como una función de los Gobernadores, conceder licencia y vacaciones a los Alcaldes de sus respectivas provincias y llamar, en su orden, a sus suplentes para ejercer el cargo. El referido artículo continúa señalando que por falta transitoria el Gobernador designará un suplente interino, que cumplirá las funciones en tanto se presenten los titulares o se nombren sus reemplazos.

De acuerdo a la interpretación de este artículo la facultad de los Gobernadores se constriñe a las faltas temporales del Alcalde electo, y por ello hace referencia a conceder Licencias y vacaciones. En el caso que nos ocupa, la renuncia del señor Alcalde del Distrito de la Chorrera, no produce una ausencia temporal del cargo, sino una falta absoluta, tal como sería la muerte; supuestos éstos que no están contemplados en la Ley. Sin embargo, en el párrafo final del artículo in comento, en el supuesto de que se de una falta transitoria del Alcalde y de sus suplentes, se faculta al Gobernador para designar un "Suplente Interino" hasta tanto, se presenten los titulares o se nombren

sus reemplazos; excluyendo la posibilidad del Gobernador nombrar con carácter definitivo, y sin señalar a quién corresponde esta potestad; pues los Alcaldes, en el sistema actual son electos por votación popular y no son designados o nombrados por el Ejecutivo.

Por otro lado, existe la Ley No.25 de 25 de enero de 1996, específica sobre la materia de ausencia especiales de los Alcaldes Municipales, y la misma hace referencia a las ausencias del Alcalde por el cumplimiento de misión oficial, para lo cual se le concede Licencia y se llama a ocupar el cargo a sus suplentes en el orden que corresponda.

En el caso del Alcalde Elías Castillo Domínguez, la renuncia presentada produce una vacante o falta absoluta del cargo, y debe corresponder al Primer Suplente el desempeño del mismo, y si éste no pudiere, al Segundo Suplente; pero no como Alcalde Encargado, mediante resolución expedida por la Gobernación en los términos de las Leyes consultadas; sino en propiedad o titularidad de conformidad con las credenciales otorgadas por el Tribunal Electoral luego de los comicios electorales de mayo de 1994.

Nuestro criterio legal es que existe un vacío en cuanto a esta falta absoluta del cargo de Alcalde; y que las leyes vigentes no facultan a los Gobernadores para acoger la renuncia de un Alcalde y para proclamar, en su orden, al Suplente para que ejerza el cargo en propiedad."

## CONCEPTOS

1. Renuncia: El Diccionario Jurídico Elemental, define el concepto renuncia como dejación voluntaria de algo, sin asignación ulterior ni de persona que haya de suceder en el derecho o función. Documento en el cual se expresa la voluntad de la persona de dejar de laborar o desempeñar un cargo público o empleo.

2. Faltas temporales o absolutas. La primera se da en función de una ausencia transitoria del funcionario a su puesto de trabajo ya sea por motivos de Misión Oficial, o por razones que no están relacionadas con el ejercicio de su función. Las Faltas absolutas, son aquellas que pueden ser por motivo de una renuncia voluntaria, independientemente de las razones que originaron la misma. Es decir que nadie le ha impuesto u obligado a renunciar lo ha hecho en función de un derecho que surge del funcionario. El Jurista Manuel Osorio nos define el Concepto de Faltas como "ausencia de una persona del sitio en que hubiera debido estar, y nota en que hace constar su ausencia. Ambas acepciones ofrecen interés dentro del Derecho Administrativo, por lo que se refiere a la inasistencia de los empleados públicos a su puesto de trabajo ya sea temporal o absoluta. (OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Edit. Eliasta S. R. L. Argentina, 1994 p. 420.)

Luego de conocer las apreciaciones legales de los juristas en cuanto a los conceptos de Renuncias y Faltas temporales o Absolutas, pasaremos a vertir nuestro criterio.

## DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Coincidimos con la opinión externada por el Departamento de Asesoría Legal, en cuanto a que la Ley 2 de 2 de junio de 1987 "Por la cual se desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los Gobernadores de la República" no contempla expresamente la facultad del Gobernador para acoger la renuncia de un Alcalde escogido por votación popular, sin embargo, el párrafo segundo del artículo 4 de dicha Ley, dispone que al darse una falta temporal o transitoria del Alcalde y de sus suplentes, se faculta al Gobernador para designar un "Suplente Interino", hasta tanto se presenten los titulares o se nombren sus reemplazos.

Para resolver adecuadamente esta inquietud, debemos partir de la premisa que dentro de esta Ley no existe una norma jurídica aplicable al punto controvertido; por tanto hay que inferir la respuesta de las disposiciones legales que regulan casos semejantes, conforme lo autoriza el artículo 13 del Código Civil.

"Artículo 13. Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana."

En ese orden de ideas, encontraremos varias ordenanzas legales que colocan al Gobernador de la Provincia como Jefe Superior en materia de Policía;(art. 2 de la Ley 2 de 1987) además de ser el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva Provincia (art.3) es el Superior Jerárquico del Alcalde, en el orden administrativo sea nombrado por el Ejecutivo o escogido por votación popular. A modo de ejemplo, podemos enunciar los artículos 44, 46 (núm.), 47, 50 y 51 de la Ley 106 de 1973, y artículo 2 de la Ley N°.2 de 1987. Además en el orden político son representantes del Órgano Ejecutivo, el Gobernador de la Provincia (art. 249 C. P.), y el Alcalde en el Distrito, quedando éste subordinado al Gobernador en tales casos.(Cfr. Consulta 194 de 4 de diciembre de 1986)

Nótese que el Gobernador en el orden administrativo, conoce de licencias y vacaciones que soliciten los Alcaldes de sus respectivas Provincias, teniendo que llamar en su orden a los Suplentes para que ocupen la falta temporal producida. Al producirse la renuncia del Alcalde de la Chorrera y presentarse este acto de comunicación a la Gobernación, debemos tomar en cuenta, dos situaciones fundamentales; la primera que la renuncia que hace dicho funcionario es voluntaria, y segunda, este es un derecho que tiene todo empleado público que labora en la Administración pública, el cual no puede ser desconocido por ninguna autoridad. Definitivamente que prohijamos el criterio externado por la Asesoría de que el Gobernador no es quien nombró al Alcalde, mas, sin embargo ante el vacío legal, que presenta la Ley 2 de 1987, tenemos que recurrir a normas generales sobre nombramientos, renunciaciones y ausencias temporales y permanentes, estipuladas en el Código Administrativo, contentivos de una serie de disposiciones legales que jurídicamente pueden aplicarse al caso bajo examen.

En efecto, conforme al artículo 813 del Código Administrativo, las faltas temporales ocasionadas por las licencias deben llenarse por sus respectivos Suplentes. Ahora bien los Suplentes deben llenar las vacantes en el orden que corresponde es decir cuando fueron electos en atención a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política y el artículo 823 del Código Administrativo.

Cabe advertir que el Tribunal Electoral como autoridad competente, ya hizo entrega de las Credenciales a las personas que fueron proclamadas en los comicios electorales de 1994, por tanto, a la presente fecha, no tiene porque hacer Proclamaciones que se ejecutaron en esa época. (art.370 del Código Electoral)

Ahora bien, somos de opinión que la Nota de renuncia presentada por el funcionario (Alcalde de La Chorrera), es un acto de comunicación voluntaria y un acto de subordinación ante el Superior Jerárquico, que de acuerdo al artículo 821 numeral 4, puede ser perfectamente conocido por el Gobernador como superior jerárquico. Veamos

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

- 1.El Presidente de la República ante el Consejo de Gabinete;
- 2.Los Ministros de Estado, ante el Presidente y los demás empleados de los Ministerios ante el Ministro respectivo;
- 3.Los Representantes, ante la Asamblea, pero si está en receso la Asamblea, ante el Órgano Ejecutivo;
- 4.Las autoridades del orden público, ante sus inmediatos superiores. Los subalternos de las oficinas, ante sus respectivos jefes;
- 5.Los miembros de los Consejos Municipales se excusarán ante el Gobernador y solicitarán licencia ante el Alcalde;
- 6.Los empleados nacionales del orden administrativo y fiscal no especificado atrás, ante el Presidente de la República, si funcionan en más de una Provincia; ante el Gobernador si funcionan en más de un Distrito, y ante el Alcalde en los demás casos; los subalternos de las oficinas ante los respectivos jefes;
- 7.Los empleados por acuerdos, ante quienes dispongan tales acuerdos, y a falta de tales disposiciones sobre el particular ante el Alcalde; y
- 8.Si hubiere empleados no comprendidos en ninguna de las reglas anteriores, harán su solicitud ante la autoridad política que ejerza jurisdicción en todo el territorio donde el solicitante ejerza sus funciones; prefiriendo a la de inferior categoría cuando haya dos o más que llenen esa condición".

En el caso subjudice, la autoridad que le sigue en la escala inferior al Presidente, como autoridad máxima de la Provincia, es el Gobernador. Por lo tanto, la actuación adoptada por la señora Gobernadora es atinable, puesto que al producirse la ausencia del titular (Alcalde) meritaba adoptar una medida inmediata ya que el Despacho no podía quedar en acefalía y la Administración Municipal no puede verse interrumpida; teniendo el Gobernador que designar al Suplente Interino, para llenar la falta temporal que se produjo en el momento, hasta tanto se presentaran los titulares o se nombraran sus reemplazos de conformidad con el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley 2 de 1987.

Al llamarse, al Primer Suplente, señor Eric Almanza Carrasco como Encargado del Despacho Alcaldicio mediante Resolución D.G.-013-98 de 22 de mayo de 1998, se cumple con lo que dispone el artículo 2, párrafo segundo de la Ley 2 de 1987; no obstante, hay que tomar en cuenta, que al presentarse el señor ERIC ALMANZA CARRASCO, como Primer Suplente, éste ya no va llenar una falta temporal sino absoluta que dejó el principal, por tanto, consideramos que ya no va hacer Encargado del Despacho; pues al ser puesto en conocimiento de la renuncia del Alcalde, éste debe inmediatamente proceder a tomar posesión del cargo en propiedad ante el Juez Municipal del lugar o en defecto ante el Notario Público o ante dos testigos hábiles. (art.65 Ley 106/73)

En esta parte queremos llamar la atención, la norma in comento es prístina y señala un orden preferencial, es decir que el Primer Suplente a Alcalde, debe tomar posesión en primer lugar ante el Juez Municipal del lugar, en caso que éste no se encuentre ante Notario Público y por último ante dos testigos hábiles.

El artículo 823, del Código Administrativo, señala que las faltas absolutas provienen de renunciaciones o excusas admitidas; de destitución o declaratoria de vacante. Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular, (como es el caso del Alcalde de La Chorrera) se llenan por los Suplentes y en los demás, por nueva elección; pero mientras se verifique, entrarán a funcionar los Suplentes. En consecuencia, al producirse la ausencia del titular debe llamarse en el orden en que fueren elegidos, según lo declarado por el Tribunal Electoral, dado que éste es el organismo que en nuestro sistema jurídico tiene competencia privativa para ello.

Es importante, anotar, que en caso que el Primer Suplente no pudiera ocupar el puesto, pasará en su defecto el Segundo Suplente a ocupar dicha posición, pero no como Alcalde titular, sino como Segundo Suplente del Despacho Alcaldicio. Los actos que Gobernación haya emitido en este sentido, deben ser puesto en conocimiento del Tribunal Electoral, a efectos de que se lleve un control sobre los hechos acontecidos; de igual manera al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Es interesante destacar que en el caso de los Legisladores, según nos señaló el Doctor Broce, Director de Asesoría Jurídica de la Asamblea Legislativa, si un Legislador renuncia, primero se presenta la situación ante la Comisión de Credenciales quien valorará la situación elaborándose un informe que posteriormente será enviado al Pleno de la Asamblea para que se adopte la decisión emitida por el funcionario, este es un mecanismo a nivel interno.

Fácil es apreciar, que en el caso de los Legisladores sí existe un procedimiento para los casos de renuncia.

Finalmente, este Despacho es del criterio, que la renuncia puede ser presentada ante la Gobernación de conformidad con el artículo 821, numeral 4 del Código Administrativo. No obstante, sería ideal que la Ley 2 de 1987, fuese reformada para contemplar dentro de las funciones que ejerce la Gobernación autoridad máxima de la Provincia, de orden administrativo, las faltas no sólo temporales sino absolutas definiéndose los casos que pueden ser conocidos por ejemplo por renuncia o muerte del funcionario. Coincidimos con la opinión de Asesoría Legal en cuanto a que corresponde al Primer Suplente el desempeño de la vacante producida y si éste no

puriere, al Segundo Suplente; pero no como Alcalde Encargado, mediante resolución expedida por la Gobernación en los términos de las leyes consultadas; sino en propiedad o titularidad de conformidad con las credenciales otorgadas por el Tribunal Electoral luego de los comicios electorales de mayo de 1994. Ello es así, pues al producirse una falta absoluta, se produce la vacante del cargo, que tiene que ser ocupada en propiedad por el Primer Suplente, el cual después de comunicado la renuncia procederá a tomar posesión de acuerdo al artículo 65 de la Ley 106 de 1973.

Con la esperanza de haber aclarado sus inquietudes, me suscribo de la señora Gobernadora, con las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.