



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 24 de febrero de 2016.  
C-16-16

Licenciado  
Rafael Pino Pinto  
Gobernador de la Provincia de Panamá  
E. S. D.

Señor Gobernador:

Con respecto a su nota No. 013 S.G./GdP-16, mediante la cual solicita a esta Procuraduría su opinión respecto a la incompatibilidad existente entre la Ley 37 de 29 de junio de 2009 y la Ley 25 de 25 de enero de 1996, sobre el procedimiento a seguir frente a las ausencias de los Alcaldes, debo manifestar lo siguiente:

Esta Procuraduría es de la opinión que la Ley 25 de 25 de enero de 1996 no ha sido expresamente derogada por ninguna otra ley, por lo tanto, debemos entender que la misma se mantiene vigente. Sin embargo, en virtud de la promulgación de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, se han suscitado incompatibilidades con la ley objeto de estudio, por lo que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil, la Ley 25 de 25 de enero de 1996 debe considerarse insubsistente, por lo que lo concerniente a las ausencias y permisos de los Alcaldes debe tramitarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

Al respecto, es pertinente citar lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública y los artículos 1 y 2 de la Ley 25 de 25 de enero de 1996, por la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los alcaldes municipales:

Ley 37 de 2009.

**“Artículo 85.** El Alcalde podrá ausentarse del territorio nacional y fuera de su jurisdicción distrital, sin pedir licencia del cargo, por un tiempo máximo de cinco días hábiles, cuando sea invitado oficialmente a participar en actos o actividades inherentes al cargo. En su ausencia, asumirá el Vicealcalde las funciones administrativas. Cuando la ausencia exceda los cinco días hábiles, el Alcalde solicitará por escrito al Consejo Municipal, la licencia correspondiente, que deberá ser tramitada mediante resolución motivada, en donde se encargará del despacho el Vicealcalde.”

Ley 25 de 1996.

“**Artículo 1.** Los alcaldes podrán ausentarse del territorio nacional, sin pedir licencia del cargo, por un tiempo máximo de cinco (5) días hábiles, cuando sean invitados oficialmente, por parte de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, a participar en actos, seminarios, conferencias u otras actividades o eventos relacionados con los municipios.

En estos casos especiales, queda entendido que los alcaldes conservarán la investidura del cargo.”

“**Artículo 2.** Cuando la ausencia exceda los cinco (5) días hábiles, el alcalde requerirá licencia concedida por el gobernador de la respectiva provincia, de acuerdo con la ley.”

Como se ha indicado, la Ley 25 de 1996 se debe estimar vigente por no encontrarse expresamente derogada por ley posterior a su expedición, sin embargo, del texto de las disposiciones jurídicas citadas, se observa que existe una incompatibilidad entre la Ley 37 de 2009 y la Ley 25 de 1996, en lo que concierne al procedimiento a seguir y la autoridad a quien corresponde autorizar la licencia correspondiente al Alcalde, cuando la ausencia de éste en el cargo exceda de los cinco (5) días hábiles por motivo de asistencia a actos, seminarios, conferencias u otro tipo de actividades relacionadas con los municipios; por su parte, la Ley 37 de 2009, establece que corresponde al Consejo Municipal mediante resolución motivada autorizar las mismas, lo cual difiere de lo establecido en la Ley 25 de 1996, en la que se atribuye al Gobernador de la Provincia respectiva, dicha facultad.

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la Ley 37 de 2009, es de fecha posterior, y en su Capítulo II del Título VI se regula íntegramente lo relativo al salario, vacaciones, licencias con sueldo, ausencias temporales y ausencias absolutas del Alcalde Municipal.

También es importante anotar que el numeral 29 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, adicionado por el artículo 149 de la Ley 37 de 2009, y modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, atribuye competencia exclusiva al Consejo Municipal para autorizar las vacaciones, las licencias y las salidas del territorio nacional cuando sean mayores de cinco (5) días, tanto al Alcalde como al Vicealcalde. Con esta modificación a la Ley 106 de 1973 surge una contradicción entre lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, tal como quedó modificado por la Ley 19 de 1992, y el numeral 29 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, adicionado por la Ley 37 de 2009, respecto a qué autoridad le corresponde autorizar las vacaciones y licencias de los Alcaldes.

En ese sentido, es pertinente evaluar que conforme lo dispone el artículo 36 del Código Civil, inserto en el Capítulo IV, titulado “Derogación de las Leyes”, la insubsistencia de una disposición legal se da por: declaración expresa del legislador o **por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia, a la que la anterior disposición se refería.**

En virtud de lo anteriormente expuesto, debo indicar que el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987 y los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 25 de 1996, se deben entender como insubsistentes, en virtud de las modificaciones introducidas al artículo 17 de la Ley 106 de 1973 por el artículo 149 de la Ley 37 de 2009 y lo dispuesto en el artículo 85 del mismo precepto legal, ya que esta ley vino a regular la materia que íntegramente se encontraba desarrollada en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 25 de 1996, por lo que, de conformidad con el artículo 36 del Código Civil, se colige que ha tenido lugar la insubsistencia de la Ley 25 de 25 de enero de 1996.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au

