

9 de septiembre de 1996,

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

Señora Gobernadora:

Con agrado e interés, acusamos recibo de su interesante Oficio Nº. A.-390-96, fechado 24 de julio de 1996, en el cual nos plantea inquietudes relacionadas al procedimiento de impedimentos y recusaciones en los procesos administrativos.

Previo a la absolución de sus interrogantes, es nuestro deber señalar, que para la correcta absolución de sus Consultas en futuras oportunidades, es necesario nos sea adjuntado el criterio de la Dirección de Asesoría Legal de la Gobernación, en atención a lo que dispone el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial.

Señala usted que "luego de analizar los expedientes y comprobada la recusación o el impedimento, las normas procedimentales aparentemente nos exigen llamar a ocupar el cargo al Primer o Segundo Suplente de la autoridad que es recusada o declarada impedida".

Es evidente que sus inquietudes se centran en torno a la autoridad que debe sustituir al Alcalde declarado impedido o recusado.

Sobre la figura del Alcalde, el artículo 238 de la Constitución Política, señala:

"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 mas de ellos, los Alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Organó Ejecutivo".

El mandato constitucional se encuentra a su vez desarrollado en el artículo 43 de la Ley 106 de 1973 (Régimen Municipal), reformada por la Ley 52 de 1984, que dispone:

"Artículo 43. 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 una de ellos, los Alcaldes y sus Suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Organó Ejecutivo".

Es claro el cuerpo normativo citado, al señalar que cada Alcalde cuenta con dos (2) Suplentes. En virtud de tal mandato legal, dichos Suplentes son los llamados a sustituir en sus ausencias al Alcalde titular, y asimismo, cuando se vean imposibilitados de cumplir con sus funciones por expreso mandato de la Ley.

Sobre este tópicó, los artículos 7 y 8 de la Ley N^o 25 de 25 de enero de 1996, -por la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los Alcaldes Municipales- nos dicen:

"Artículo 7. El gobernador resolverá la solicitud de licencia en un término no mayor de cinco (5) días, mediante resolución motivada, y procederá a encargarse del despacho al primer suplente del alcalde. En el evento de que éste no pudiese encargarse, llamará al segundo suplente".

Artículo 8. En caso de que el segundo suplente no aceptase el cargo y hubiese falta transitoria del alcalde, el gobernador designará un suplente interino, que ejercerá las funciones hasta tanto se presenten los titulares o se nombren sus reemplazos, tal como lo establece el Artículo 4 de la Ley 2 de 1987, reformada por la Ley 19 de 1992".

La norma reproducida permite, que el Despacho alcaldicio ante la ausencia del Titular, pueda seguir funcionando, ya sea con el Primer Suplente, y en su defecto con el Segundo Suplente.

A seguidas, analizaremos las disposiciones que en nuestro sistema jurídico regulan lo relativo a los Impedimentos y las Recusaciones. En primer lugar, tenemos que el Código Administrativo, instrumento jurídico que se refiere a la justicia administrativa que es de la competencia de los Alcaldes, en su artículo 1728, nos dice:

Señala el artículo 1728 del Código Administrativo:

"ARTÍCULO 1728. Respecto de notificaciones, traslados, evaluos, reconocimientos, registros, allanamientos, impedimentos y recusaciones, se procederá de conformidad con las disposiciones del Código Judicial".
(Subrayado de la Procuraduría).

Pues bien, al remitirnos al Código Judicial, según el mandato señalado en el artículo transcrito, tenemos que el artículo 754 de dicho cuerpo normativo, dispone:

"ARTÍCULO 754. El Juez o Magistrado en quien concurra alguna de las causales expresadas en el artículo 749 debe manifestarse impedido para conocer del proceso dentro de los dos días siguientes al ingreso del expediente a su despacho, exponiendo el hecho que constituya la causal.

De los impedimentos de los Jueces de Circuito o Municipales conocerá el Juez del mismo ramo, siguiente en numeración. En los Circuitos o Municipios donde solamente haya un Juez, conocerá el respectivo suplente".
(Subrayado de la Procuraduría).

Señala claramente el artículo citado, el procedimiento a seguir en los casos en que el Juez o Magistrado se manifieste impedido para conocer de un proceso en particular, indicando tanto el término para presentar dicho impedimento, como el medio idóneo para exponerlo, mediante la mención del hecho que fundamente la causal; además, ordenando que allí donde solo haya un Juez, conocerá del impedimento el respectivo Suplente.

A continuación, detallamos el procedimiento que ordena el Código Judicial para la calificación de los impedimentos y recusaciones en todo tipo de proceso: Lo cual adecuamos a la situación objeto de consulta.

IMPEDIMENTOS

1. El Alcalde en quien concurra alguna causal de impedimento (v. art. 749 C.J.), debe manifestarse impedido para conocer del proceso dentro de los dos (2) días siguientes al ingreso del expediente a su despacho, exponiendo el hecho que constituye la causal (Ver art. 754 C.J.).

2. Recibido el expediente por el Primer o Segundo Suplente del Alcalde (segun el caso), éste decidirá la legalidad o no del impedimento, dentro de los tres (3) días siguientes.

2.1. Si el suplente decide que es legal el impedimento, se declarará separado del conocimiento al Alcalde impedido y se proveerá lo conducente a la prosecución del proceso.

2.2. Si se califica de ilegal el impedimento, se le devolverá el expediente al Alcalde para que siga conociéndolo. (Ver art. 754 C.J.).

3. Contra el auto calificadorio del impedimento no habrá recurso alguno, pero la parte que no se conforme con la declaración de ilegalidad del impedimento podrá recusar al Alcalde que lo manifestó. (Ver art. 753 C.J.).

RECUSACIÓN

1. Si el Alcalde en quien concurre alguna causal de impedimento no lo manifestare dentro del término legal, la parte interesada puede recusarlo en cualquier estado de la respectiva instancia, hata dentro de los dos (2) días siguientes al vencimiento del último trámite. (Ver art. 755 C.J.).

2. La recusación no será procedente si quien la promueve, ha hecho alguna gestión en el proceso, después de iniciado éste, con previo conocimiento de la causal invocada. (Ver art. 755 C.J.).

3. Debe estar fundada en alguna de las causales del artículo 749 del Código Judicial, a fin de no ser rechazado de plano. (Ver art. 755 C.J.).

4. Debe presentarse por escrito, expresando con toda claridad el motivo o hecho del impedimento y será dirigida a los funcionarios a quienes toca conocer del impedimento, correspondiente (Ver art. 758 C.J.).

5. Si la causal alegada se encuentra prevista en la Ley, se procederá así:

5.1 El suplente a quien corresponda conocer del Incidente pedirá informe al Alcalde recusado sobre la verdad de los hechos en que se funda la recusación, y pondrá a su disposición el escrito respectivo.

5.2 El Informe debe evacuarse dentro de los tres (3) días siguientes. Si el recusado conviene en los hechos, se le declarará separado del conocimiento si configurasen la causal alegada.

5.3 En caso contrario se practicarán las pruebas aducidas en un término de tres a ocho días.

5.4 Vencido el anterior término, se decidirá dentro de los tres días siguientes si está o no probada la recusación. (Ver art. 758 C.J.).

6. El incidente de recusación se surtirá sin intervención de la parte contraria en el proceso. (Ver art. 758 C.J.).

7. El Alcalde cuyo impedimento o recusación haya sido declarado legal, queda definitivamente separado del conocimiento del respectivo proceso. No podrá intervenir en dicho proceso, aunque posteriormente desaparezca la causal. (Ver art. 761 C.J.).

8. El proceso se suspende sin necesidad de resolución; desde que se requiera el Informe al Alcalde recusado hasta que se decida el Incidente, con la salvedad de las diligencias o trámites iniciados. (Ver art. 759 C.J.).

9. Toda las resoluciones en el Incidente de recusación son irrecurribles. (ver. art. 762).

10. La facultad de recusar se extingue con el pronunciamiento de la resolución final, aún cuando esté sujeta a recurso.

11. Los Suplentes a quien corresponda conocer del impedimento o recusación no están impedidos ni son recusables. (Ver art. 765, num. 1 C.J.).

Ha sido la práctica en el Municipio de Panamá, remitirse en estos procedimientos a las normas que señala el Código Judicial, previo traslado a la Gobernación de la Provincia, a fin de que califique el impedimento o la recusación.

Debemos resaltar que el mencionado artículo 754, marca un criterio específico para determinar qué autoridad entra a conocer el impedimento o la recusación, en aquellos Municipios donde solamente haya un Juez, estableciendo que conocerá el respectivo Suplente.

Podemos afirmar, que análogamente este último supuesto es el que mejor se ajusta a la situación de los Alcaldes, ya que en los Municipios donde solo haya un Juez, no existe otra autoridad jurisdiccional de su categoría. En otras palabras, así como el Juez no tiene funcionarios de igual jerarquía en el Municipio, igualmente el Alcalde es la única autoridad administrativa de su nivel en el Distrito.

Es importante resaltar que el artículo 754 al referirse a las autoridades que tendrán conocimiento del impedimento, está señalando el funcionario que tramitará el procedimiento, o sea, el que calificará la causal, por tanto, es el suplente del Alcalde quien debe conocer del trámite señalado.

Por esta razón, consideramos que la imparcialidad y objetividad en estos procedimientos no se encuentra vulnerada, ya que nos encontramos frente a la aplicación de las normas de procedimiento en los procesos de justicia ordinaria. No consideramos objetable el procedimiento que efectúa el Municipio, siempre que se apegue a las normas citadas.

El cumplimiento de las reglamentaciones procedimentales que señala el Código Judicial, por remisión expresa del artículo 1728 del Código Administrativo, obedece al principio constitucional del Debido Proceso, cuya esencia radica en que la colectividad debe ser juzgada conforme a los trámites legales. Dichas normas requieren ser expedidas mediante Ley formal de la Asamblea Legislativa, incluso los de justicia administrativa, ya que las mismas son de orden público.

Negar la objetividad de este procedimiento, así como su contradicción con el Debido Proceso, no es función que compete a esta Procuraduría, ya que como es sabido, la guarda de la Constitución y la Ley corresponden al Pleno, y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente. (Ver numerales 1 y 2 del artículo 203 de la Constitución Política).

Reiteramos por lo anterior, que es el Suplente del Alcalde quien debe conocer de los Impedimentos de éstos, y por tanto, todo el procedimiento debe ventilarse en esta instancia, bajo el conocimiento directo del Suplente, a quien el Alcalde deberá enviar el expediente en el término señalado por la Ley. Dicho Suplente calificará el motivo de ilegalidad del impedimento, y en caso de tener sustento legal, el mismo entrará a conocer del caso en particular.

En efecto, debemos tener presente que siguiendo los lineamientos del Código Judicial, en el caso de los Circuitos o Municipios donde solamente haya un Juez, y en el caso de esta consulta un Alcalde, los atinente a los Impedimentos y Recusaciones debe ser del conocimiento del Suplente del Alcalde.

En adición a lo señalado, no encontramos ninguna norma en la Ley 2 de 1987, ni el artículo 9 de la Ley 19 de 1992. (que reforma el artículo 4 de la Ley 2 de 1987), que faculte a los Gobernadores para participar en los procedimientos relacionados con los impedimentos y recusaciones de los Alcaldes.

Finalmente, y en virtud de las razones ya señaladas, estimamos que es impropio el que en el desarrollo de estos procedimientos intervenga o participe la Gobernación de la Provincia.

Esperando mediante la presente, haber disipado sus dudas al respecto y deseándole éxitos en sus funciones, me suscribo.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/22/hf.