



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de febrero de 2020
C-SAM-06-2020

Licenciado
Carlos Chavarría
Alcalde del distrito de Portobelo
Provincia de Colón
E. S. D.

Ref.: funciones del Vicegobernador

Señor Alcalde:

Damos respuesta a su Nota No. SGAMP055/2020 de 10 de febrero de 2020, recibida en esta Procuraduría el 12 de febrero de 2020, mediante la cual solicita la opinión de este Despacho respecto a la función del Vicegobernador de **representar** a la Gobernadora de la provincia en diferentes eventos, lo cual considera es ilegal, toda vez que, la misma está en función y no se encuentra de licencia ni fuera del país.

Haciendo un examen prolijo de la nota objeto de consulta, y en virtud de la facultad concedida a esta Procuraduría en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; me permito en primer lugar, expresarle que no es dable a esta Procuraduría de la Administración pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad en cuanto al acto de representación de la Gobernadora por parte del Vicegobernador en diferentes eventos o actividades; toda vez que, escapa del ámbito de nuestra competencia y además implicaría ir más allá del límite que nos impone la Ley y la Constitución.

Adicional a ello, estaríamos emitiendo un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre una materia, cuya competencia corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial. Al respecto, veamos lo que dispone el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales**, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310 * E-mail:
procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

Ahora bien, en aras de brindar una orientación general respecto a las funciones del Vicegobernador, me permito exponer los siguientes argumentos:

Para el caso que nos ocupa, resulta importante analizar lo que dispone el artículo 252 de la Constitución Política, cuyo texto a la letra dice:

“**Artículo 252.** En cada provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá **un suplente designado** también por el Órgano Ejecutivo.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.”

De la citada norma constitucional, se infiere que en cada provincia habrá un Gobernador y que éste, **tendrá un suplente también designado por el Órgano Ejecutivo**. Se desprende con meridiana claridad que las funciones que desarrollará la figura del Suplente del Gobernador así como de sus deberes, se determinarán por medio de la Ley.

Cabe señalar, que el precepto constitucional antes descrito, es desarrollado por los artículos 2 y 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificado por la Ley 19 de 6 de agosto de 1992 y Ley 37 de 29 de julio de 2009 “*que descentraliza la Administración Pública*”. Veamos:

“Artículo 2. El Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva provincia y tendrá la responsabilidad de inspeccionar la labor de las entidades públicas, tanto las del Gobierno Central como las descentralizadas, en lo referente a políticas, planes y programas de su circunscripción, de modo que sean consistentes con las acciones nacionales, sectoriales y provinciales de desarrollo económico y social que adopte el Gobierno Nacional.

El Gobernador es la máxima autoridad de la Administración Pública provincial y, por delegación, jefe superior en materia de policía dentro de la provincia.

El Ministerio de Gobierno y Justicia coordinará sus labores.”

Artículo 4. Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones, entre otras:

1. Representar al Órgano Ejecutivo en su circunscripción;
2. Coordinar y evaluar la función administrativa del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas, en la provincia donde ejerzan sus funciones;
3. Coordinar las relaciones de los municipios que integren la provincia respectiva;

4. Inspeccionar, supervisar, coordinar las actividades de los establecimientos públicos del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas que funcionen en la provincia, así como las obras públicas que se construyen en la provincia con fondos públicos y dar cuenta de su estado al Órgano Ejecutivo.

...

31. Recomendar a las autoridades municipales y nacionales los estudios y programas que estimen necesarios para el desarrollo económico y social de la provincia.

32. Proponer al Órgano Ejecutivo la creación de empleos y servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la gobernación a su cargo

36. Todas aquellas otras funciones que le asignen la ley o el Órgano Ejecutivo.

Como podemos observar, los artículos examinados desarrollan las funciones del Gobernador; más no así las del suplente; no obstante, más adelante analizaremos las funciones que le corresponden a la figura del Vicegobernador.

En este orden de pensamiento, tenemos que el párrafo segundo del artículo 1 de la referida Ley 2 de 1987, señala lo siguiente:

“Artículo 1: Habrá en cada provincia un Gobernador, que será de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, quien coordinará sus labores y al cual estará supeditado.

Cada Gobernador tendrá **un suplente** designado en igual forma por el Órgano Ejecutivo, **quien lo reemplazará en sus ausencias temporales y lo representará cuando éste lo designare.”**

Podemos colegir del respectivo cuerpo normativo, que el Gobernador de la Provincia tendrá un **Suplente**, a quien le corresponderá **reemplazar al titular en sus ausencias temporales, y lo representará cuando aquél lo designare**. En tal sentido, la norma plantea dos prepuestos legales; el primero, hace referencia a que el Suplente reemplazará al Gobernador en sus ausencias temporales y en segundo lugar, lo representará cuando lo designe.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el **“Suplente”**, es aquel que sule al titular, en este caso, en sus ausencias temporales; en ese orden de ideas, se entiende por **reemplazar en sus ausencias temporales**, según el referido diccionario, así:

“... ”

1. tr. Sustituir algo por otra cosa, poner en su lugar otra que haga sus veces.
2. tr. Suceder a alguien en el empleo, cargo o comisión que tenía o hacer accidentalmente sus veces.” (El subrayado es nuestro).

El reemplazo en ausencias temporales por parte del Vicegobernador implica una de las responsabilidades más importantes del cargo, toda vez que el mismo significa el ejercicio temporal de las funciones, cuando por alguna razón o motivo el titular no pudiera ejercer el mismo (por ejemplo cuando esta de licencia, etc.). Tal concepto es recogido no solo en la norma citada, sino también se encuentra recogida de manera general en los artículos 813 y 823 del Código Administrativo, los cuales disponen, lo siguiente:

“Artículo 813. **Reemplazo de un empleado de licencia.** Toda licencia *da lugar a una falta temporal que se llena con el respectivo suplente...*”

Artículo 823. Son faltas absolutas las que provienen de renunciaciones o excusas admitidas; de destitución o declaratoria de vacante.

Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes **y en los demás**, por una nueva elección; **pero mientras esto se verifique, entrarán a funcionar los suplentes.**” (Lo subrayado y resaltado es nuestro.)

En consecuencia, ante la falta del funcionario titular corresponde al Suplente en este caso, al Vicegobernador, llenar la vacante temporal mientras desaparecen las causas que le impiden a aquel el ejercicio del cargo para el cual fue designado; a efectos de no paralizar la gestión administrativa del Estado, para que pueda continuar con la prestación de los servicios que la entidad debe prestar por mandato de la Ley. (Cfr. C-134-19 de 17 de diciembre de 2019).

Lo anterior, también tiene su sustento en el “*Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Gobierno*” del año 2013, aprobado por DIPRENA/DOE/N°.2509 del 13 de diciembre de 2013, Departamento de Organización del Estado de la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas; el cual señala el objetivo y funciones del Vice gobernador, así:

Vice gobernación

Objetivo: Colaborar con el Gobernador en el planteamiento, dirección, coordinación, control y **supervisión de los programas, proyectos y políticas que se ejecutan en la Gobernación.**

Funciones:

-Asistir al Gobernador (a) en sus funciones.

-Reemplazarlo en ausencias temporales y representarlo por delegación en actos oficiales.

-Presidir los eventos de la lotería designado por el Gobernador (a).

-Realizar otras funciones que competen al ámbito de su responsabilidad y que le sean asignadas por su superior jerárquico.”

En atención a las funciones antes descritas en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Gobierno y la Ley, queda claro que el Vicegobernador ante las ausencias temporales del Gobernador lo reemplazará; otra cosa distinta, es que estando el Gobernador en posesión de su cargo por algún motivo no pueda asistir a cumplir determinada función o actividad, por lo que de acuerdo con el referido instrumento organizacional y legal; **el Gobernador puede designar al Vicegobernador, para que lo asista en sus funciones o que lo represente por delegación en actos oficiales; realizar funciones que competen al ámbito de su responsabilidad y que le son asignadas por su superior jerárquico.** (Cfr. Consulta 231 de 23 de julio de 2002)

Atentamente,


Rigoberto Gonzalez Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cd