



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 2 de julio de 2015.  
C-57-15

Honorable Representante  
Evilio Morales  
Presidente de la Junta Comunal  
de El Valle de Antón  
E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestra función de asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos dar respuesta a su nota fechada 16 de junio del presente año, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría, al respecto de la Autoridad a quien compete sancionar a un Alcalde, así como el procedimiento y normativa jurídica aplicable.

Damos respuesta a su interrogante indicándole que corresponde al Gobernador de la Provincia suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción, así como conocer en primera instancia, de los actos que no constituyan delitos, que deban conocer las autoridades de policía y de las infracciones cometidas por los alcaldes de su circunscripción territorial, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, esto de conformidad con lo establecido en los numerales 13 y 15 del artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, tal como quedó modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992.

El artículo 47 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, tal como quedó modificado por el artículo 23 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, es del siguiente tenor:

**“Artículo 47.-Los Alcaldes elegidos por votación popular serán suspendidos de sus cargos por los Tribunales competentes por un período no mayor de treinta (30) días, cuando sin justa causa, se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los acuerdos municipales, los derechos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de la justicia ordinaria y administrativa. Los Alcaldes nombrados por el Órgano Ejecutivo podrán ser suspendidos por el Gobernador por las mismas causas.”** (el resaltado es nuestro)

Se desprende de la norma transcrita que los alcaldes designados por el Órgano Ejecutivo serían suspendidos por el Gobernador, sin embargo, el artículo 4 de la ley 2 de 2 de junio de 1987, tal como quedó modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, dice así:

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

13. **Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción que se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de Justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar. Esta suspensión no podrá durar más de treinta días;**

14. Recomendar al Órgano Ejecutivo la remoción de aquellos alcaldes que no cumplan con los deberes de su cargo, observen mala conducta pública o trabajen a desgano o sin una real identificación con el Gobierno Nacional,

15. Conocer en primera instancia, en los actos que, no constituyan delitos, que deben sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. La segunda instancia se surtirá ante el Ministro de Gobierno;

(...)

18. Conceder licencia y vacaciones a los alcaldes de sus respectivas provincias y llamar, en su orden, a sus suplentes, para ejercer el cargo.

(...)” (el resaltado es nuestro)

La disposición legal transcrita atribuye a los Gobernadores de provincia la facultad para ordenar la suspensión de los alcaldes de sus respectivas jurisdicciones.

Con relación a esto último, estimo pertinente referirme al artículo 235 de la Constitución Política de la República de Panamá, la cual establece el principio de que ningún servidor público municipal puede ser suspendido por una autoridad administrativa nacional, y sobre cuyo contenido, aplicado al tema particular de la consulta, se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 19 de noviembre de 1999, al revisar la constitucionalidad del numeral 13 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 1992. La parte medular de este fallo es del tenor siguiente:

“Siendo ello así, es evidente que el Gobernador es una autoridad provincial que carece de funciones de trascendencia nacional, que involucraría su injerencia en más de una provincia para representar al ejecutivo, coordinar las relaciones entre los municipios, evaluar la función administrativa del gobierno central, las entidades autónomas y semiautónomas, velar por el cumplimiento del orden público y demás tareas descritas en el artículo 9 de la ley 19 de 1992, y, ello es restringido por el mencionado artículo 249 de la Constitución Nacional a solamente la provincia en la cual se nombra el Gobernador, e incluso por el mismo artículo 9 de la ley 19, que en varios de sus numerales enfatiza que las funciones y atribuciones que le concede el Gobernador se circunscribe a la provincia donde ejerce sus funciones. Por ende, no procede el cargo de inconstitucionalidad;...” (el resaltado es nuestro)

Del contexto de las disposiciones legales citadas relativas al objeto de su consulta, puede advertirse la incompatibilidad existente entre lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984, y el ordinal 13 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, según quedó modificado por la Ley 19 de 1992, por lo que resulta pertinente advertir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil, el primero de tales artículos, es decir, el 47 de la Ley 106 de 1973, debe estimarse insubsistente por existir una ley especial y posterior que señala al gobernador **como la autoridad competente para suspender a los alcaldes de su respectiva circunscripción, sin distinción de ninguna clase**, cuando éstos se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, y demás disposiciones administrativas y judiciales.

Por otra parte, cabe indicar que la parte final del numeral 15 del artículo 2 de la Ley 2 de 1987, la cual hace referencia a la segunda instancia, no puede ser aplicado de acuerdo a lo que dispone el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por ser contrario a lo establecido en el artículo 235 de nuestra Carta Magna.

En virtud de las consideraciones legales expuestas, esta Procuraduría es de la opinión que corresponde al Gobernador de la Provincia conocer y aplicar las sanciones que correspondan a los Alcaldes dentro de su circunscripción, por las conductas descritas en los numerales 13 y 15 de la Ley 2 de 1987, tal como quedó modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 1992.

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

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au

