

Panamá, 9 de noviembre de 2000.

Señora

LIBERTAD BRENDA DE ICAZA

Alcaldesa del Distrito de La Chorrera.

La Chorrera, Provincia de Panamá.

Señora Alcaldesa:

Dando cumplimiento a las funciones que nos son asignadas constitucional y legalmente, procedo a dar formal respuesta a Oficio No.DA/737-2000 fechado 5 de octubre del 2000, recibido en este Despacho el 9 de octubre del mismo año, en el que nos expone la siguiente situación:

“La presente tiene por finalidad elevar una consulta que guarda relación con la Administración Municipal que en estos momentos presido.

En el año de 1984, el Honorable Consejo Municipal del Distrito de La Chorrera, aprobó el Acuerdo No.23 fechado 26 de octubre de 1984 por el cual se adopta la nueva Organización Municipal y se crean las unidades Administrativas, modificados por los Acuerdos No.32 del 13 de Diciembre de 1984 y el No.3 del 22 de Febrero de 1990, Acuerdos y modificaciones, cuya finalidad primordial consistía en restarle todas las funciones y facultades legales del Alcalde de dicha época, limitando exclusivamente a Nombrar a los Corregidores. (sic)

Todas las facultades para realizar nombramientos y remociones de funcionarios en el Municipio de La Chorrera, recaía exclusivamente en el Consejo Municipal.

De conformidad a lo dispuesto por el Artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en su Ordinal 6, el Consejo es competente para:

“CREAR o suprimir cargos Municipales, y determinar sus funciones períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la constitución (sic) y las Leyes Vigentes”.

Sin embargo y a nuestro leal entender, el Consejo no está facultado para realizar Nombramientos o remociones de Funcionarios Municipales, salvo los que por Ley únicamente les están asignados y de igual forma no están facultados para abrogarse tal función, o sea, la de realizar otros Nombramientos.

Nuestra consulta pretende determinar los efectos legales de los citados Acuerdos o la infracción de disposiciones Legales o Constitucionales, tomando en consideración que los Acuerdos Municipales son de inferior Jerarquía Legal.

Fundamentamos de igual forma nuestra consulta en el Ordinal 4 del Artículo 45 de la Ley 106 de 1976 (sic) que a la letra dice:

“Nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos Municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.”

Antes de ofrecer respuesta de fondo a la situación expuesta, es de suma importancia para nosotros como entidad consejera efectuar algunas consideraciones generales al respecto, para luego analizar a lo normado en nuestra legislación municipal en relación con las funciones de las autoridades municipales.

Primeramente, es fundamental entender que el desarrollo municipal es uno de los aspectos medulares en la modernización del Estado, toda vez que éste

tiene su presencia institucional más importante en los municipios por medio del gobierno municipal, el cual es elegido por votación popular.

De allí que, la unificación de criterios, las políticas coordinadas, los programas en conjunto, en resumen, el trabajo en consulta son aspectos determinantes en el nuevo rol que le toca asumir al Municipio, como pieza fundamental en el desarrollo local.

Al respecto, el constitucionalista Fuentes Montenegro, considera que: **“Los Municipios son células políticas administrativas con capacidad para administrarse y que funcionan en base a distritos, que constituyen un criterio de división territorial en el cual aglutinan un conjunto de corregimientos.**

Un aspecto trascendental de los Municipios, lo es la autonomía, concepto que implica el ejercicio independiente de las funciones que le correspondan dentro de su circunscripción, este ejercicio independiente, quiere decir que los Municipios tienen capacidad para administrar, legislar en el caso de las expediciones de acuerdos municipales y ejercer facultades judiciales, como los casos de juicio de tránsito de segunda instancia; pero todo ello, dentro de los límites del distrito correspondiente.”¹

Efectivamente, como lo observa el citado autor, los municipios se consideran células primarias en sus comunidades, por ser los entes más vinculados con sus problemas y necesidades. En virtud de ello, se les ha dotado de autonomía para reglar su funcionamiento dentro del territorio que comprende el distrito, pero es importante tener presente que esta autonomía no es absoluta, ya que siempre responderá a los parámetros establecidos por la Ley.

En este orden de ideas, es necesario recordar que al municipio lo componen autoridades principales. Éstas según la Constitución Política son: Alcalde, Consejo Municipal y Tesorero Municipal. (Cfr. Artículos 234, 238 y 239 de la Constitución Política)

Así, es mandamiento constitucional que el Alcalde del distrito es el jefe de la administración municipal y la primera autoridad de policía dentro del distrito. Debe velar por el cumplimiento de la Constitución, las Leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y Administrativa. En tanto que, el Consejo Municipal es el órgano administrativo integrado por los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito.

¹ FUENTES MONTENEGRO, Luis. Constitución Política de la República de Panamá. 1972. Titulada y Comentada. Panamá. 1997. P.151.

Doctrinalmente, el Consejo Municipal es concebido como: "El órgano administrativo de elección popular, de carácter eminentemente deliberante, con funciones múltiples y variadas entre las cuales se destacan la función política, en términos de fijación de prioridades y directrices de desarrollo municipal."²

En nuestro sistema patrio, la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, sobre Regímenes Municipales, desarrolla los preceptos constitucionales en el Título I, de la administración municipal, artículos 10 y 43; cuyos textos dicen:

"ARTÍCULO 10. En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional establecido en la Ley Electoral, los Concejales necesarios para que, en tal caso el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco.

El Concejo designará a un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias."

=====0=====

"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.

...".

Es importante anotar que estas autoridades municipales, tienen sus funciones taxativamente enumeradas, en los artículos 17 y 45 respectivamente de la Ley N°106 ibídem. Lo que significa que, la propia ley se ha ocupado de precisar hasta donde se extiende el marco de sus actuaciones.

En el caso que usted nos expone, el Consejo Municipal aprobó varios Acuerdos en donde se anulaban prácticamente, las facultades al Alcalde Municipal, concediéndole todas las facultades para realizar nombramientos y remociones de funcionarios dentro del Municipio de La Chorrera, al Consejo

² YONES MORENO, Diego. Curso de Derecho Administrativo. Quinta Edición. Santa Fé de Bogota. 1996. Pág.116.

Municipal. Lo cual, corroboramos a través de la lectura de los Acuerdos en cuestión.

Ahora bien, del examen de los citados Acuerdos 23 de 26 de octubre de 1984; y, 32 de 13 de diciembre de 1984, a los que usted se refiere, hemos podido percatarnos que, ciertamente, en tales instrumentos jurídicos se violaban o vulneraban normas de la Ley N°106 de 1973, habida cuenta de que si bien de lo que se trataba era de dotar al Municipio de La Chorrera de una organización administrativa cónsona con la idiosincracia de la comunidad chorrerana, lo cierto es que el Consejo se excedió en las atribuciones a él concedidas, al atribuirse en el Artículo sexto del Acuerdo No.23 de octubre de 1984, la función de nombrar y remover los funcionarios de las unidades administrativas que creaba el Acuerdo, función que le corresponde desarrollar al Alcalde, según el artículo 43, numeral 4. Esta forma irregular de actuación es confirmada en el Acuerdo No.32 de diciembre de 1984, en su Artículo primero.

En tal virtud, estos Acuerdos debieron ser impugnados en ese momento ante la vía Contencioso-Administrativa, para que el cuerpo colegiado de la Sala Tercera se pronunciara respecto de la legalidad o ilegalidad de tales actos, restituyendo las cosas a su estado original.

De la revisión de los documentos adjuntados entendemos que el Acuerdo No.32 es derogado por el Acuerdo No.3 de 1990; subsistiendo entonces el Acuerdo 23, pues sobre el contenido de éste no se dice nada. Sin embargo, el Acuerdo No.3, ha tenido como norte, ajustarse a lo preceptuado en la Ley N°106, en el sentido de señalar que el Consejo sólo hará los nombramientos y remociones que la ley le autoriza, restituyéndole las facultades que posee el Alcalde para nombrar y remover a funcionarios municipales.

De allí que, el Acuerdo No.3 de 22 de febrero de 1990, "Por medio del cual se deroga el Acuerdo No.32, que modifica el Acuerdo No.23 y reforma el Artículo Sexto del Acuerdo No.23 y se derogan algunas disposiciones del Reglamento Interno del Consejo Municipal del Distrito de La Chorrera, no infringe disposiciones Constitucionales o Legales, por el contrario, se ajusta a ellas al señalar en su artículo 4, que el Consejo nombrará y removerá a quien por ley tiene derecho a nombrar y que el Alcalde hará los nombramientos que le faculte la Constitución y la Ley; atendiendo de esta manera, lo dispuesto en la Ley N°106, artículos 17, numerales 6 y 17; y 43, numeral 4.

Por todo lo expuesto, coincidimos con usted, el Consejo no está facultado para realizar nombramientos y remociones de funcionarios municipales, salvo, los que la propia ley le permita.

En este sentido, es conveniente decirle que este Despacho, ha sido consistente en manifestar que los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello

que la Ley expresamente les autoriza en cumplimiento del principio de legalidad que rige en la administración pública; criterio que, también ha expuesto la Honorable Corte Suprema de Justicia en innumerables sentencias emitidas. En atención a ello, en reiterados pronunciamientos hemos sostenido que las funciones de las autoridades municipales están definidas en la Ley, por lo que tales funcionarios no pueden excederse en el desempeño de las mismas, arrogándose funciones que no le corresponden, sino trabajar de manera coordinada y armónica, pues de lo contrario violan el aludido principio. Ya que, esta forma coordinada de trabajar no es casual, ello responde a un mandato legal contenido en el artículo 19 de la Ley N°106, motivo por el que debe cumplirse.

Sobre el particular, también la Corte Suprema de Justicia máximo organismo de justicia en nuestro país, ha dicho:

“En atención al carácter democrático que debe prevalecer en el gobierno municipal la Constitución Política asigna una función diferente a cada funcionario de la corporación municipal. Así el artículo 234 de la Constitución atribuye la función legislativa a una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito. El artículo 238 ibídem preceptúa que en cada Distrito habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y que ejercerá la función ejecutiva. Por último, el artículo 239 de la Constitución establece que en cada Distrito habrá un Tesorero, elegido por el Consejo Municipal, para un período que determinará la Ley, quien será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

Como se puede observar las funciones ejecutiva, legislativa y financiera están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización democrática que debe imperar dentro del régimen municipal. Pero esto no significa que estos funcionarios deban ejercer sus respectivas funciones aisladamente, sino por el contrario deben hacerlo dentro de un marco de cooperación y coordinación”. (Lo subrayado es de este Despacho) (SENTENCIA de 10 de mayo de 1993. Corte Suprema de Justicia-PLENO-).

Reafirmando este razonamiento, es decir, sobre la armonía que debe prevalecer en las funciones municipales, para el buen desarrollo local, este alto organismo en Sentencia de 30 de septiembre de 1998, expuso:

“El Consejo Municipal del Distrito de Chitré puede crear la Dirección de Ingeniería Municipal y el cargo de Ingeniero Municipal entre otros, pero no puede, pretextando ejercer dichas atribuciones, darle a dicha Dirección el carácter de “unidad administrativa autónoma dentro del organigrama municipal”, porque el Municipio es una organización política autónoma de la comunidad, establecida en el Distrito y conformada por funcionarios municipales entre los que se distinguen los miembros que forman el Consejo Municipal, cuerpo deliberante; el Alcalde, jefe del poder ejecutivo municipal; el Tesorero Municipal, encargado de las arcas municipales y otros funcionarios importantes en el desarrollo del Distrito. Aunque dentro del Municipio existen poderes separados, ningún cuerpo o funcionario es autónomo e independiente de la administración municipal, sino que la integran ejerciendo sus respectivas funciones.”

...

Cabe anotar que el Consejo sólo puede crear cargos o suprimirlos siempre que sus funciones no estén previamente señaladas en la Ley o la Constitución. (Lo subrayado es de este Despacho) (SENTENCIA de 30 de septiembre de 1998. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Demanda de Nulidad).

Como puede observarse, ha sido criterio constante de la Corte Suprema de Justicia señalar que las autoridades principales que integran la Comuna tienen sus funciones definidas en la Ley. No obstante, ello no implica que sean independientes entre sí, por lo contrario deben trabajar como los órganos del Estado, en estrecha y armónica colaboración. Lo que obviamente, supone que los funcionarios municipales no pueden interferir en las funciones de sus homólogos, pues tal acción no sólo es antiética, sino que riñe con el principio de legalidad antes mencionado, según el que los funcionarios públicos deben ceñirse a lo dispuesto en la Ley.

Con todo lo expuesto, señora Alcaldesa, queremos indicarle que el Consejo no puede sobretexto de hacer uso de las facultades que le otorga la Ley, emitir Acuerdos que transgredan las leyes vigentes, desconociendo con ese proceder las facultades y jerarquía que la Constitución y la Ley le otorga al Alcalde Municipal; de modo que, todo Acuerdo que emita el Consejo excediéndose en sus funciones debe ser atacado por la vía Contencioso-Administrativa, para que este organismo resuelva lo pertinente.

En estos términos dejo contestada la situación presentada a este Despacho, me suscribo, como siempre con mis atentos saludos y respetos,

Atentamente,

Original }
Copia }
Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.