

Panamá, 2 de febrero de 2001.

Honorable Concejal
NELSON VERGARA
Presidente del Consejo Municipal de Panamá.
E. S. D.

Honorable Presidente del Concejo:

Su antecesora en el cargo nos hizo llegar la Nota N°CMP/217/2000, recibida en este Despacho el 13 de diciembre del pasado año, la cual procedemos a dar respuesta, no sin antes pedir disculpas por la tardanza.

La Consulta remitida guarda relación con la interpretación del literal c, del artículo 41-A de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, cuyo texto dice así:

"Artículo 41 A: ...

...

c. Una vez aprobado un proyecto, el Acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que lo reciba. Devuelto un Acuerdo vetado o con objeciones, el mismo volverá al debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras partes (2/3) de los miembros del Concejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso

de que el Alcalde se niegue a sancionar el Acuerdo, no obstante la insistencia del Concejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado."

Antes de proceder a dar respuesta a las interrogantes derivadas de norma antes citada, nos permitimos comentar lo siguiente:

La norma citada señala que una vez aprobado el Proyecto de Acuerdo, será enviado al Alcalde del Distrito, quien dentro de los seis (6) días hábiles siguientes al recibo del mismo puede proceder a: sancionarlo, vetarlo o presentar objeciones motivadas.

Devuelto un Proyecto de Acuerdo con objeciones o vetado, deberá volver al Debate. El Consejo Municipal de no aceptar las objeciones o veto del Alcalde, podrá insistir en la sanción del mismo, pero deberá contar con la aprobación de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros.

Si el Alcalde se niega a sancionar el Acuerdo, el Presidente del Concejo con la asistencia del Secretario, así lo harán constar mediante diligencia al pie del Acuerdo, quedando desde ese momento legalmente sancionado.

Procedemos a dar respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en que fueron formuladas:

1. ¿Si cuándo un Acuerdo es discutido en el Pleno del Concejo y el mismo es remitido al Alcalde y éste lo devuelve vetado o con objeciones, la Cámara Edilicia podrá introducirle modificaciones, no siendo éstas precisamente las que ha propuesto el Alcalde?

Con relación a la facultad que pudiese tener el Consejo Municipal para introducir modificaciones a un Proyecto de Acuerdo que ha sido devuelto por el Alcalde Municipal, ya sea que lo haya vetado o con objeciones, nos permitimos indicarle que luego de analizar la

Ley sobre Régimen Municipal, así como el Reglamento de Interno del Consejo Municipal de Panamá, somos de la opinión que las únicas modificaciones que puede introducir el Consejo Municipal a un Proyecto de Acuerdo devuelto por el Alcalde son aquellas que dicho funcionario haya señalado en las objeciones y excepcionalmente, aquellos artículos necesarios que guarden relación con las objeciones indicadas por el Alcalde.

Fuera de los dos (2) supuestos mencionados en el párrafo anterior le está vedado al Consejo Municipal introducir reformas a los Proyectos de Acuerdos. Ello, a nuestro juicio se da en razón de que los actos que emiten los Consejos Municipales vía Acuerdos han sido debidamente debatidos y aprobados por sus miembros, los cuales luego de ser adoptados por dicho organismo y sancionados por el Alcalde Municipal se convierten en Ley dentro del Municipio, por lo tanto no pueden estar sometidos a nuevas modificaciones por parte de ese órgano deliberativo, excepto las contempladas en la Ley, ya que ello lesionaría el principio de seguridad jurídica.

La situación planteada en el párrafo anterior no se encuentra regulada ni en la Ley de Régimen Municipal ni en el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Panamá; no obstante, la Constitución Política en su artículo 164 establece claramente el procedimiento a seguir con los Proyectos de Ley que son devueltos por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa. Procedimiento éste que, a nuestro juicio, debe ser tomado en consideración respecto al alcance de las modificaciones, pues en nuestro país sólo existen dos órganos deliberantes en la formación de las normas que rigen la vida jurídica del país, la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales.

Veamos pues, el contenido de la norma constitucional:

“Artículo 164. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de formular las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Legislativa las objeciones el proyecto fuere aprobado

por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo lo sancionará y promulgará sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Legisladores, el proyecto quedará rechazado." (negritas nuestras)

La norma consultada indica que para insistir en la sanción del Proyecto de Acuerdo el Consejo Municipal requiere de la aprobación de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros; sin embargo, no establece el quórum requerido para la aprobación de las objeciones que indique el Alcalde Municipal.

La situación, a nuestro juicio, se resuelve de la siguiente forma:

Si el Consejo Municipal decide acoger todas las objeciones que señala el Alcalde la aprobación de dichas modificaciones deberá contar con la mayoría absoluta del total de los miembros del Consejo Municipal, ello en los casos en que se haya requerido de la mayoría absoluta para la aprobación del Proyecto de Acuerdo. Sin embargo, de procederse a acoger parcialmente las objeciones presentadas por el Alcalde Municipal se requerirá de las dos terceras (2/3) partes del total de los miembros del Concejo, pues habrán algunas normas que al no ser tomadas en cuenta serán aprobadas por insistencia, para lo cual el literal c) del artículo 41 A ha establecido dicho quórum.

Los Proyectos de Acuerdos Especiales que requieran de las dos terceras partes (2/3) o tres cuartas partes (3/4) partes para su aprobación, no tendrían mayor problema en la aprobación de las objeciones, ya sean parciales o totales, pues la lógica nos indica que deberán ser aprobadas de la misma forma en que fue aprobado el Proyecto de Acuerdo original.

Sobre la forma en que deben aprobarse las objeciones, referente a las Leyes formales, el Doctor Harley James Mitchell en su obra "Técnica Legislativa" nos comenta lo siguiente:

"Si fuesen varias las objeciones y la Asamblea decidiera insistir en algunos y

cambiar, modificar o suprimir otra u otras, la votación variará en cada caso, como a continuación se explica: las normas o artículos en que insistiere la Cámara requerirán la votación de los dos tercios de los miembros de la Asamblea, y las que son objeto de modificaciones adoptadas por una votación de conformidad con el tipo de ley, según si es orgánica u ordinaria."¹

2. ¿Se considerará el Acuerdo vetado con las nuevas modificaciones como un Acuerdo nuevo?

El Acuerdo vetado con las modificaciones del señor Alcalde no puede ser considerado un Acuerdo nuevo, ya que el mismo pasó todas las fases de aprobación y únicamente ha regresado al Debate para considerar las objeciones hechas por el Alcalde. Es más, al Alcalde le está prohibido realizarle nuevas objeciones y lo único que le queda es sancionarlo y de no hacerlo puede ser aprobado por insistencia por el Consejo Municipal.

3. ¿Opera la figura de la aprobación por insistencia del Acuerdo con las nuevas modificaciones propuestas por la Cámara Edilicia, pese a que no son las mismas objeciones presentadas por el Alcalde?

Esta interrogante ya ha sido respondida en párrafos anteriores, no obstante, recalamos que el Consejo Municipal no puede introducir modificaciones diferentes a las indicadas por el señor Alcalde Municipal al momento de presentar las objeciones.

4. ¿De ser aceptadas las modificaciones u objeciones presentadas por el Alcalde, el Acuerdo deberá ser aprobado por insistencia?

Entendemos que la interrogante se refiere a la forma en que se deben aprobar las modificaciones u objeciones presentadas por el Alcalde. En este sentido, tal y como lo indicamos al contestar la

¹ Mitchell D., Harley James. Técnica Legislativa. Imprenta Universidad de Panamá. 1999. Pág.132.

primera pregunta, hay que tomar en cuenta si las objeciones han sido aceptadas en su totalidad o de manera parcial.

Si han sido aceptadas de manera total, la forma de aprobarlas deberá ser la misma en que fue aprobado en Proyecto de Acuerdo, es decir, por mayoría de votos de los miembros si es un Proyecto de Acuerdo ordinario y en los Proyectos de Acuerdo Especiales deberá ser de acuerdo al quórum que exigen dichas normas para este tipo de acuerdos, que puede ser dos terceras (2/3) partes o tres cuartas (3/4) partes.

En los casos en que las objeciones sean aprobadas de manera parcial, ello indica que hay artículos que el Consejo Municipal insiste en su aprobación, por tanto la aprobación en estos casos requerirá necesariamente de las dos terceras (2/3) partes del total de los miembros.

Es importante tener claro que el quórum de las dos terceras (2/3) partes que establece la norma se requiere para la aprobación por insistencia del Proyecto de Acuerdo vetado o con objeciones, es decir, cuando se rechace el veto y las objeciones. Este punto es esclarecido en el Reglamento Interno del Concejo cuando establece que "... Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo para **insistir en su aprobación inmediata...**" (art.187-A).²

Esperando que nuestra opinión le sea de utilidad en el cumplimiento de sus funciones,

Atentamente,

Original } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

c.c. H.C. Olga De Gracia
AMdeF/12/cch.

² Acuerdo N°8 de 27 de marzo de 1979. Por el cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Panamá.