

Panamá, 25 de febrero de 2002.

Ingeniero
RICARDO AGUILAR
Jefe del Departamento de Ingeniería Municipal del
Distrito de Changuinola,
Provincia de Bocas del Toro.
E. S. D.

Señor Ingeniero Municipal:

Procedo a contestar nota s/n recibida en este Despacho el 10 de diciembre del 2001, en la cual nos expone que el Alcalde del Distrito ha realizado destituciones en el Departamento de Ingeniería Municipal, desatendiendo lo normado en el Acuerdo Municipal #38 de 23 de junio de 1997, por el cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Changuinola, por lo que solicita opinión jurídica sobre, si estos nombramientos y destituciones están dentro del marco de la Constitución y las leyes que regulan la materia.

Antes de entrar en el fondo de lo consultado, es necesario expresar que la asesoría que responsablemente adelanta este despacho en cumplimiento del mandato constitucional y legal, lleva inherentes requisitos que deben cumplirse; por un lado, la consulta debe ser elevada por la autoridad nominadora de la entidad, en este caso el Alcalde Municipal; y, por otro lado, toda consulta debe venir acompañada con el criterio jurídico del asesor jurídico de la institución, en este caso del abogado consultor del Municipio. En la presente, observamos que su solicitud de asesoramiento carece de los requisitos señalados, sin

embargo, considerando el tiempo transcurrido y la importancia del tema consultado, procedemos a examinar la situación planteada.

Al respecto, le indicamos que se accede a los cargos municipales de dos formas: por elección popular y por nombramiento directo. Dentro de la cámara edilicia, pueden realizar nombramientos tres autoridades: El Alcalde Municipal y el Consejo Municipal y el Tesorero Municipal.

El Alcalde Municipal realiza nombramientos en el Municipio con fundamento en el artículo 45, numeral 4, y adicionalmente, está facultado para establecer los horarios de labores de los funcionarios municipales, de acuerdo al mismo artículo, numeral 7.

El Consejo Municipal está facultado para realizar nombramientos y destituciones por medio de acuerdos municipales, de conformidad al artículo 17, numeral 6.

En tanto, el Tesorero Municipal está autorizado para nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería Municipal, conforme el artículo 57, numeral 15.

Respecto, del cargo de Ingeniero Municipal este es elegido por el Consejo Municipal, con fundamento en el artículo 17 numeral 17, y en el artículo 62 de la Ley 106 de 1973 del régimen municipal modificada por la Ley 52 de 1984.

Sobre el particular, la propia norma municipal en su artículo 15, dispone que: "Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales y los Decretos de los Alcaldes solo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la ley establezca".

De ello puede colegirse, que si el nombramiento del Ingeniero Municipal lo efectúa el Consejo Municipal, la destitución de este

funcionario debe proceder del mismo órgano, conforme las causales contempladas en la Constitución y en la Ley.

Ahora bien, el caso que nos consulta dice relación directa con nombramientos y destituciones de personal dentro del Departamento de Ingeniería Municipal, nombrado por el Ingeniero Municipal como titular del Departamento y con fundamento en el Acuerdo Municipal No.38 de 23 de junio de 1997, por el cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Changuinola, veamos el contenido de este instrumento jurídico que está vigente y en su parte pertinente establece:

“Capítulo III

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA MUNICIPAL

“Artículo 38. En el Municipio de Changuinola habrá un director o titular del Departamento de Ingeniería Municipal nombrado por el Consejo Municipal.”

“Artículo 42. El Ingeniero Municipal tendrá las atribuciones siguientes:

a) ...

f) Autorizar los nombramientos, vacaciones, permisos y destituciones del personal del departamento de Ingeniería. Para los efectos de este numeral, el Ingeniero Municipal notificará los nombres por escrito al Alcalde, el cual procederá de acuerdo con lo autorizado.”

Se desprende de los preceptos transcritos, que el Ingeniero Municipal es nombrado por el Consejo Municipal, y que este a su vez se

encuentra facultado por el referido acuerdo para “autorizar los nombramientos, vacaciones, permisos y destituciones del personal del Departamento de Ingeniería”. No obstante, según la norma in exámine debe notificarse por escrito al Alcalde Municipal, como jefe máximo de la comuna, los nombres dependiendo de los casos de que se trate.

Luego entonces, a la luz del Acuerdo #38 de 1997, el Alcalde Municipal no está autorizado para destituir al personal del Departamento de Ingeniería Municipal del Distrito de Changuinola, ya que de acuerdo con el instrumento jurídico municipal comentado a quien corresponde esta atribución es al Ingeniero Municipal.

Sin embargo, pese a lo dispuesto en el Acuerdo No.38 de 1997, como Usted bien lo señala, por la salud administrativa de ese Municipio todas estas acciones de movilidad de personal y demás acciones que orienten al funcionamiento integral de la corporación municipal deberán coordinarse entre las autoridades de dicho ente, para un mejor desarrollo y fortalecimiento del mismo. Ello, en virtud que la propia Corte Suprema de Justicia, al estudiar otros casos municipales, ha puntualizado:

“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 un 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

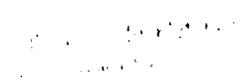
Municipio existen poderes separados, ningún cuerpo o funcionario es autónomo e independiente de la administración municipal, sino que se integran ejerciendo sus respectivas funciones.” (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Lo anterior quiere decir que si bien el Consejo está facultado para crear cargos municipales, tales cargos no pueden pretender tener autonomía total frente al resto de las autoridades que integran el Municipio, y es que ello no puede ser, por el hecho que como bien lo ha explicado el citado alto órgano de justicia, aunque en el Municipio existan poderes separados, ningún cuerpo o funcionario es autónomo e independiente de la administración municipal, sino que deben integrarse para el mejor ejercicio de las labores encomendadas, toda vez que el Municipio es una organización política que dentro de la comunidad aglutina a todos los asociados para trabajar en el desarrollo y bienestar de la población, dirigiendo sus esfuerzos a las áreas más necesitadas.

En conclusión, como quiera que es mandato constitucional y legal el que las autoridades municipales cumplan y hagan cumplir la Constitución y la Ley de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de la justicia ordinaria y administrativa. (Cfr. Artículo 231 de la Constitución Política y 876 del Código Administrativo). Y, adicionalmente, se respete el orden jerárquico dentro del ámbito municipal, cual es, la Constitución Política, las leyes, decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios (Cfr. Artículos 35 de la Ley 38 de 2000; en concordancia con el artículo 757 del Código Administrativo), en este caso el Alcalde no debe arrogarse atribuciones de destituir el personal del Departamento de Ingeniería Municipal, debido a que tal función ya ha sido conferida al Ingeniero Municipal a través del Acuerdo No.38 de 1997, artículo 42 acápite f), y por tanto, mientras este acuerdo no sea declarado ilegal debe dársele el debido cumplimiento, pues, constituye un instrumento jurídico normativo vigente.

No obstante, debe tenerse claro que tal atribución no está vedada al Alcalde, pues, tiene sustento jurídico en el artículo 45, numeral 4, que claramente dispone que este funcionario municipal puede nombrar y remover no solamente a los corregidores sino también a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Política. Lo cual obviamente alude a que puede nombrar o destituir los funcionarios públicos municipales que no corresponde a otra autoridad nombrar como el caso de los auxiliares del ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales y al abogado consultor, puesto que la Ley no dice que éstos puedan nombrar y destituir su personal subalterno o su personal colaborador.

De esta manera, esperamos haber aclarado lo solicitado, atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.