

Panamá, 3 de octubre de 2003.

Profesora

MATILDE R. de ARDINES

Alcaldesa del Distrito de Colón, cabecera.

Colón, Provincia de Colón

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de nuestras funciones como “consejera jurídica de los servidores públicos administrativos”, pláceme ofrecer respuesta a Nota No.03 (102-499) de 22 de julio de 2003, recibida en este despacho el día 10 de septiembre del año en curso, en la que me consulta respecto de lo siguiente:

“Los Alcaldes debemos acatar la exigencia de los Presidentes de las Juntas Comunales que a su vez son Concejales, de nombrar a los Corregidores de una terna que presenten a consideración de este Despacho”

ANTECEDENTES.

Según me explica algunos Concejales vienen insistiendo en que es su obligación conforme a la ley, nombrar a los Corregidores de una terna que eleven cada uno de ellos como Representantes de Corregimiento. Por tal razón, se han estado realizando las consultas respectivas con el propósito de reglamentar vía acuerdo municipal, este aspecto de la Administración Pública.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SITUACIÓN PLANTEADA.

Para mejor entendimiento del problema expuesto, revisemos nuestra legislación.

Ámbito Constitucional.

El artículo 217 de la Constitución Política de 1972, disponía:

“ARTÍCULO 217. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 209 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

- 1. Presidir el Consejo Municipal y presentar proyectos de acuerdo, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos;*
- 2. Nombrar y remover a los Corregidores de común acuerdo con los Representantes de Corregimientos y a los demás servidores públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a los que dispone el Título XII; y,*
- 3. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos.”*

De acuerdo a este texto el nombramiento y la remoción de los Corregidores, debía darse de común acuerdo con los Representantes de Corregimientos, lo cual difería del texto constitucional de 1946, en donde sólo se facultaba al Alcalde a nombrar y a remover a los empleados municipales que dependieran de determinada autoridad municipal. (Cfr. Artículo 200 de la Constitución Política de 1946)

II. Ámbito Legal.

En desarrollo, de las normas constitucionales referentes al Régimen Municipal se dicta la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal,¹ observándose que en efecto en aquella norma se preveía la intervención de los Representantes de Corregimiento en el nombramiento y en la remoción de los Corregidores de forma expresa en perfecta concordancia con la disposición constitucional, veamos:

“ARTÍCULO 45. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. ...
2. ...
3. ***Nombrar y remover a los Corregidores de común acuerdo con los Representantes de Corregimientos; a los servidores públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XII de la Constitución Política de 1972 y la presente Ley;***
4. ...
12. ...”

Se colige del precepto copiado que anteriormente para el nombramiento y la destitución de un Corregidor, el Alcalde tenía que consultar con los Representantes de Corregimiento, para de común acuerdo hacer efectiva la decisión, pues así lo disponía fielmente la Ley. Nótese, que la redacción era clara al precisar, “de común acuerdo”, o sea, decisión de dos o más por lo que el Alcalde tenía que tomarle opinión al Representante de Corregimiento, hacerlo partícipe de la acción de personal a emitir para de esta forma dar cumplimiento al mandato legislativo.

Mandato que dicha normativa reafirmó en el Capítulo VII, denominado, Los Corregidores, Regidores y Comisarios, artículos 63 y 64 inclusive, al disponer el artículo 63, lo siguiente:

¹ Publicada en Gaceta Oficial No. 17,458 de 8 de octubre de 1973.

“ARTÍCULO 63. Los Corregidores serán nombrados y removidos por los Alcaldes de común acuerdo con el Representante de Corregimiento quien presentará una terna de candidatos para que el Alcalde escoja.

Para ser Corregidor se requiere:

- 1. Ser panameño por nacimiento o haber adquirido, en forma definitiva, la nacionalidad panameña diez (10) años antes de la fecha de las elecciones;***
- 2. Haber cumplido dieciocho (18) años de edad;***
- 3. No haber sido condenado por delito contra la cosa pública, la libertad y pureza del sufragio; y,***
- 4. Ser residente del Corregimiento para el cual ha sido escogido.***

No podrán ser Corregidores el cónyuge ni los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad del Alcalde o del Representante de Corregimiento.

Los Corregidores tendrán las funciones que la ley y los acuerdos municipales les señalen.

La remoción de los Corregidores se hará de común acuerdo entre el Alcalde y el Representante de Corregimiento.” (Subraya este Despacho)

Así, podemos observar que existía consonancia en el texto de la Ley, para establecer el procedimiento de nombramiento y remoción de los Corregidores, dentro de la administración municipal, y el texto constitucional de 1972.

Sin embargo, con las modificaciones introducidas a la Carta Constitucional en 1978 y 1983, este procedimiento cambió, ya que con dichas modificaciones se elimina de forma total la intervención de los Representantes de Corregimientos en la designación o remoción de los Corregidores, y vuelve a retomarse el texto de la Constitución Política de 1946, modificándose al mismo tiempo, la Ley 106,

a través de la Ley No.52 de 12 de diciembre de 1984,² cuyo artículo 45 es del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

- 1. ...***
- 5. 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 Política.***
- 15. ...”***

Se desprende de manera indubitable del precepto ut supra copiado que es función exclusiva del Alcalde nombrar y remover a los Corregidores, como también a aquellos funcionarios públicos municipales que no estén designados a una autoridad municipal en particular.

Y, es que para guardar la consistencia de los contenidos de esta Ley, el artículo 63, de forma categórica establece: “Los Corregidores serán nombrados y removidos por los Alcaldes”. Lo cual indica que es competencia del Alcalde y no de otro servidor municipal, nombrar y destituir a los Corregidores de acuerdo con lo dispuesto en la propia ley.

Es importante, que el ente municipal comprenda la necesidad de armonizar todos los órganos que lo componen, para de allí desarrollar diversos programas que coadyuven en el desarrollo y mejoramiento de la comuna y por ende de la comunidad en general, pero todo ello dentro de los límites impuestos por la ley, no olvidando que en nuestro sistema rige el principio de legalidad de los actos públicos administrativos y que según las normas analizadas ha sido la voluntad del legislador excluir a los Representantes de Corregimiento de intervenir en el nombramiento y remoción de los Corregidores, con la finalidad básica de asegurar la imparcialidad de las decisiones y medidas aplicables en el desempeño de la función asignada, ya que no puede desatenderse que este

² G.O. No.20.210 de 12 de diciembre de 1984.

funcionario municipal imparte justicia administrativa de policía dentro de su jurisdicción.

CRITERIO DE ESTE DESPACHO

En consecuencia, somos del criterio que cualquier Acuerdo que se dicte en este sentido, rebasaría los límites establecidos por la ley, acción fácilmente impugnabile vía contencioso-administrativa, como ha ocurrido en otros casos.

Corroborara este aserto la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de la Corte Suprema ha sido consistente al expresar:

“La Ley de Régimen Municipal, le otorga a los Consejos Municipales la facultad de regular la vida jurídica del Municipio a través de Acuerdos (art. 14), pero dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse a reglamentar el contenido de la ley, sin rebasarla. Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal “toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder legislativo ordinario, ... los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración. (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General, Undécima Edición. Editorial Tecnos, España. 1989. Pág.235).”³

El fallo en cita resalta las facultades que tiene el Consejo Municipal como ente regulador de la vida jurídica de la cámara edilicia, pero sujetándolo al deber de respeto del principio de legalidad que rige en nuestro sistema, tal como ha definido esta alta corporación de justicia.

³ Ver, SENTENCIA de 2 de septiembre de 1997. Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad. Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Así, abundando en el tema y a propósito del Principio de Legalidad, cabe traer a cotejo Sentencia de 21 de mayo de 1997, dictada en proceso contencioso-administrativo de Nulidad, en donde este alto cuerpo colegiado externo:

“Por lo expuesto, reiteramos que la Junta Calificadora Municipal se extralimitó en sus funciones al no ejercer su competencia dentro de los parámetros legales establecidos (Ley 106 de 1973), lo cual resulta contradictorio del principio de Legalidad que establece que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley prevé. De conformidad con este principio, característica fundamental de los sistemas jurídicos contemporáneos, como bien señala el autor Antonio José Arciniega A., “... todas las actuaciones de la administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella solo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad”. (ARCINIEGA A., Antonio José. Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa. Tomo I. Editorial TEMIS, Bogotá, 1982. Pág.10) (Registro Judicial, mayo de 1997, pág. 398).⁴

Luego de todo lo expuesto, reiteramos nuestra opinión de que no puede el Consejo Municipal so pretexto de regular la vida jurídica de la organización municipal, dictar reglamentaciones que la ley no contempla, puesto que ello sería rebasar los límites por ella establecidos en franca vulneración del principio de legalidad, que sólo les permite hacer aquello que la ley expresamente les autoriza. De allí que toda reglamentación que se pretenda hacer debe efectuarse sin apartarse del texto ni del espíritu de la Ley que regula la materia.

⁴ Ver, SENTENCIA de 21 de mayo de 1997, en Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad. Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Lo saludable, para fortalecer la coordinación y comunicación que debe existir entre autoridades que se deben a sus electores y que constituye un factor fundamental en una buena gestión, sería pedir recomendaciones a los Representantes de Corregimiento sobre los posibles escogidos a ocupar el cargo de Corregidor, (ver, C-089/95; y, C-093/97 emitidos por este Despacho). Esto, sin duda alguna, facilitaría un mejor abordaje y manejo de los problemas socio-económicos que afectan nuestras comunidades, pero entendiéndose que quien decide finalmente, es el Alcalde por mandamiento expreso de la Ley. Por lo tanto, debe respetarse, observarse y cumplir lo normado en la Constitución Política y en la Ley Municipal, en lo atinente a que la autoridad facultada para nombrar o remover a los Corregidores, lo es el alcalde de forma exclusiva.

Esperando haberle ayudado y que la opinión ofrecida le sea de utilidad en las funciones que atinadamente desempeña, me suscribo, con mis respetos de siempre, atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.**

AMdeF/16/cch.