

Panamá, 9 de septiembre de 1998.

TEMA: VOTACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONCEJO.

H.R.
DIONICIO PASCUAL
Consejo Municipal de Penonomé,
Penonomé, Provincia de Coclé.
E. S. D.

Honorable Representante:

Se nos ha pedido externar nuestra opinión jurídica, a través de Nota s/n fechada 14 de agosto de 1998, recibida en este Despacho el día 19 de agosto, en relación con las votaciones que se realizan en los Consejos Municipales, en este caso particular, el Consejo Municipal de Penonomé desea aclarar en qué casos puede votar el Presidente de dicha corporación.

Procedemos a absolver su interrogante, dando cumplimiento a nuestras funciones de consejeros jurídicos de todos los funcionarios públicos-administrativos, haciendo la observación que las consultas formuladas a este Despacho deben ajustarse a lo establecido en la Ley. Le indicamos lo anterior, en virtud que la persona facultada para consultar en este caso es el Presidente del Consejo. Sin embargo, contemplando que la consulta en cuestión, trae consigo criterio adjunto del asesor legal de la corporación municipal y que el tema consultado ha sido últimamente bastante controversial, daremos respuesta de fondo a la misma.

Según nos ha planteado, existen dos (2) grupos dentro del Consejo Municipal de Penonomé, a saber: Un grupo sostiene que el Presidente del Consejo no puede votar con sustento en el Acuerdo No.10 de 12 de junio de 1991, el cual explica en qué caso el Presidente del Consejo puede votar, limitando este ejercicio del concejal sólo en el caso que se dé un empate. Mientras, el otro grupo afirma que la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal no prohíbe al Presidente del Consejo votar, por lo que consideran que la participación de éste es totalmente legal.

Al respecto, este Despacho ha emitido diversos pronunciamientos en los cuales ha sido reiterativo al manifestar que debe prevalecer en estos casos el mandamiento legal, es decir, lo que la Ley establezca al respecto.

De inmediato pasamos a explicar nuestras opiniones sobre el particular.

Primeramente, el Consejo Municipal a la luz de nuestra legislación municipal es una corporación que se compone de todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. (Cfr. Artículo 10 de la Ley 106/73). En este punto es importante saber, ¿Quiénes son los Representantes de Corregimiento?

El artículo 6 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, Ley a través de la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política y se organizan las juntas comunales, nos proporciona esta respuesta al establecer: ¿El Representante de Corregimiento representa la expresión popular del Corregimiento ¿¿.

En atención a esta normativa se colige, que los Representantes de Corregimientos son las personas escogidas por la comunidad por medio de votación popular directa para representarla ampliamente, esto es, con derecho a voz y voto, a fin de determinar las necesidades de la misma y trabajar arduamente en subsanarlas. (Cfr. Artícs. 222 de la Constitución Política y 6 de la Ley 105 de 1973).

Para desentrañar este tipo de conflictos hemos realizado un examen prolijo de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada a través de la Ley No.52 de 12 de diciembre de 1984, normas mencionadas anteriormente, y que tratan todo lo referente al Régimen Municipal.

De dicho estudio, podemos aseverar que efectivamente, los Consejos Municipales son entes eminentemente administrativos, puesto que ellos asumen múltiples e importantes funciones dentro de la esfera municipal. Estos organismos surgen al amparo de la Constitución Política de 1941. El artículo 172 de esa carta constitucional, en lugar de referirse al término Concejo, hacía referencia al término ¿ayuntamiento¿, el cual básicamente, significa lo mismo, es decir, corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo I. Vigésima Primera Edición. a-g. Madrid. 1992. Pp.242.

La Constitución Política de 1946, alude a los Consejos Municipales en su artículo 192, de manera muy similar al artículo 212 de la Constitución de 1972, el cual desarrolla la Ley 106 de 1973, como veremos más adelante. Cabe advertir que en la actualidad en virtud del Acto Reformatorio de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, los Consejos Municipales están regulados en el artículo 234.

En este orden de ideas vemos, pues, que la Ley 106 de 1973, desarrolla el precepto constitucional de 1972, otorgándole al Consejo Municipal como dijimos anteriormente múltiples atribuciones, entre las que está, ¿regular la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito¿. (Cfr. Artículo 14 de la Ley 106/73).

Esta función de regular la vida jurídica del Municipio es fundamental, dado que sobre estas bases legales descansan todas las actividades que posteriormente han de celebrarse en el Distrito, actividades dirigidas básicamente al beneficio de los asociados.

Sin embargo, debe tenerse claro que, si bien los Consejos Municipales pueden regular todo lo relativo a las actividades que se celebren para beneficio de la comunidad, ello no significa que tales regulaciones sean absolutas o ilimitadas, pues de ser así, ello contrariaría los postulados de un Estado de Derecho. Esto quiere decir que, el ejercicio de las facultades o atribuciones del Consejo Municipal están lógicamente, sujetas a limitaciones, sean de orden constitucional o bien de orden legal, en el caso bajo estudio estas limitaciones son de orden legal por cuanto los Consejos no pueden emitir acuerdos, resoluciones y demás actos municipales, encasillando sus actuaciones en un solo artículo de la ley, pues resulta que una Ley es un conjunto de normas reguladoras por lo que debe ser interpretadas como tal y no de manera aislada, sino de forma integral o sea en su totalidad. De allí, entonces, que reglamentar un derecho, quiere decir, disponer la manera cómo ese derecho ha de ser ¿ejercido¿. En modo alguno significa cercenar o suprimir el ejercicio del derecho respectivo. La pérdida de éste, dispuesta por una norma reglamentaria, excede los límites conceptuales de la ley. MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Segunda edición actualizada. Buenos Aires. 1975. Pp.665.

Luego entonces, los acuerdos municipales están subordinados indefectiblemente, a la Constitución y a la Ley. Esto se traduce, en que un acuerdo no puede estar por encima de la Ley, sino en concordancia con ella.

Este razonamiento es totalmente consonante con la pirámide del ordenamiento jurídico panameño, señalada por el Dr. Edgardo Molino Mola en su reciente obra, La Jurisdicción Constitucional en Panamá, de la siguiente manera:

1. Constitución
 2. Tratados o Convenios Internacionales
 3. Leyes Formales-decretos leyes-decretos de gabinete *
Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras- jurisprudencia obligatoria
 4. Reglamentos Constitucionales
 4. Decretos ejecutivos -decretos de gabinete-resoluciones de gabinete- estatutos reglamentos ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos de órganos del Estado- acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales.
 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios.
 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales.
 8. Doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbres conforme a la moral cristiana.
-

* Dictados en época de facto.

MOLINO MOLA, Edgardo. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN PANAMÁ. En un estudio comparado. Primera Edición. Biblioteca Jurídica Dike. 1998. Pp.110.

Tal como podemos apreciar, los Acuerdos municipales están en jerarquía inferior a las leyes formales, por lo que no es viable excedan los límites establecidos en las mismas.

En otro orden de ideas, en relación con las votaciones, el artículo 16 de la Ley in comento, señala de manera expresa qué autoridades municipales asistirán a las sesiones del Consejo Municipal sólo con derecho a voz, excluyendo de las mismas al Presidente del Consejo, de lo que se infiere que éste sí puede emitir su voto.

Aunado a ello, podemos citar el contenido del artículo 22 ibídem, el que claramente expone:

¿ARTÍCULO 22. Los Concejales no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo ¿¿

Esta redacción denota que los Concejales sí pueden votar en todo momento, dado que la norma no establece lo contrario, el hecho de ser Presidente de la corporación no restringe el que haga uso de este derecho de votar; la Ley en este sentido ha establecido que todo Consejo contará con un Presidente y un Vicepresidente de su seno, pero en ningún precepto ha estatuido que éstos no tengan derecho a votar en las sesiones celebradas dentro de su corporación, por virtud de su cargo.

En base a estos postulados legales, nos parece carente de sustento jurídico que el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Penonomé, Acuerdo No.10 de 12 de junio de 1991, al establecer en su artículo 7 las funciones del Presidente del Consejo, disponga en el numeral 16, que éste podrá ¿emitir su voto para resolver los empates que se susciten en las decisiones del Concejo.¿. Es decir, que restringe la participación del Honorable Presidente del Concejo sólo a los casos en que se dé un empate. Incluso, creemos que esta redacción contraría la armonía de dicho instrumento legal, toda vez que el artículo 3 del mismo cuerpo normativo al referirse a las elecciones del Presidente, Vice-presidente, así como de los demás servidores municipales que por Ley deban ser nombrados por el Concejo, señala claramente que éstas se efectuarán mediante la emisión del voto directo y secreto de los Honorables Concejales asistentes a la sesión, no excluyendo la participación del Presidente en las respectivas votaciones. Redacción que no es congruente con el numeral 16, del artículo 7 antes mencionado.

Luego de toda esta disquisición, somos del criterio que el Honorable Presidente del Consejo Municipal puede emitir su voto en las sesiones que celebre la Cámara, ya que no puede perderse de vista que él es un Representante igual que todos los demás, por lo que su posición o calidad de Presidente no puede constituirse como impedimento o prohibición para ejercer un derecho que le es insito al cargo de Concejal escogido por la comunidad.

Para concluir, debemos indicar que las decisiones que deban tomar los Consejos Municipales en desarrollo de sus funciones, con respecto no sólo al procedimiento que debe seguirse en relación con las propuestas presentadas y que deban someterse a votaciones; sino también, en relación a otros procedimientos a implementarse en la corporación municipal debe ser acorde y en completa armonía con la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, por ser la Ley especial que regula todo lo relativo al régimen municipal. De lo contrario, los acuerdos, resoluciones, y demás actos municipales que no guarden concordancia con dicha Ley, pueden ser demandados por ilegales ante la Sala de lo Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Para finalizar, hemos leído en el periódico La Prensa del domingo 23 de agosto del presente año, que el pasado 21 de agosto se celebraron nuevas votaciones en el Consejo Municipal de Penonomé, resultando Usted electo para el nuevo período a regir. Aprovechamos la presente para felicitarle no sólo por resultar electo para el cargo, sino también por llegar a un acuerdo amistoso con su homólogo para regir los nuevos destinos de la corporación municipal. Sin embargo, hemos considerado oportuno ofrecer nuestras orientaciones a la interrogante formulada lo interesante del tema expuesto. Queremos recalcar, que la Ley 106 no prohíbe la participación del Honorable Presidente del Concejo en las votaciones que deban efectuarse, razón por lo que consideramos conveniente recomendarle la modificación del actual Reglamento que regula las actuaciones de dicho organismo, y que en las votaciones que se efectúen de los proyectos presentados se siga un procedimiento similar al efectuado en la Asamblea Legislativa, en donde todos los Legisladores emiten su voto, incluso el Presidente del organismo cuya tarea principal es presidir la Asamblea y dirigir sus debates. De modo que, al efectuarse las votaciones, ellos se despojan de su condición de Presidente para participar en la discusión y posteriormente, en la votación del proyecto en debate como simples Legisladores, sustituyéndolo en esos momentos los vicepresidentes en su orden a efectos de dirigir el debate y controlar el tiempo reglamentario de intervención. (Ver Reglamento orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa). De manera pues que todos los concejales emiten su voto conforme lo señalado por la Ley.

De este modo esperamos haber satisfecho la inquietud planteada, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AmdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿