

República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 24 de septiembre de 2021

C-CH-No.010-2021

Honorable
Joswar Alvarado
Alcalde del Distrito de Boquete
Provincia de Chiriquí
E. S. D.



**Ref.: Nombramiento del Ingeniero Municipal,
procedimiento, tiempo en el cargo y funciones.**

Honorable señor alcalde:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota descrita como Nota 321-2021 de fecha 21 de septiembre de 2021, recibida en esta Secretaría Provincial por medios telemáticos el día 22 de septiembre del año en curso, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre las siguientes interrogantes:

- 1. ¿Quién es la autoridad encargada de hacer el nombramiento del Ingeniero Municipal en la Alcaldía de Boquete?**
- 2. ¿Cuál es el procedimiento que se debe seguir para el nombramiento del Ingeniero Municipal en la Alcaldía de Boquete?**
- 3. ¿Por qué periodo de tiempo se nombra al Ingeniero Municipal en la Alcaldía de Boquete y una vez vencido ese periodo cual es el procedimiento a seguir?**

4. **¿Quién es el jefe del Ingeniero Municipal en la Alcaldía de Boquete, el alcalde, el Concejo Municipal o ambos?**

5. **¿De ser ambas los jefes, si existe discrepancia en una orden emitida a cuál de los dos debe obedecer?**

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad dada por el Procurador de la Administración a este Despacho mediante Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, fundamentada en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicarle lo siguiente:

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto al nombramiento del Ingeniero Municipal y su procedimiento; tiempo en el cargo y sus funciones dentro de la municipalidad de Boquete.

Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En cuanto a su primera interrogante, el numeral 17 del artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 *“Sobre Régimen Municipal”*, que fue reformada mediante el artículo 149 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 *“Que descentraliza la Administración Pública”* y esta a su vez, reformada por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 *“Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones”*, establece lo siguiente:

“Artículo 72. El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 17. Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

[...] 17. **Elegir de su seno** a su presidente y su vicepresidente, y elegir al secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al abogado consultor, **al ingeniero**, al agrimensor o inspector de obras municipales y al abogado consultor del municipio” (el resaltado es nuestro).



Sobre este contexto, la Secretaría Provincial de Herrera de la Procuraduría de la Administración, en la consulta C-HE-001-19 de fecha 23 de diciembre de 2019, en cuanto a este mismo cuerpo normativo, expresó lo siguiente:

“[...] De la norma citada opera el aforismo jurídico latino “**In claris non fit interpretatio**”, el cual significa que cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, no da lugar a interpretación alguna, sino a la pura y simple aplicación del precepto en su literal expresión, principio legal que se ve recogido en el artículo 9 del Código Civil de la República de Panamá”.

En este escenario la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 15 de julio de 2015. Caso: René Elías Paniza c/ Alcaldía del Distrito de Panamá. Registro Judicial, julio de 2015, p. 1095, determinó lo siguiente:

“Ahora bien, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se concluye con claridad que los Consejos Municipales tienen competencia exclusiva para elegir -además de otros funcionarios-, al ingeniero municipal. Estas disposiciones se encuentran en perfecta armonía con el artículo 243 de la Constitución Política que establece, entre otras cosas, que los alcaldes tienen la atribución de “nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad...”

Siendo ello así, es evidente que la Alcaldesa Suplente del Distrito de Panamá no tenía entre sus atribuciones legales, el nombramiento del ingeniero municipal del distrito, toda vez que según el numeral 4 del artículo 45 de la Ley N.º 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal, sólo le es permitido nombrar y remover a los funcionarios públicos cuya designación no corresponda a otra autoridad, y máxime cuando el numeral 17 del artículo 17 de la propia Ley N.º 106 de 1973, establece que es al Consejo Municipal a quien le corresponde elegir al Ingeniero Municipal”.



En cuanto a la segunda interrogante, debemos indicarle que el procedimiento que se debe seguir para el nombramiento del Ingeniero Municipal, debe estar debidamente regulado por las autoridades municipales a la que corresponde dicha normatización. Lo anterior pudiese encontrarse plasmado en el manual de cargos y funciones del Municipio de Boquete y, a su vez en las delimitaciones de la estructura organizacional de esta municipalidad.

En ausencia de ello, recomendamos la observancia del contenido del artículo 1 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, publicada en la Gaceta Oficial No. 22,562 de fecha 21 de junio de 1994, esta modificada a su vez por la Ley 23 de 12 mayo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28277-B de fecha 12 de mayo de 2017, veamos:

“Artículo 1. La presente ley desarrolla los Capítulos 1o., 2o., 3o., y 4o. del Título XI de la Constitución de la República de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos”.

En cuanto a la tercera pregunta, el periodo por el que será nombrado el Ingeniero Municipal lo determinará el manual de cargos y funciones municipal si así lo consideran pertinente; sin embargo, es importante hacer la acotación que en la norma de carácter general, no se determina un periodo de tiempo para el nombramiento del Ingeniero Municipal, como si se indica con el nombramiento del tesorero municipal; la cual taxativamente en la Ley 106 de 1973, declarándose a su vez la inconstitucionalidad de la frase *“escogido por el Consejo Municipal”* mediante fallo de 14 de septiembre de 2009, Gaceta Oficial No. 26,432, dice lo siguiente:

“Artículo 52: En cada Municipio habrá un Tesorero Municipal por el *“escogido por el Consejo Municipal”* para un período de dos años y medio, el cual podrá ser reelegido”

En cuanto a la cuarta y quinta interrogante, debemos igualmente recomendar la observancia del manual de cargos y funciones, sin antes mencionar que según lo determina la normativa jurídica vigente, los poderes dentro de la municipalidad deben actuar en armónica colaboración apegamos al principio de legalidad y debido proceso, veamos lo dicho en la Consulta C-CH-No. 007-21 de fecha 30 de julio de 2021:

“...Debemos resaltar que el artículo 18 de nuestra Constitución Política mandata lo siguiente:



“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

De la norma citada se colige que, efectivamente el servidor público está sometido a la Constitución y a la Ley, por lo tanto, ese sometimiento está condicionado a que su margen de movilidad en su actuar público, deba estar regulado por la normativa jurídica vigente.

Además, es de mucha importancia resaltar el contenido del artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, ilustrándonos sobre el tema consultado, al decirnos que:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con **apego al principio de estricta legalidad** ...” (lo subrayado y resaltado es nuestro).

Dicha normativa, fue creada por el legislador con la finalidad de dejar esclarecido, bajo que principios administrativos debe operar la administración pública en el ejercicio diario de sus funciones...”

De igual forma en dicha consulta se resaltó que:

“...debemos traer al análisis el contenido del artículo 1 y 15 del Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, veamos:

“Artículo 1. Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas...”



Artículo 15. **El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad**, en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, éste no pueda ser objeto a reproche...” (El resaltado es nuestro).

Además, es de mucho valor resaltar lo dicho por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Procuraduría de la Administración, la cual en la consulta C-SAM-24-2020 de fecha 4 de septiembre de 2020, se manifestó que:

“...En ese punto es necesario aclarar que, el Municipio forma parte de un territorio determinado en donde un conjunto de entidades se dividen las funciones para desempeñar la realización del gobierno local. Estas entidades deben realizar una labor en completa armonía y tienen precisamente al igual que el ámbito nacional sus controles para la buena marcha de la administración municipal. En esa línea, las ramas de poder están constituidas por el Alcalde, que representa la función Ejecutiva y Administrativa y el Consejo Municipal la función normativa”.

Siendo las cosas así, consideramos oportuno aportarle como referencia jurisprudencial, lo plasmado en la Sentencia de 23 de julio de 1998. Caso: Patronato de la Casa de la Cultura de Monagrillo c/ Consejo Municipal del Distrito de Chitré. Registro Judicial, julio de 1998, p. 562, veamos:

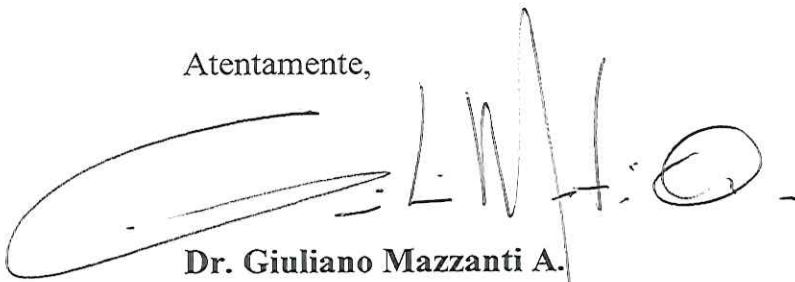
“Es importante aclarar, que el ejercicio de la comentada atribución del Órgano Ejecutivo es distinta a la facultad que el numeral 6° del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973 le confiere a los Concejos Municipales para crear y suprimir cargos municipales y determinarle sus funciones. En el primer supuesto, se alude a establecimientos o instituciones públicas que tienen como características esenciales la personalidad jurídica y el patrimonio propio; mientras que el segundo se refiere simplemente a cargos, despachos, oficinas o departamentos, etc., que no gozan de autonomía y forman parte de la estructura u organización administrativa del Municipio. Así ocurre con los despachos o departamentos dentro de los cuales ejercen sus funciones el abogado consultor del Municipio, el ingeniero municipal, el agrimensor o el inspector de obras y el juez executor, mencionados en el artículo 62 ibidem, los cuales no gozan de autonomía ni de patrimonio propio, sino que forman parte de la estructura u organización administrativa del Municipio.



También debe aclarar la Sala, que la facultad dada por el numeral 5° del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973 a los Concejos Municipales para crear “Juntas o Comisiones”, no los autoriza para crear organismos o entidades municipales autónomas, como se ha entendido, ya que tales Juntas o Comisiones, que deben crearse con el propósito de atender problemas específicos del Municipio, están sujetas a la reglamentación del Concejo Municipal respectivo en aspectos tan sustanciales como son la determinación de sus funciones y la aprobación de su presupuesto”.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, con base en lo que señala el ordenamiento jurídico positivo, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración

gm.

