



Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 26 de agosto de 2020
C-CC-004-2020

Honorable Consejal
Juan Meléndez
Presidente del Consejo Municipal
Del Distrito de Penonomé
Provincia de Coclé
E. S. D.

CONCEJO MUNICIPAL DE PENONOME

Recibido a las once (11) de la ay
veinte (20) del mes de agosto de
los años veinte (20)

SECRETARIA (O)

Ref.: Autoridad o funcionario facultado para nombrar y remover al personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal, en el Municipio de Penonomé.

Respetado Honorable Meléndez:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted para dar respuesta a su Nota C.M.P.-112-2020, calendada en esta Ciudad el día 31 de julio de 2020 y recibida en este despacho el día 4 de agosto de 2020, en la que consulta sobre "Quién es la autoridad o funcionario que tiene la facultad de nombrar y remover el personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal en el Municipio de Penonomé, conforme el Acuerdo No.04, de 8 de abril de 1992. Señala, además, que dicho Acuerdo está vigente desde la fecha de su sanción, conforme lo establece el artículo 39 de la Ley 106 de 1973, que se decidió publicarlo en Gaceta Oficial pese a que no es obligación publicarlo y que el Asesor Legal del Consejo Municipal de Penonomé le manifestó, en el marco de una consulta, que es al Jefe del Departamento de Ingeniería Municipal a quien corresponde el nombramiento y remoción del personal subalterno, conforme al Acuerdo en referencia".

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310

* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



*Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé*

I. Consideraciones previas

Es importante considerar que dentro de las atribuciones con las que esta revestida La Administración se encuentra la de tener la posibilidad de convalidar los actos administrativos anulables de conformidad con lo preceptuado en el artículo 59 de la referida Ley 38 de 2000, cuyo texto expreso dice así:

"**Artículo 59:** La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan."

En ese mismo orden, el artículo 201 (numeral 28) de la Ley 38 de 2000, define el término convalidación del acto administrativo y se establece como resultado de la subsanación de esa acción, efectos retroactivos al mismo.

"**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

28. Convalidación: Hacer válido lo que no lo era. Acto jurídico por el cual se torna eficaz un acto administrativo que estaba viciado de nulidad relativa; de allí que no son convalidables o subsanables aquellos actos atacados por una causa de nulidad absoluta. Con la convalidación o saneamiento, se procura economía procesal y que la parte útil del acto administrativo no se deseche por la inútil; produce efectos retroactivos, pero sin perjuicio de los derechos de terceros que tal vez hayan adquirido durante la vigencia del acto convalidado o saneado." (La negrita es nuestra).

En ese contexto, tenemos que con la publicación del Acuerdo No.04 de 8 de abril de 1992, por medio del cual, los funcionarios subalternos o colaboradores del Departamento de Ingeniería Municipal, son nombrados por el Ingeniero Municipal y la mayoría relativa del Consejo, en Gaceta Oficial No.29021 del 11 de mayo de 2020, actualizó y convalidó el referido acuerdo y el efecto de la convalidación, tal y como lo indica la norma citada es la producción de efectos retroactivos, en consecuencia, el acto administrativo es válido y por tanto obligatorio.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, se sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**



*Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé*

II. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Luego de una atenta lectura de la nota objeto de la consulta y atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2029 emitida por el Procurador de la Administración, esta Secretaría Provincial ha sido habilitada para darle respuesta a su escrito de consulta; cumpliendo con el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

Atendiendo al objeto de su consulta, apreciamos que la interrogante tiene relación con la autoridad o funcionario en el Municipio de Penonomé que tiene la facultad de nombrar y remover el personal subalterno en el departamento de Ingeniería Municipal, conforme el Acuerdo No. 04 del 8 de abril de 1992, por medio del cual, los funcionarios subalternos o colaboradores del Departamento de Ingeniería Municipal, son nombrados por el Ingeniero Municipal y la mayoría relativa del Consejo.

Al respecto esta Procuraduría a través de la consulta C-SAM-24-19 con fecha 9 de octubre de 2019, hizo referencia al **criterio legal sobre nombramientos y remoción de los funcionarios, subalternos o colaboradores de la dirección de Ingeniería Municipal**, siendo citadas un conjunto de normas jurídicas, tanto de rango constitucional, como de leyes, relacionados con este tema y que sirven de base para resolver la presente consulta que ahora presenta el Presidente del Consejo Municipal, la cual le adjuntamos.

Ahora bien, como quiera al definir la autoridad nominadora de los funcionarios subalternos de ingeniería municipal, consideramos importante citar el artículo 243 de la Constitución Nacional, que enumera las atribuciones que tienen los Alcaldes, siendo una de ellas, la consignada en el numeral 3, es del siguiente tenor:

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**



*Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé*

“Artículo 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. ...

.....

3. Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, **cuya designación no corresponda a otra autoridad**, con sujeción a lo dispuesto en el Título XI”. (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que modifica el artículo 149 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que Descentraliza la Administración Pública y reforma el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, le atribuye al Consejo Municipal la facultad de elegir **al Ingeniero Municipal**.

La precitada norma le atribuye al Consejo Municipal y de manera específica, la atribución de elegir de su seno **exclusivamente al Ingeniero Municipal**, por lo que supone desde este prisma, que los funcionarios subalternos del departamento de ingeniería **como funcionarios municipales**, serán nombrados por el Alcalde, de conformidad con lo establecido en el artículo 243 numeral 3 de la Constitución Política.

Por otro lado, y para esclarecer las atribuciones que tiene el Consejo Municipal en razón de nombramiento de funcionarios, el artículo 242 numeral 7 de la Constitución Política, establece que ese órgano entre sus funciones tendrá la de nombrar, suspender y remover a los funcionarios que laboren en el Consejo Municipal. En ese sentido, de la norma se colige la atribución que tiene el Consejo para nombrar, suspender o ratificar únicamente a los funcionarios que **laboren para referida instancia del gobierno local**, **por lo que seguirá siendo una atribución del Alcalde, la de nombrar a los demás funcionarios del municipio.**

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, se sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**



*Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé*

Sobre esta base y en vía de docencia, este despacho debe acotar lo siguiente:
El numeral 4, del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, facultaba a los Alcaldes a **“realizar los nombramientos de los cargos municipales a los cuales no se le determine autoridad nominadora.”**

Siendo así, de no existir una Ley o un Acuerdo Municipal que dispusiera lo contrario, vale decir, que le otorgara tal atribución a otra autoridad nominadora, los funcionarios municipales eran nombrados y removidos por los Alcaldes Municipales. Sin embargo, el artículo 116 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria” derogó el numeral 4, del artículo 45 de la Ley 106 de 1973.

Ante este escenario jurídico, sigue prevaleciendo la norma suprema constitucional que les atribuye a los Alcaldes la facultad de nombrar a los funcionarios municipales, con excepción de aquellos cuya designación corresponda a otra autoridad.

En este sentido, la norma general faculta a los Alcaldes a nombrar a los funcionarios municipales, siempre que no exista una normativa especial que le atribuya esa designación a otra autoridad. El artículo 14 del Código Civil, conforme con el mandato constitucional, establece en su numeral 1, lo siguiente:

“1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.”

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*



Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

La primacía de las normas especiales, sobre las generales, han sido recogidas en las decisiones de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencias de 26 de abril de 2006 y 15 de julio de 2005, citadas en aquella Consulta. En efecto, el primero de ellos concluyó que la atribución de nombrar y remover al personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal la detentan los Alcaldes Municipales, siempre y cuando “no se le determine autoridad nominadora” o cuando el Ingeniero Municipal “tampoco ha recibido atribución expresa por la Ley, para nombrar a su personal subalterno” y, el segundo, hace puntual referencia a la atribución que el artículo 45, numeral 4, de la Ley 106 de 1973, le otorgaba a los Alcaldes de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales “cuya designación no corresponda a otra autoridad” o “por no ser competencia de otra autoridad.”

En razón de ello, desde aquí podemos señalar, que los funcionarios subalternos del departamento de Ingeniería Municipal son funcionarios que nombra el Alcalde, los cuales por el hecho de que el Consejo Municipal elija al Ingeniero Municipal **no supone que los mismos laboren o pertenezcan al Consejo Municipal.**

Los planteamientos comentados fueron desarrollados en las decisiones de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencias de 26 de abril de 2006 y 15 de julio de 2005, citadas en aquella Consulta. En efecto, el primero de ellos concluyó que la atribución de nombrar y remover al personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal la detentan los Alcaldes Municipales, siempre y cuando “no se le determine autoridad nominadora” o cuando el Ingeniero Municipal **“tampoco ha recibido atribución expresa por la Ley, para nombrar a su personal subalterno”** y, el segundo, hace puntual referencia a la atribución que el artículo 45, numeral 4, de la Ley 106 de 1973, le otorgaba a los Alcaldes de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales “cuya

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**



*Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé*

designación no corresponda a otra autoridad” o “por no ser competencia de otra autoridad.” (Norma hoy derogada por la Ley 16 de 17 de junio de 2016, “Que Instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”).

Ahora bien, según se desprende del análisis del Acuerdo No.04, de 8 de abril de 1992, en su artículo 3, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Penonomé, el personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal **“lo nombra y lo destituye con causales justificadas y comprobadas el Ingeniero Municipal y dicho personal será escogido para su nombramiento por la mayoría relativa del Consejo.”** (Subrayado y resaltado es nuestro).

En vista de lo anterior, esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, considera que, de conformidad con la ley y la jurisprudencia, los actos emitidos por el Consejo Municipal de Penonomé, en especial el Acuerdo No.04 de 8 de abril de 1992, acto y motivo de la Consulta, **se encuentra vigente**, mientras sus efectos no sean suspendidos, ni sean declarados contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Además, el presente acuerdo, ha sido promulgado en la Gaceta Oficial No.29021 del 11 de mayo de 2020 (Ver. artículo 46 de la Ley 38 de 2000).

En consecuencia, consideramos que los actos emitidos por el Consejo Municipal del Distrito de Penonomé, en atención al Acuerdo No.04, de 8 de abril de 1992, mientras no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales, **por parte de los tribunales competentes, están**

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**



Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

revestidos de presunción de legalidad (Cfr. Artículo 46 de la Ley 38 del 2000.)

Atentamente,

Militzi Córdoba de Zúñiga

Militzi Córdoba de Zúñiga
Jefa de la Secretaría Provincial de Coclé
Procuraduría de la Administración.



MC/

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**