



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 enero de 2020
C-SAM-02-20

Señora
Felicia Gallego
Alcaldesa del distrito de Besiko.
E. S. D.

Ref. Competencia del (la) Alcalde (sa) y del Presidente del Concejo Municipal.

Señora Alcaldesa:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota fechada 13 de diciembre de 2019, en la que consulta a esta Procuraduría nuestra opinión, sobre el tema de la Competencia y responsabilidad que tiene el Alcalde y el Concejo Municipal.

En atención al objeto de su consulta, y en virtud de la misión que mantiene esta Procuraduría a través del numeral 6, del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, que nos insta a brindar orientación a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal, apreciamos que la interrogante tiene relación con las competencias del Alcalde y del Concejo Municipal.

Igualmente, se depende de las constancias aportadas con su consulta lo concerniente a la potestad que tiene el Alcalde sobre el Tesorero Municipal.

En relación a sus interrogantes, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la función ejecutiva y de gestión administrativa del Municipio le corresponde al Alcalde y la función normativa al Concejo Municipal, por lo que el Presidente del Concejo Municipal, no puede tener injerencias en las actuaciones administrativas que dicte el Alcalde a sus subalternos.

Visto lo anterior, iniciaremos nuestro concepto indicando que los artículos 237, 241, 242 y 243 de nuestra Carta Magna dictan lo siguiente:

“ARTÍCULO 237. En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito.

El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.”

“ARTÍCULO 241. Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años.”

“ARTÍCULO 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

1. La aprobación o el rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipal que formule la Alcaldía.
2. La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde.
3. La fiscalización de la Administración Municipal.
4. La aprobación o el rechazo de la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, y lo relativo a la construcción de obras públicas municipales.
5. La aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.
6. La creación o la eliminación de la prestación de servicios públicos municipales.
7. El nombramiento, la suspensión y remoción de los funcionarios municipales que laboran en el Concejo Municipal.
8. **La ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el Alcalde.**
9. Las materias vinculadas a las competencias del municipio, según la Ley. Los acuerdos municipales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio.”

“ARTÍCULO 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. **Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.**
4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.”

De igual manera, el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, señala 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:

1. Formular, con la participación del alcalde y asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas, la política de desarrollo del distrito y de los corregimientos.
 2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales para cada ejercicio fiscal que elabore el alcalde con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas. El programa de inversiones municipales será consultado con las juntas comunales respectivas.
 3. Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes o servicios, en especial las que tiendan al desarrollo turístico, industrial, agrícola y agropecuario, y fomentar la creación de empresas privadas industriales y agrícolas.
 4. Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas para la creación de empresas municipales o mixtas cuya finalidad sea la explotación de bienes o servicios.
 5. Crear juntas o comisiones para la atención de problemas específicos del municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos.
 6. Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que se disponga en la Constitución Política y las leyes vigentes.
 7. Disponer de los bienes y derechos del municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente presentación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la ley.
 8. Establecer impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales.
 9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, así como los demás terrenos municipales.
 10. Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial agua, luz, teléfono, gas, transporte alcantarillado y drenaje; prestarlos, ya sea directamente o en forma de concesión y, en este último caso, preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente.
 11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción.
 12. Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo.
 13. Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales con base en los planos reguladores.
-

14. Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones, y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.
 15. Reglamentar lo relativo a las obras de construcciones que se ejecuten en el distrito, los servicios públicos municipales y la publicidad exterior, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, planificación y desarrollo urbano.
 16. Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar, en nombre del municipio y defensa de sus derechos.
 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.**
 18. Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales, según sea el caso.
 19. Examinar las memorias e informes anuales que debe presentar el alcalde y demás jefes de dependencias municipales para adoptar las medidas más convenientes en beneficio del distrito y los corregimientos.
 20. Deslindar las tierras que forman parte de los ejidos del municipio y del corregimiento con la cooperación de la junta comunal respectiva.
 21. Dictar medidas para proteger y conservar el medio ambiente.
 22. Servir de órgano de apoyo a la acción de Gobierno Nacional en el distrito.
 23. Elaborar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel local.
 24. Dar posesión al alcalde el primer día de sesiones.
 25. **Ratificar el nombramiento del tesorero municipal que designe el alcalde.**
 26. Aprobar mediante acuerdo municipal el régimen de contrataciones del municipio y de ordenamiento territorial.
 27. Ejercer las funciones de control y fiscalización de la gestión municipal.
 28. Acreditar a los representantes de las juntas de desarrollo local que asistirán con derecho a voz a las sesiones del Concejo Municipal.
 29. Autorizar las vacaciones, así como las licencias y salidas del territorio nacional del alcalde o del vicealcalde cuando sean mayores de cinco días. En ningún caso, el alcalde y el vicealcalde podrán ausentarse simultáneamente del país.
 30. Administrar los recursos que le sean asignados. Las partidas presupuestarias específicas asignadas a cada alcaldía serán administradas por ellas mismas.
 31. **Ejercer todas las demás señaladas por la Constitución Política, las leyes y su reglamento.”**
-

En ese mismo orden, nos permitimos citar el artículo 26 de la Ley 106 de 1973 y el artículo 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 21 de la Ley 52 de 1984, los cuales establecen que:

Ley 106 de 8 de octubre de 1973

“Artículo 26 - Son funciones del Presidente del Consejo Municipal las siguientes:

1. Representar al Concejo;
2. Convocar al Concejo a sus sesiones ordinarias o extraordinarias, de conformidad con lo que disponga la Ley y el Reglamento Interno del Concejo;
3. Presidir las sesiones del Concejo y dirigir sus debates;
4. Presidir la Comisión de la Mesa y nombrar las comisiones accidentales que estime conveniente;
5. Suscribir las actas de las sesiones del Concejo, de la Comisión de la Mesa y las comunicaciones del Concejo;
6. Distribuir los asuntos que deben pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser rendidos los informes correspondientes;
7. Formular conjuntamente con el Secretario el orden del día de las sesiones; y
8. Las demás funciones que les señalen la Ley, el Reglamento Interno y el Concejo.”

Ley 52 de 12 de diciembre de 1984.

“Artículo 21: el Artículo 45 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. Presentar al Concejo Municipal proyectos de acuerdos, especialmente el presupuesto de rentas y gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales;
2. Presentar al Concejo Municipal el plan quinquenal y anual para el desarrollo del Distrito preparado con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica;
3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad;
4. Derogado por la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz.
5. Designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanente, a los especialistas que requieran en cada una de las actividades de la administración municipal, cuando el Municipio contare con recurso para ello;

6. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos,
7. Fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si por acuerdo municipal no lo hubiere fijado;
8. Vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados imponiéndole sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres (3) días ni multa mayor de quince balboas (B/.15.00);
9. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Concejo Municipal;
10. Presentar al Concejo Municipal el 2 de diciembre de cada año, una memoria de su gestión administrativa,
11. Dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en los asuntos relativos a su competencia,
12. Suministrar a los servidores y a los particulares los informes que soliciten sobre los asuntos que se ventilen en su despacho, que no sean de carácter reservado;
13. Derogado por el artículo 9 de la Ley 22 de 2005;
14. Firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal, los chuques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente; y
15. Todos los demás que señalen las leyes y los acuerdos municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación.”

Las anteriores normativas citadas, tienen como fin esclarecer las competencias, funciones y/o atribuciones que posee tanto el Alcalde y el Concejo Municipal; sin embargo, podemos observar, que el tema central que se desprende de las notas adjunta a su escrito de consulta, es saber si el Alcalde, en este caso la Alcaldesa del distrito de Besiko, puede requerirle información al Tesorero Municipal, en calidad jefe inmediato; y sí, el Presidente del Concejo Municipal puede interferir en las decisiones administrativas dictadas por el Alcalde o puede dar órdenes administrativas a un departamento municipal que esté bajo la jurisdicción del Alcalde?.

De la situación expuesta, le reiteramos que el Tesorero Municipal es nombrado por el Alcalde y ratificado por el Concejo Municipal tal y como se manifiesta en los artículos 242 y 243 de nuestra Carta Magna y el artículo 72 (numeral 25) de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, anteriormente citados.

En ese mismo orden de idea y como valor agregado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto a la potestad de nombramiento e injerencia de la figura del Tesorero Municipal, conllevando con ello la emisión del fallo de fecha 19 de marzo de 2009, donde se declaró inconstitucional la frase “*al Tesorero*” contenido en el numeral 17 del artículo 17 y “*por el Concejo Municipal*” del artículo 52, ambos preceptos legales contemplados en la Ley 106 de 1973, reformados por la Ley 52 de 1984, por infringir el

artículo 242 (numeral 8) de nuestra Constitución Política (Cfr. Gaceta Oficial 26,398 de 28 de octubre de 2009) (El resaltado es de esta Procuraduría).

En ese mismo escenario, mediante fallo de 14 de septiembre de 2009, esa Alta Corporación de Justicia declaró que son **inconstitucionales**, las frases “escogido por el Concejo Municipal”, contenida en el artículo 52; la frase “*el Concejo Municipal*”, contenida en el artículo 54, la cual deberá reemplazarse por la frase “Alcalde”; la frase “la corporación respectiva” contenida en el artículo 55, la cual deberá reemplazarse por la frase “*el Alcalde*”; la oración “los cargos serán creados por los Concejos Municipales” contenida en el artículo 57 (numeral 15) todos de la Ley 106 de 1973 (Cfr. Gaceta Oficial 26,432 de 22 de diciembre de 2009) (La negrita es nuestra).

Visto lo anterior, podemos concluir entonces que el Tesorero Municipal es un servidor que se debe al Alcalde y el mismo debe acatar las órdenes de éste, siempre y cuando estas no sean contrarias a la Ley.

Igualmente, manifestamos que la función ejecutiva y de gestión administrativa del Municipio le corresponde al Alcalde y la función normativa al Concejo Municipal, por lo que el Presidente del Concejo Municipal, quien actúa en representación de quienes lo integran, no puede extralimitarse en sus funciones de control y fiscalización de la gestión municipal o cualquier otra señaladas por la Constitución Política, las leyes y su reglamento, conforme lo dispone el principio de legalidad contemplado en el artículo 18 constitucional.

Por último, en cuanto a la solicitud de capacitación, remitimos su petición al Centro de Capacitación de la Procuraduría de la Administración para el trámite correspondiente.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/ap

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *