



*República de Panamá*

*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 31 de julio de 2019  
C-SAM-19-19

Señor Alcalde  
**Derick Echeverria**  
Municipio de Almirante  
Provincia de Bocas del Toro  
E. S. D.

**Ref: Atribuciones de los Concejos Municipales.**

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6 numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de ser Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos que nos consultaren; me permito dar respuesta a su Nota 001-D.A.M.A. de 10 de julio de 2019, mediante la cual formula una serie de cuestionamientos relacionados con las atribuciones propias de los Concejos Municipales, y que de forma sucinta, se exponen a continuación:

1. ¿Puede el Presidente del Concejo Municipal votar dos veces?
2. ¿Qué normas se deben aplicar ante la falta de reglamento por ser un Municipio recién creado?
3. La escogencia del tesorero Municipal según la norma constitucional en el artículo 242, numeral 8. ¿Puede ser objetada por el Concejo Municipal?

**I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Esta Procuraduría es del criterio que no existe una Ley que autorice al Presidente del Concejo Municipal votar dos veces sobre un mismo tema; que al Concejo Municipal le corresponde regular a través de Acuerdo Municipal la vida Jurídica del Municipio; y para la ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal se requiere de mayoría absoluta de los miembros del Concejo.

**II. Consideraciones previas.**

Sobre el tema referente a su Consulta, es necesario dejar claro que el artículo 237 de la Constitución Política, establece que el Concejo Municipal estará integrado por todos los representantes de corregimientos. Veamos:

*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](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*

“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.** Si en algún Distrito existieren menos de cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales para que, en tal caso, el número de integrantes del Concejo Municipal sea de cinco.

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

De manera similar, el artículo 10 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, tal cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, siguiendo el orden constitucional, indica textualmente que el Concejo es una corporación integrada **por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito.**

En ese orden de ideas, el Concejo Municipal del distrito de Almirante legalmente está integrado por seis (6) concejales, esto porque éste se divide en seis (6) Corregimientos, conforme al artículo 3 de la Ley 39 de 8 de junio de 2015, el cual señala lo siguiente: *“El Distrito de Almirante se divide en seis corregimientos, a saber: Almirante cabecera, Valle de Aguas Arriba, Valle de Riscó, Nance de Riscó, Barrio Francés y Barriada Guaymí...”*, por lo que está claro que para establecer el número de votos necesarios para la toma de decisiones por parte del Concejo, deberá tenerse como base el guarismo 6, el cual representa la totalidad de los Concejales, incluyendo al Presidente de dicha corporación.

### **III. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

En relación a su primera interrogante, debemos advertir que no existe en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, con sus modificaciones, ni en la Ley 37 de 2009, modificada por la Ley 66 de 2015, precepto legal alguno que contemple, que en las decisiones de los Concejos Municipales, el Presidente pueda votar dos veces; ni tampoco que pueda ser excluido de las votaciones.

Sobre las decisiones que debe adoptar el Concejo Municipal, como organismo colegiado deliberativo, pueden advertirse varios supuestos, en los que la Ley señala como deben ser tomadas algunas decisiones, por lo que ante supuestos no contemplados en la Ley, se establece que corresponderá a los Concejos Municipales fijar la reglamentación correspondiente.

En este sentido, con relación al desarrollo de las sesiones, cabe advertir que el artículo 33 de la Ley 106 de 1973, tal cual fue subrogado por el artículo 15 de la Ley 52 de 1984, establece lo siguiente:

“Artículo 33. Los Consejos Municipales **reglamentarán mediante Acuerdos lo relativo a las sesiones ordinarias de los Concejos** estableciendo los días y horas en que deben celebrarse. El Presidente del Consejo Municipal, directamente, o a solicitud del Alcalde del Distrito puede convocar a sesiones extraordinarias con la anticipación que el Reglamento Interno señale, expresando los

finés que las motivan y sólo se tratarán los asuntos para los cuales se hizo la convocatoria. También...”

Al ser el Municipio de Almirante una entidad que nace a la vida jurídica el 1 de julio de 2019, corresponderá al Concejo Municipal reglamentar, primeramente, lo concerniente a las sesiones ordinarias a través del respectivo Acuerdo que apruebe el Reglamento Interno del Concejo. Este hecho es esencial, pues para funcionar y aprobar todo lo relativo a la vida jurídica de este Municipio se requerirá aprobar todos los acuerdos conforme se establezca en el Reglamento Interno del Concejo.

Otro aspecto que es necesario resaltar, y que se encuentra regulado en la Ley 106 de 1973, tal cual fue modificado por el artículo 16 de la Ley 52 de 1984, es la regla que determina la cantidad necesaria de concejales que deben asistir a objeto de constituir el quórum para las sesiones de los Concejos Municipales. El artículo 34 de dicha Ley dispone lo siguiente:

“Artículo 34: Las sesiones de los Concejos se celebrarán con la asistencia de la **mayoría de sus miembros principales**. Sin embargo, puede formarse **mayoría** con suplentes si éstos hubieren sido llamados a ocupar los puestos de sus principales, por excusa de los mismos.

**El quórum para las sesiones de los Concejos Municipales estará constituido por más de la mitad de sus miembros**. Las licencias, ausencias temporales sin excusa previa o con ella, relativas a los Concejales, serán materia del Reglamento Interno”.

Con base a los preceptos anteriores, el Concejo Municipal de Almirante podrá sesionar si asisten cuatro (4) o más concejales, de los seis (6) que lo conforman.

Otra regla que dispone la Ley 106 de 1973, es la relacionada con la manera en que los Concejos adoptan sus decisiones. En relación a este aspecto, los artículos 14 y 38 de la Ley 106 de 1973, establecen lo siguiente:

“Artículo 14. Los Concejos Municipales regularan la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito”.

“Artículo 38. Los Concejos dictarán sus disposiciones por medio **de acuerdo o resolución** que serán de forzoso cumplimiento en el Distrito respectivo tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia”.

La referida Ley 106 de 8 de octubre de 1973, señala que para aprobar un proyecto de acuerdo o resolución municipal se requerirá de la mayoría absoluta de los miembros del Concejo, entendiéndose que el término CONCEJO señalado en esta ley, hace referencia a la corporación integrada **por todos los concejales, incluyendo al presidente de dicha corporación, pues él es un concejal**. (Cfr. 237 de la Constitución Política de la República y el artículo 10 de la Ley 106 de 1973). Esta regla se encuentra establecida en el artículo 41 de la Ley 106 de 1973, así:

“Artículo 41. **Todo proyecto de acuerdo o resolución**, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará al pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y **será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por ésta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo**. Se exceptúan los acuerdos especiales para cuya aprobación se requieran otras formalidades exigidas por la Ley o por el Reglamento del Concejo, y una vez aprobado, será remitido a la Secretaría para su promulgación”.

En el Municipio de Almirante el Concejo está integrado por seis (6) concejales, por lo que la mayoría absoluta se obtiene aplicando la fórmula matemática siguiente:  $6/2=3$  (correspondiente a la mitad);  $3+1=4 =$  **mayoría absoluta**.

Por lo anterior, para aprobar un acuerdo o resolución en el Consejo Municipal de Almirante se requieren de cuatro (4) votos favorables de los seis (6) posibles. En este sentido cabe resaltar que, un Acuerdo o Resolución del Concejo de Almirante se entenderá no aprobado si no obtiene la mayoría absoluta, es decir, si no obtiene cuatro (4) votos favorables. Debe advertirse que al existir una situación en la que tres (3) concejales aprueban un proyecto de acuerdo o resolución y tres (3) lo rechacen o se abstengan de votar, no implica un empate, sino que el acuerdo o resolución no ha sido aprobado, pues se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta, la cual es cuatro (4), tal cual se ha indicado.

En conclusión, para la aprobación de los acuerdos y resoluciones municipales siempre se tendrá que someter a la consideración de todos los concejales presentes, incluyendo el Presidente, el cual sólo podrá votar una vez, y se tendrá que contar con el voto favorable de cuatro (4) concejales.

En relación a su segunda interrogante, sobre las normas que se deben aplicar en su Municipio recién creado, el artículo 234 de la Constitución Política, así como el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, establece que:

“Artículo 234. Las autoridades municipales tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa”.

En ese sentido, el hecho de que el Municipio de Almirante sea de reciente creación, no lo excluye del cumplimiento de la Constitución, de las Leyes y los Decretos y órdenes del Ejecutivo; y en cuanto a los temas propios de la municipalidad, en atención a su autonomía deberá adoptar los acuerdos municipales necesarios para regular la vida jurídica de este Distrito, tal cual lo dispone el artículo 242 de la Constitución Política de la República, en concordancia con los artículos 14 y 38 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

Sobre este aspecto, el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece el orden jerárquico de las disposiciones, y del cual en el ámbito municipal, el orden de prioridad en las disposiciones jurídicas, es el que a continuación se sigue:

“Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

**En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.**

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales”.

Las normas citadas no dejan dudas del sometimiento de las Autoridades Municipales a un régimen jurídico establecido a través de la legislación nacional y local que les es aplicable. Sobre este asunto cabe recordar que los funcionarios públicos por mandato constitucional son responsables por extralimitación de funciones o por omisión en ejercicio de éstas, tal cual lo indica el artículo 18 del texto constitucional.

En cuanto a su tercera interrogante, relacionada con la ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que realice el Alcalde, al tratarse de un acto administrativo de carácter individual, esta ratificación deberá ser adoptada por medio de la respectiva resolución que dicte el Concejo Municipal, y conforme al artículo 41 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del concejo para ser adoptada. Así las cosas, para el caso del Municipio de Almirante se requerirán de cuatro (4) votos favorables para ratificar el nombramiento del Tesorero Municipal que realice el Alcalde. (Ver: Numeral 25 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, subrogado por el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, en concordancia con el numeral 8 del artículo 242 de la Constitución Política ).

Por último, la Procuraduría de la Administración es del criterio que en aras de lograr un buen funcionamiento de los Municipios, debe existir estrecha colaboración entre las autoridades a saber: Alcaldes, Tesoreros y Concejales, para garantizar la adecuada administración municipal en beneficio del gobierno local como de sus comunidades. Esto también ha sido señalado por la Corte Suprema de Justicia a través de fallos emitidos para el buen desarrollo de una gestión municipal eficiente, acorde con el postulado establecido en el artículo 752 del Código Administrativo, el cual hace referencia a que las autoridades han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/au