



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de febrero de 2023.
C-SAM-12-23

Honorable Diputado
Javier Sucre
Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales
Asamblea Nacional
E. S. D.

Ref: El representante de corregimiento y el alcance de la función como concejal en el ámbito municipal y provincial.

Señor Presidente:

En relación a las funciones que se le señalan a la Procuraduría de la Administración, conforme lo establece el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, que dicta el procedimiento administrativo general, está la de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer sobre determinada interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto, tengo a bien dar respuesta a la interrogante que nos plantea en su nota 2023_0039_AN_CASM de fecha 13 de febrero de 2023, recibida el día 15 del mismo mes y año, que dice lo siguiente: **“si los representantes de corregimiento mantienen su carácter de Concejal en todo momento o sólo cuando actúan ya sea ante el Concejo Provincial o el Concejo Municipal respectivo”**. En atención a su inquietud, esta Procuraduría es del **criterio que los representantes de corregimiento ejercen su función de concejal** por el término de los cinco años en que resultaron electos, opinión que a continuación, pasamos a ampliar. Veamos:

- **El concejal**

*“Concejal: Miembro de una corporación municipal”*¹ así define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española a todo ciudadano que ejerce funciones como parte del órgano de gobierno municipal denominado Concejo. También es usual llamarle “edil”, *vocablo que los antiguos romanos denominaban al magistrado cuyo cargo estaba el cuidado de las obras públicas y el ornato y reparación de los templos, casas, calles de Roma.*²

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.6 en línea]. <https://dle.rae.es> 23/02/23.

² CABANELLAS DE TORRES; Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires. 1979.

Para referirnos al concejal, no se puede pasar por alto, el surgimiento de esta institución local, que en otros países se conoce como ayuntamiento, corporación edilicia o cabildo. Se estima que su origen, dicho por Mario Alzamora, en su libro Derecho Municipal, *se halla en los "Conventus publicus vicinorum" de los Visigodos, y en las Asambleas Generales de Vecinos de los siglos X al XIII, que se transformaron después en los ayuntamientos o cabildos, que al comienzo estaban formados por cuatro personas elegidas libremente por el voto popular*³.

Surge, a partir de la Constitución Política de 1972, al plano político y jurídico la figura del representante de corregimiento que, en el ámbito municipal vino a constituirse en miembro del concejo, al determinar en el artículo 212, que en cada municipio habrá una corporación denominada "Consejo Municipal", compuesta por un mínimo de cinco Representantes ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Desde entonces, el representante de corregimiento a la misma vez que preside la Junta Comunal y vela por los intereses del corregimiento, es concejal en el distrito. Son funciones inherentes al cargo, a su vez complementarias e incluyentes. Ante el Concejo, él ocupa el rol de concejal y en el corregimiento, es el representante.

- El Concejo

El término "concejo" tiene valor de asamblea, cuerpo colegiado, órgano deliberante, o corporación, concepto que aplica nuestra Constitución Política en el artículo 237, concordante con el artículo 10 de la Ley 106 de 1973, cuya función es la de dirigir los destinos de la comunidad, y a la reunión de sus miembros, suele llamarse reunión del concejo.

El Dr. Baltasar Isaza Calderón, en el escenario del IV Congreso de la Academia de la Lengua Española, celebrado en Buenos Aires, Argentina, en 1964, en su ponencia sobre las expresiones Concejo y Consejo Municipal, recogida en el diario La Estrella de Panamá del miércoles 23 de diciembre de 1964⁴, indicó que esta palabra en una de sus acepciones proviene de la lengua latina "CONCILLIUM" **que tiene el valor de junta del pueblo o asamblea deliberante**, diferenciándola de Consejo que deviene de la palabra latina "CONSILLIUM" que significa acción de consultar en común o en reunión o en concurrencia de varias personas". Consejo, es decir la escrita con -s-, **"se presta para designar a cualquier corporación donde se discuta y delibere en común para llegar a conclusiones"**. De esa manera, por derecho propio, el Concejo es la asamblea en que se debaten los asuntos de la ciudad, y el consejo será, cualquier espacio de reunión de una organización, estilando que la palabra vaya acompañada de la denominación que la constituye.

Todo lo anterior, para concluir que el concejo es un órgano de gobierno local, con funciones establecidas por la ley, preferentemente la función deliberativa, como lo prevé el artículo 79 de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, y cuyos miembros de forma particular reciben la denominación de concejal.

³ ALZAMORA VALEDEZ, Mario. Derecho Municipal. Lima. Perú. 1985. Pág. 161.

⁴ Ver Página 2 de la Estrella de Panamá de miércoles 23 de diciembre de 1964.

Mutatis mutandis, el Concejo es para los concejales, dígase representantes de corregimiento, lo que la Asamblea Nacional es para los diputados. Valga la analogía, para indicar que se trata de una institución representativa y de carácter permanente de gobierno local, razón por la que sus miembros reciben el nombre de concejales, independientemente de que las sesiones se realicen semanalmente o en las fechas previstas en el reglamento interno.

Los asuntos del concejo, no inician ni concluyen en la sesión, puesto que los intereses de la ciudad o de la comunidad local son constantes, y siempre requieren de la atención y resolución de sus autoridades. En ella, principalmente se debaten y proponen acuerdos, para su posible aprobación o no, proviniendo de una secuencia de reuniones llevadas a cabo en las comisiones permanentes y accidentales para el mejor y más amplio análisis de dichos asuntos, al que se incorporan los especialistas en las diferentes áreas, previamente a ser sometidos a la consideración del plenario.

En el cumplimiento de la función de concejal, los representantes de corregimiento gozan de las prerrogativas que le establece el artículo 22 de Ley 106 de 1973, y se circunscriben a las prohibiciones del artículo 23.

- **El Representante de Corregimiento como miembro del Concejo y del Consejo Provincial.**

De conformidad con el artículo 237 de la Constitución Política, y el artículo 10 de la Ley 106 de 1973, que textualmente señalan, cito: "*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. ...*" con lo que se permite colegir, que el representante de corregimiento, ocupa también la condición de concejal desde el mismo momento en que toma posesión del cargo ante la corporación, en la forma prevista en el artículo 30 de la Ley 106 de 1973, concordante con los artículos 779 y 782 del Código Administrativo.

Sobre la toma de posesión, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 27 de julio de 2004, reformatorio de la Constitución Política establece, el primer día del mes de julio siguiente a la elección, como la fecha de toma de posesión del Presidente de la República y por tanto el período de inicio del gobierno. El Código Electoral⁵ en los artículos 341 y 342, referentes a al inicio del periodo e instalación del Concejo.

Así las cosas, desde el inicio del período de gobierno y con la juramentación de los miembros, acto solemne que se lleva a cabo en el salón de actos del concejo, todo representante de

⁵ Tribunal Electoral. Acuerdo N°7-1 de 15 de febrero de 2022 "Que aprueba el Texto Único del Código Electoral y Ordena su Publicación en la Gaceta Oficial y el Boletín Electoral. G.O 29482-A

corregimiento se formaliza en el cargo concejal.

En ese punto, es necesario resaltar que, **aunque todos los representantes son concejales, así no todos los concejales son representantes de corregimiento**, precisamente por la excepcionalidad constitucional que respondiendo a los principios de representatividad del órgano colegiado y de índole práctica, exige completar al órgano colegiado con un mínimo de cinco miembros a los que acostumbra llamarse “concejales de número”.

Si bien, las funciones del representante también se ejercen por todo el tiempo al igual que la de concejal, no se tratan de roles excluyentes, sino complementarios. El representante que opera como catalizador de las necesidades sociales de las comunidades de su corregimiento, en su rol de concejal participa en la construcción de las políticas locales, planes y orienta el gasto público local que, luego repercute en el corregimiento, unidad política administrativa básica del distrito.

Como vemos, con relación a las funciones como concejal, le corresponde ejercer todas aquellas establecidas en el artículo 242 de la Constitución, en la Ley 106 de 1973 de Régimen Municipal, y las que le señalen otras leyes. En el corregimiento, como presidente de la Junta Comunal, principalmente las de la Ley 105 de 1973.

Sobre el consejo provincial, el artículo 254 de la Constitución, y el artículo 3 de la Ley 51 de 1984⁶, hace al representante de corregimiento, parte de este órgano consultivo provincial, **más no utiliza el concepto de concejal, sino integrantes**, al que también forman parte los siguientes miembros:

1. Los Diputados de la Asamblea Nacional que hayan sido elegidos en la circunscripción de la provincia, quienes asistirán con derecho a voz.
2. Los miembros de la Junta Técnica, quienes asistirán con derecho a voz.
3. Los Concejales de número de los respectivos distritos, quienes asistirán con derecho a voz.
4. ⁷Las autoridades tradicionales, según sus cartas orgánicas.
5. Un delegado de la comunidad de cada uno de los distritos que conforman la provincia, escogido de los representantes de las Juntas de Desarrollo Local acreditado ante el Consejo Municipal y ante la Junta de Desarrollo Municipal con derecho a voz.

Por último, es importante recordar que, las consultas que se realicen ante este Despacho deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico, tal como se señala en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, e indicarle que la respuesta ofrecida a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni opinión vinculante de esta Procuraduría,

⁶ Modificado por el Artículo 158 de la Ley 37 de 2009.

⁷ Modificado por el Artículo 77 de la Ley 66 de 2015.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta a su interrogante, concluyendo que los **representantes de corregimientos son concejales por todo el tiempo durante el término de los cinco años para el que fueron elegidos, independientemente se encuentren en sesión del concejo o reunión del consejo provincial.**

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-011-23