

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N° 125

3 de abril de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El Lcdo. Mario Francisco Ruiz Navarro en representación del **Alcalde del Distrito de Changuinola**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 30 de 2 de mayo de 2001, dictado por el Consejo Municipal de Changuinola, mediante el cual el titular del Departamento de Ingeniería Municipal nombra y destituye a su personal, previa consulta con el pleno del Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

Concepto.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Nos presentamos ante Vuestra Alta Corporación de Justicia, en cumplimiento de la providencia de 29 de agosto de 2001, visible a foja 130 del expediente judicial, con la finalidad de emitir nuestro concepto en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Lcdo. Mario Francisco Ruíz Navarro, en representación del Alcalde Municipal del Distrito de Changuinola, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 30 de 2 de mayo de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

Este Despacho, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3, del artículo 5, de la Ley No. 38 de 31 de julio de

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

2000, procede a intervenir en este proceso, en interés de la Ley.

Al efecto exponemos lo siguiente:

I. Acto acusado como ilegal:

El apoderado judicial del Alcalde Municipal del Distrito de Changuinola, solicita a vuestra Honorable Sala que declare nulo, por ilegal el Acuerdo Municipal No. 30 de 2 de mayo de 2001, en virtud del cual se modifica el literal f, del Acuerdo No. 38 del 23 de junio de 1997, con el propósito de que el titular del Departamento de Ingeniería Municipal nombre y destituya a su personal subalterno, previa consulta con el pleno del Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

II. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante:

El Lcdo. Mario Francisco Ruíz Navarro, en representación del Alcalde Municipal del Distrito de Changuinola, afirma que el Acuerdo No. 30 de 2 de mayo de 2001, "Por medio del cual se modifica el Ordinal (sic) "F" del Artículo 42, del Acuerdo Municipal 38 de 23 de junio de 1997", infringe el numeral 4 del artículo 45 y el artículo 17 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, cuyo texto se lee a fojas 105 a 108 del expediente judicial.

Referente a la supuesta infracción del numeral 4, del artículo 45 de la Ley No. 106 de 1973, el demandante considera que se da la violación en el concepto de directa por omisión, pues el Acuerdo impugnado invade el ámbito de facultades expresamente concedidas al Jefe de la

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Administración Municipal, por la Ley Orgánica de los Municipios (Ver foja 105).

En cuanto a la aludida violación al artículo 17 lex cit., el actor señala que se produce en el concepto de interpretación errónea, ya que: *"El Consejo Municipal ha retorcido la aplicación de la Ley y ha aplicado extensivamente la facultad de crear y suprimir cargos, en virtud de una aparente interpretación equivocada de la Ley que le hace suponer que, porque puede crear y suprimir cargos municipales, también puede hacer destituciones y nombramientos, transferencias de posiciones y atribuirse en suma la facultad nominadora que no le otorga la Ley..."* (Ver foja 108).

También, el apoderado judicial de la parte actora considera que el Acuerdo impugnado, viola el artículo 35 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que preceptúa lo siguiente:

"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

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales. (Las negrillas son del demandante).

En relación con la supuesta infracción de esta norma legal, el recurrente señala que la violación es directa por omisión, ya que el Acuerdo demandado, establece reglas contrarias a las disposiciones de carácter legal (Ver foja 109).

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Efectuada las transcripciones de las disposiciones legales que se estiman violadas, y el concepto en que lo han sido, procedemos a externar nuestro criterio, en los siguientes términos:

El Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, a través del Acuerdo Municipal No. 30 de 2 de mayo de 2001, considero oportuno que el titular del departamento de Ingeniería Municipal nombrase y destituyese a su personal subalterno, previa consulta con el pleno del Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

Este Despacho, luego del examen de las normas legales que rigen la materia, coincide con los planteamientos expresados por el demandante, pues debemos precisar que tanto el Alcalde Municipal como el Consejo Municipal tiene atribuciones específicas en cuanto a la organización administrativa municipal.

Así, el Consejo Municipal de acuerdo a lo previsto en los artículos 234 y 239 de la Constitución Política, debe elegir de su seno al Presidente y Vicepresidente de este organismo colegiado; asimismo, deben escoger al Tesorero

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Municipal, quien será el Jefe de la Oficina de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

A nivel legal, el numeral 17, del artículo 17 de la Ley No. 106 de 1973, señala que el Consejo Municipal, igualmente, le corresponde realizar los nombramientos en el cargo de Secretario y Sub Secretario del Consejo; el del Tesorero, el Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y el Abogado Consultor del Municipio. Igualmente, el numeral 6, del artículo 17 de esta Ley señala el Consejo Municipal tienen competencia para: "Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que disponga la Constitución y las leyes vigentes."

Por su lado, el Alcalde, como Jefe de la Administración Municipal, de acuerdo a lo previsto en el numeral 3, del artículo 240 de nuestro Estatuto Fundamental, le corresponde "Nombrar y remover a los Corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI", disposición constitucional, cuyo contenido se repite en el numeral 4, del artículo 45 de la Ley No. 106 de 1973.

En el caso subjúdice, coincidimos con los argumentos expuestos por el demandante, toda vez el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, no puede, con fundamento en una interpretación errónea del numeral 6, del artículo 17 de la Ley No. 106 de 1973, derogar las facultades legales otorgadas al Alcalde Municipal, a fin de que sea este organismo el

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

encargado de nombrar al personal administrativo del Distrito de Changuinola.

Debemos precisar, que los Consejos Municipales únicamente poseen competencia para crear y suprimir cargos municipales, no así para transferir o crear métodos alternos para que se dé el ingreso a la función pública municipal, obviando las facultades legales que posee el Alcalde Municipal para organizar la estructura administrativa.

La función de los Consejos Municipales para crear y suprimir cargos municipales, tiene como finalidad que este organismo colegiado participe en la organización administrativa municipal que atienda a las necesidades de la comunidad distrital, y que los mismos, sean creados para cumplir un determinado cometido, o bien, que los mismos sean suprimidos, cuando dichos cargos no alcancen las finalidades por las cuales se crearon. En relación con la supresión de un cargo municipal, resulta ilustrativa la Sentencia de 24 de julio de 1997, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que resolvió lo siguiente:

“La cesantía se define en el artículo 2 del Reglamento del Municipio de Panamá, como “el acto por el cual la autoridad competente suprime o elimina cargos por falta de trabajo, escasez presupuestaria, o por cambios en la organización o en las funciones correspondientes”, y constituye igualmente una de las causas de terminación de la relación de trabajo, según lo preceptuado en el literal d) del artículo 98 idem

En el considerando del acto impugnado se señala que la supresión del cargo del Coordinador Administrativo, fue acordada por el Consejo Municipal de Panamá porque el cargo era innecesario y duplicaba las funciones asignadas

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

legalmente al Tesorero Municipal. El Consejo Municipal de Panamá es la autoridad con competencia exclusiva para crear y suprimir los cargos en el Municipio de Panamá, de conformidad con el artículo 17 numeral 6 de la Ley No. 106 de 1973, y esta norma no impone restricciones ni consagra limitación alguna al Consejo, en el ejercicio de esta facultad privativa, en relación con los cargos no vacantes.

Es decir que el señor LUIS EDUARDO CAMACHO no fue destituido por haber cometido falta, sino que su relación laboral con el Municipio de Panamá terminó en virtud de que su cargo fue suprimido, lo que equivale a decir que quedó cesante..." (Ver Registro Judicial de julio de 1997, pág. 434).

Por consiguiente, la competencia de los Consejos Municipales en la organización del personal administrativo, esta referida únicamente a los aspectos:

- a) Elegir de su seno al Presidente, Vicepresidente, Secretario y Subsecretario.
- b) Nombrar al Tesorero Municipal, el Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y el Abogado Consultor del Municipio; y
- c) Crear y suprimir los cargos municipales y asignar sus funciones.

Por tanto, consideramos que el Acuerdo No. 30 de 2 de mayo de 2001, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, infringe lo normado en el numeral 4, del artículo 45 y el artículo 17 de la Ley No. 106 de 1973, y el artículo 35 de la Ley No. 38 de 2000, toda vez que el Consejo Municipal asume el nombramiento de los funcionarios que laboran en la Ingeniería Municipal del Distrito de

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Changuinola, cuestión que a nuestro juicio, no tiene fundamento legal.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala que declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 30 de 2 de mayo de 2001, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

IV. Pruebas: Aceptamos los originales y copias debidamente autenticadas que se han presentado con la demanda.

V. Derecho: Aceptamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
Suplente

JJC/8/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Materias:

Alcalde Municipal

Consejos Municipal

Potestades

Creación y supresión de cargos municipales.

Este proyecto debe ser firmado por el Dr. Ceballos

Observación: En una ocasión anterior, en un caso similar, la Sala consideró legal

El Acuerdo en virtud del cual, la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá, nombra y destituye a su personal (Ver fallo de 28 de mayo de 1998), Ahora, en este caso, la Sala dice: "Consideramos no obstante, que un estudio actual y detenido de las situaciones que se vienen presentando en los diferentes gobiernos locales del país, hacen imperativo un nuevo análisis de la materia, y requerirá la interpretación de la Ley conforme a la Constitución..." (Auto de 16 de agosto de 2001). (Ver foja 16)

MAC-8

27 de marzo de 2002.