

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N° 136

10 de abril de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El Lcdo. Mario Francisco Ruíz Navarro en representación de **Samuel Palacio López**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 25 de 4 de abril de 2001, expedido por el Consejo Municipal 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 13 de septiembre 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 de Samuel Palacio López, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 25 de 4 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola,

En consecuencia, procedemos a intervenir en este proceso, de conformidad con el numeral 3, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Al efecto exponemos lo siguiente:

I. Acto acusado como ilegal:

El demandante solicita a vuestra Honorable Sala que declare nulo, por ilegal el Acuerdo Municipal No. 25 de 4 de abril de 2001, en virtud del cual se modifica el Acuerdo No.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

43 de 9 de julio de 1992 (que creó la Oficina de Coordinación y Orientación Indigenista, adscrita a la estructura de personal de la Alcaldía del Distrito de Changuinola), a fin de que el personal de este departamento sean nominados por el pleno del Consejo Municipal.

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

El Lcdo. Mario Francisco Ruíz Navarro, en representación de Samuel Palacio López, estima que el Acuerdo No. 25 de 4 de abril de 2001, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 43 de 9 de julio de 1992", 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 96 a 99 del expediente judicial.

Referente a la supuesta infracción del numeral 4, del artículo 45 de la Ley No. 106 de 1973, el demandante afirma que se da en el concepto de violación directa por omisión, pues el Acuerdo impugnado invade el ámbito de facultades expresamente concedidas al Jefe de la Administración Municipal, por la Ley Orgánica de los Municipios (Ver foja 97).

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*

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
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 100).

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 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 101).

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Realizada 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. 43 de 9 de julio de 1992, crea la Oficina de Coordinación y Orientación Indígena.

Sin embargo, mediante el Acuerdo No. 25 de 4 de abril de 2001, el Consejo Municipal, modifica dicha estructura administrativa municipal con el propósito de que el personal que requiere esta oficina, sea nombrado por este organismo colegiado, y no por el Alcalde Municipal.

Este Despacho coincide con los argumentos expuestos por el demandante, toda vez que las normas constitucionales y legales que rigen la materia de la administración municipal, claramente disponen los funcionarios que serán nombrados por el Alcalde del Distrito y aquellos que serán nombrados por el Consejo 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 elegir al Tesorero 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

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

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."

En cuanto a la figura del 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 abrogarse la potestad que legalmente le corresponde al Alcalde, de nombrar y remover los funcionarios municipales cuya designación esta reservada a esta autoridad; por ende, los funcionarios que laboran en la Oficina de Coordinación y Orientación Indígena del Distrito de Changuinola, deben ser nombrados y removidos por el Alcalde Municipal, y no por el Consejo Municipal.

En relación con la facultad que tienen los Consejos Municipales para crear y suprimir cargos municipales, es preciso señalar que dicha atribución no debe ser confundida

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

con la potestad que tiene el Alcalde para nombrar el personal que se le encuentra adscrito.

En efecto, la competencia exclusiva 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 sean suprimidos, cuando no logren las finalidades por las cuales se dio su creación. 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 correspondiente", 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 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

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

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. 25 de 4 de abril 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 Oficina de Coordinación y Orientación Indígena, cuando constitucional y legalmente dicha atribución es de competencia exclusiva del Alcalde del Distrito de Changuinola.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala que declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 25 de 4 de abril de 2001, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

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

MAC-8

22 de marzo de 2002.