

Panamá, 13 de marzo de 1997.

Señor

**JESÚS ATENCIO LEDEZMA**

Alcalde del Distrito de Renacimiento  
Renacimiento - Provincia de Chiriquí

Señor Alcalde:

Acuso recibo de su Nota s/n, de 19 de febrero de 1997, en la cual nos formula consulta administrativa relacionada con el procedimiento a seguir en los casos de empate en las votaciones llevadas a cabo por el Consejo Municipal para la elección del Tesorero Municipal. Por otro lado, también nos pregunta sobre la procedencia del nombramiento del Inspector Municipal por parte de la Cámara Edilicia.

Pasamos de inmediato a dar contestación a sus cuestionamientos, previas las siguientes consideraciones:

El Consejo Municipal es el órgano colectivo de carácter legislativo del Gobierno Local. Su voluntad se manifiesta a través de Acuerdos y Resoluciones, actos administrativos dependientes no sólo de los requisitos comunes a todo acto administrativo, sino de otros relacionados con la forma del órgano emisor. En efecto, en ellos la voluntad emana de un sólo órgano o institución, formado por varios órganos - individuos (Concejales), donde deben ser observados principios de sesión, quórum, deliberación y votación, entre otros.

En ese sentido, la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, sobre el Régimen Municipal, dispone en sus artículos 17, numeral 17, 38 y 41, que es una atribución del Consejo Municipal elegir de su seno a su Presidente y Vice-Presidente, y elegir al Secretario del Concejo, al Subsecretario cuando proceda, al Tesorero, Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y al Abogado Consultor del Municipio; que los mismos dictarán las disposiciones de su competencia por medio de Acuerdos y Resoluciones que serán adoptados por la mayoría absoluta, entendiéndose por esta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo.

En desarrollo de las anteriores normas legales, el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Renacimiento, establece en su artículo 3, que luego del acto de instalación se procederá a la elección del Presidente del Concejo, del Inspector Municipal, del Tesorero, del Secretario y otros que sean de su competencia, siguiéndose en estos casos el procedimiento previsto en el Reglamento; y en su artículo 13 aclara que la Cámara Edilicia tendrá facultad de nombrar mediante Acuerdo, por mayoría (absoluta) de votos, al Secretario, Inspector Municipal, Asesor Municipal, Ingeniero Municipal, Matarife Municipal y otros que Ley permita.

Ahora bien, sobre el término mayoría absoluta, según Guillermo CABANELLAS en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, se entiende "...La formada por más de la mitad de los votos.- Tratándose de números par la mayoría absoluta la constituye el entero inmediato superior a la mitad: de 8, lo es 5, y los demás hasta 8- Si el número de votos o votantes es impar, la mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad; así de 7 -cuya mitad es 3.5 - la mayoría la forman 4, y las cifras mayores hasta 7. De alcanzarse tantos votos como votantes, aunque exista mayoría absoluta por supuesto, debe hablarse de unanimidad".

El Consejo Municipal de Renacimiento cuenta con un número par de concejales, esto es seis (6) miembros con derecho a voto, incluyendo al Presidente. En consecuencia la mayoría absoluta del Consejo Municipal de Renacimiento es cuatro (4).

En este punto, llama la atención el hecho que el Reglamento Interno del Concejo de Renacimiento establece que el derecho a voto del Presidente se encuentra limitado a los casos en que exista un empate en la votación (Ver. art. 6, literal j).

No entiende este Despacho, en el caso del Consejo Municipal de Renacimiento, el sentido de una norma como ésta.

Al contar la Cámara Municipal de Renacimiento con número par de miembros con derecho a voto (6) y excluir normalmente al Presidente de las votaciones, queda el Concejo con número impar de miembros (5), resultando por tanto física y matemáticamente imposible un empate en el que el voto del Presidente decidiera la mayoría absoluta. Este voto de desempate es más propio de Concejos con número impar de miembros, en los que el voto del Presidente, además de desempatar, debe sumar mayoría absoluta.

En el caso que comentamos, usted nos consulta una situación de hecho ya configurada, esto es que se debe hacer cuando hay un empate en la elección de un funcionario municipal, cuando los votos se dividen exactamente en tres y tres.

El Consejo Municipal, como órgano colegiado e independiente, es soberano en el ámbito de su competencia y puede tomar decisiones referentes a su funcionamiento y organización por consenso de sus miembros. La presente situación configura un supuesto no previsto en el Reglamento del Concejo, pero esto no significa que la Cámara Edilicia no pueda, mediante proposición aprobada por la mayoría absoluta, regular los vacíos de procedimiento, reformando y completando, a través de Acuerdo respectivo, el contenido de este Reglamento.

El Consejo Municipal de Panamá, en su Reglamento Interno -Acuerdo N°8 de 27 de marzo de 1979-, ha resuelto este caso al disponer en sus artículos 50, 51 y 52, lo siguiente:

Artículo 50. Si en la segunda votación hubiere empate se efectuará una tercera votación y si en esta también hubiese empate se decidirá por la suerte.

Artículo 51. Para sacar la suerte, el Secretario escribirá en sendas papeletas iguales los nombres de los que hubieren obtenido igual número de votos, las doblará por el medio de modo que lo escrito quede en la cara inferior de dichas papeletas y las depositará en una bolsa vacía previa inspección de la misma.

Artículo 52. La suerte se sacará por el Concejal que designase el Presidente, tomando aquel una de las papeletas de la bolsa después de haber sido agitada por el Secretario. Se declarará electo aquel cuyo nombre aparezca en la papeleta así escogida.

Recalcamos que cualquier decisión que tome el Honorable Consejo Municipal de Renacimiento con respecto al procedimiento a seguir en el caso de empate en la elección de sus dignatarios o de funcionarios que por ley le corresponde designar, debe ser tomada por mayoría absoluta de sus miembros.

Por otra parte, y en cuanto a su segunda interrogante, hemos dejado expresado que la Cámara Edilicia posee por la Ley la atribución para elegir a la persona que dentro del Municipio ha de fungir como Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales. Este funcionario es el jefe de la Dirección u Oficina de Obras y Construcciones Municipales, encargado de ejercer las facultades de Policía Urbana que, hasta su creación, correspondieron al Alcalde del Distrito, y que se encuentran contempladas en los artículos 1313, 1316, 1320, 1324 y concordantes del Código Administrativo. Entre sus funciones características esta la de expedir, previa verificación de los requisitos de técnica, seguridad y urbanismo, el permiso de construcción correspondiente para realizar toda construcción, llevar a

cabo mejoras, adiciones a estructuras, demoliciones y movimientos de tierra dentro del Distrito

Fácilmente puede observarse, que el cargo creado por el Concejo, denominado Inspector Municipal, no se ajusta en sus funciones a las de un Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales. Según el propio Reglamento Interno de la Cámara de Ediles, este funcionario conoce de los tributos municipales, informando al Tesorero cuando están siendo evadidos; conoce de los ejidos municipales, para asuntos de medición o ventas; Revisa los permisos de degüellos, de bailes, cantinas, galleras, durante la semana especialmente para la área cabecera; Cobra en libreta especial los impuestos municipales, cuando no este presente el recaudador asignado (Cfr. Art. 14, num. 2).

Luego la naturaleza de este funcionario corresponde más a la figura de un Inspector Fiscal o Recaudador Especial, que a la de un Inspector de Obras Municipales.

El propio Reglamento Interno diferencia entre el Ingeniero Municipal (debe entenderse incluido dentro de este concepto al Agrimensor o Inspector de Obras, pues el título se dará según la preparación académica, técnica o empírica que tenga la persona nombrada en el cargo) y el Inspector Municipal (V. art. 13).

La Ley es sumamente clara en este extremo, los Consejos Municipales pueden crear y suprimir cargos municipales, determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de acuerdo a la Constitución y la Ley, pero únicamente pueden elegir y nombrar a los funcionarios expresamente señalados en la Ley, a saber: el Secretario y Subsecretario del Concejo, el Tesorero Municipal, el Abogado Consultor del Municipio, y al Ingeniero o Agrimensor o Inspector de Obras Municipales.

El resto de los cargos creados dentro de la estructura de puestos del Municipio debe ser proveídos, según su naturaleza y funciones, por el Alcalde del Distrito, como Jefe de la Administración Municipal (Ver art. 238 C.N. y art. 45, num. 4, Ley 106 de 1973) o por el Tesorero, como Jefe de la oficina de recaudación de rentas municipales o pagaduría (Ver art. 239 C.N.).

Cabe destacar, que en nuestro sistema jurídico rige el principio de legalidad, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política, según el cual el funcionario público sólo puede hacer aquello que la ley expresamente le permite, presumiéndose en consecuencia válidas y legales todas sus actuaciones hasta tanto no sean declaradas nulas por ilegales por el tribunal competente, que entre nosotros lo es la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, es el parecer de este Despacho que, a pesar de que se presume válido y legal el contenido del Reglamento Interno del Concejo de Renacimiento, dicho cuerpo legal contradice de

forma meridiana lo estipulado en la Ley, en tanto que la Cámara Edilicia si bien posee la competencia para el elegir al Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, no la tiene para el nombramiento de un funcionario de la naturaleza del Inspector Municipal. Recomendamos que dicho cuerpo legal sea objeto de una pronta reforma a fin de que sea corregida tal situación. En adelante, deberá corresponder al Tesorero Municipal el nombramiento de este funcionario.

Para finalizar y sobre la afirmación del Honorable Concejal de Monte Lirio, relativa a que las elecciones del Tesorero Municipal deben ser dadas a conocer a la comunidad en general de manera que de la mayor cantidad de interesados sea escogida la persona más capaz y preparada, aunque desafortunadamente no conoce esta Procuraduría norma legal o reglamentaria que obligue al Consejo Municipal a tal cosa. No obstante, consideramos que una iniciativa tan sana como ésta, si se puede plasmar en Acuerdo Municipal que realmente logre ubicar en el cargo a una persona por méritos profesionales y académicos, más que por intereses de otra índole, lo que sería un ejemplo para los demás Municipios del país.

En espera de que esta respuesta aclare sus dudas y con muestras de nuestros respetos, me suscribo de usted.

Atentamente,

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/hf