

# Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

C-No.150

*Panamá, 17 de mayo de 2002.*

*Señor*

**ONELIO NAVARRO**

*Presidente del Comité Cívico Distritorial de*

*Natá de Los Caballeros*

*E. S. D.*

*Señor Presidente:*

*Dando cumplimiento a las funciones que me asigna la Constitución y la Ley de servir de consejera jurídica a los funcionarios administrativos, quiero referirme a Nota s/n de fecha 28 de febrero de 2002, recibida en este Despacho el 4 de marzo del mismo año, en la que nos consulta la legalidad del acta No. 1 de 2 de enero de 2002, en la que el Consejo Municipal del Distrito de Natá indica que autorizó a la Alcaldesa del Distrito para que negociara con la Empresa Guayzteca Corporation, S.A., un contrato de Concesión Administrativa para la instalación de una Planta de Biogás en esa comunidad.*

*Luego de haber examinado los documentos adjuntados se desprende de las normas citadas que lo que desea saber es si esta negociación tiene validez a la luz de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal.*

*En efecto, el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, señala que los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva en el cumplimiento de ciertas funciones taxativamente enumeradas, entre las que está lo establecido en el numeral 4, que dice: **“Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes y servicios”**. A la par de esta función, está la contenida en el numeral 11, del mismo artículo, que dice: **“Autorizar y aprobar la celebración de***

*contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales”.*

*Ciertamente, las funciones enunciadas pertenecen a aquellas que son de competencia exclusivas del Consejo Municipal. Sin embargo, a pesar de que el término exclusivo denota el derecho o privilegio concedido a una persona o corporación de hacer algo prohibido a los demás o que es el único y que por tanto tiene la fuerza y virtud de excluir<sup>1</sup>; lo cierto es, que toda regla tiene su excepción. Esta excepción la encontramos en el artículo 4 de la propia Ley comentada de Régimen Municipal, cuyo tenor dispone:*

*“ARTÍCULO 4. Las corporaciones o personas que legalmente representen a los Municipios, cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo consejo, tendrán capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar y gravar bienes del Municipio, o para establecer y explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial administrativo, fiscal o contencioso-administrativo”.*

*De forma clara se deduce que la negociación se ha efectuado al amparo de las normas vigentes, puesto que el hecho de que la corporación municipal haya autorizado a la Alcaldesa del Distrito de Natá, tal como se infiere del considerando del Contrato de Concesión Administrativa No.1 de 15 de marzo de 2002, que lee: “.. en su calidad de Alcaldesa Municipal del Distrito de Natá, Provincia de Coclé debidamente autorizada y facultada para este acto por medio del correspondiente Acuerdo Municipal No.20 de 03 de octubre de 2001,..”, tiene como fundamento la norma antes copiada, conforme el contenido de la misma que les permite a los Consejos autorizar a personas o corporaciones para actuar dentro de sus*

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición 2001. Pág. 1016.

*territorios en el sentido de establecer y explotar obras y servicios públicos, tal como ocurre en el caso bajo estudio, en donde la Empresa Guayzteca Corporation, S.A., se compromete con el Municipio de Natá, a implementar un sistema de aprovechamiento integral de residuos sólidos municipales e industriales, desechos tóxicos y lodos sanitarios, siempre y cuando estos últimos sean tratados por el Municipio o por instituciones Estatales interesadas en permitir su aprovechamiento. Tal como se ha explicado, este sistema consiste en varios componentes técnicos que harán posible que la basura y los otros desperdicios que se producen en el Distrito de Natá y en el resto de la Provincia de Coclé, sean convertidos en su casi totalidad en productos reciclables, en Biogás y en energía renovable, disminuyendo además la contaminación atmosférica producida por el gas metano, de ser factible y previa coordinación con el Ministerio de Salud, proveniente del vertedero, relleno sanitario Municipal, o lugar de destino final de los desechos el cual se desarrollará y ejecutará en etapas.*

*Adicionalmente, cabe añadir que esta autorización a la Alcaldesa para representar los intereses del Municipio se dio en debida forma, es decir, a través de un instrumento legalmente válido como es el Acuerdo Municipal No.20 de 03 de octubre de 2001.*

*Todo ello quiere decir, que la violación alegada al artículo 21, numeral 1, no aplica, por tanto y en cuanto toda norma tiene sus excepciones y nada es absoluto, como hemos dejado consignado.*

*Ahora bien, en cuanto a la segunda interrogante, que dice relación con una persona que ejerce funciones de Notario Público del circuito de Coclé, pero al mismo tiempo también es nombrado abogado consultor del Municipio de Natá, examinemos la normativa constitucional y legal sobre los servidores públicos y las prohibiciones a que éstos están sometidos.*

*Al respecto, existe un mandato constitucional que prohíbe a los servidores públicos devengar dos o más sueldos pagados por el Estado, este artículo dice:*

*“ARTÍCULO 298. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.  
...”.*

*Del precepto constitucional se derivan dos prohibiciones, para los servidores públicos, a saber: 1. no pueden percibir dos o más salarios pagados por el Estado; y, 2. no pueden desempeñar puestos en jornadas simultáneas de trabajo.*

*La calidad de servidor público la define la Constitución Política en su artículo 294, al establecer: “son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”*

*La Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, desarrolla este concepto en términos similares en su artículo 2, que contiene glosario de términos más utilizados en esa Ley.*

*En cuanto al ejercicio de Notario Público, ya este Despacho en diversos dictámenes ha dicho que los notarios públicos son funcionarios públicos, por cuanto son nombrados por el Órgano Ejecutivo, para un período de cuatro años, de conformidad con el artículo 2119 del Código Administrativo. Éstos, ejercen sus funciones dentro de los límites del territorio denominado “Circuito de Notaría”, es decir, el notario ejerce sus funciones solamente dentro de la porción territorial del respectivo circuito de notaria, no fuera de ella.*

*El Abogado Consultor Municipal por su parte, accesa a ese cargo por decisión unánime del Consejo Municipal, a la luz de lo establecido en el artículo 17, numeral 17 de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal.*

*De ello se infiere, que la persona que en la actualidad está ocupando dos cargos dentro del aparato estatal, se considera servidor público por que ha sido nombrado bajo los presupuestos del artículo 294 constitucional arriba copiado, de allí que obviamente esta violando lo establecido por la Carta Política, razón que motiva y justifica la separación de uno de esos cargos con la consecuente invalidación de los actos proferidos al frente de la gestión invalidada. Dado que, como hemos visto es prohibido que un servidor público devengue dos o más salarios pagados por el Estado y además que pretenda ejercer funciones públicas dentro del mismo horario.*

*De este modo esperamos haberle contestado en debida forma las inquietudes presentadas, sin otro particular, atentamente,*

*Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración*

*AMdeF/16/cch.*