



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de enero de 2021
C-SAM-01-2021

Licenciado
Lorenzo Hincapié Pretelt
Director de la Oficina de Asesoría Legal
Ministerio de Gobierno.
E. S. D.

Ref. Análisis de objetivos a desarrollar, en el estatuto para la creación de la asociación de interés público denominada Asociación de Municipios de Chiriquí Occidente.

Señor Director:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota MG-OAL-3843-2020 de 16 de diciembre de 2020, recibida en este Despacho de la Procuraduría, el 21 de diciembre de 2020, la cual, se fundamenta en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°265 de 28 de diciembre de 2018, y solicita emitamos observaciones, objeciones y recomendaciones a propósito de los objetivos a desarrollar, contenidos en el Estatuto de la entidad en formación denominada Asociación de Municipios de Chiriquí.

En relación a la interrogante planteada, nos permitimos manifestarle, que la Procuraduría de la Administración, está llamada a ser Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a una determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; sin embargo, se observa que la consulta expuesta, guarda relación con objetivos a desarrollar, contenidos en el Estatuto de una entidad en formación denominada Asociación de Municipios de Chiriquí Occidente, presentado por su representante legal; para su trámite de conformidad con lo previsto por la Ley 39 de 2018 **que regula la creación de las asociaciones de interés público** y su reglamentación contenida en el Decreto Ejecutivo 265 de 28 de diciembre de 2018, en tal sentido, debemos advertir que el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo** las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, **las competencias que tengan otros organismos oficiales.**

Lo antes expuesto, se sustenta en que si bien es cierto el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 265 de 28 de diciembre de 2018, establece que "La solicitud de reconocimiento de la asociación de interés público que se presente al Ministerio de Gobierno, estará sujeta a consulta con la institución competente conforme a los objetivos a ser desarrollados por la asociación", no es facultad, competencia o atribución por imperativo legal del artículo 14 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, al indicar que el reconocimiento formal de las asociaciones y **entes señalados en los numerales 2, 4**

y 5 del artículo 64 del Código Civil, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 39 de 8 de agosto de 2018, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 265 de 28 de diciembre de 2018, de esta Procuraduría, pronunciarse sobre el análisis de los objetivos a desarrollar, como en el caso en concreto, de la Asociación de Municipios de Chiriquí Occidente, toda vez que dicha atribución está reservada única y exclusivamente al Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno conforme a las normativas antes señaladas.

Por otra parte y sin perjuicio de lo antes planteado, este Despacho a manera de orientación debe indicar que existen normativas, como es el caso del artículo 238 de la Constitución Política al señalar que *"Por iniciativa propia y mediante el voto de los Concejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente"*, procedimiento que vemos desarrollados en las leyes especiales, como son la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 2015, y la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "Que regula el Régimen Municipal", que establecen lo referente a las asociaciones municipales para su constitución, desarrollo y disolución.

Sobre lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronunció mediante fallo de 18 de junio de 2002, en su parte medular declaró lo siguiente:

"De conformidad con el Título V de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 'Sobre Régimen Municipal} dos o más o todos los municipios de una misma provincia pueden integrarse, ya sea para fines económicos (artículo 140) o para la prestación o explotación de bienes o servicios (artículo 142).

En el caso bajo estudio, observamos que el artículo 1 y el literal i) del artículo 5 del Estatuto de constitución de la Asociación de Municipios de Coclé (AMUCO), visible de fojas 57 a fojas 74, taxativamente señalaban que uno de los objetivos específicos de esta integración era 'crear empresas intermunicipales públicas o mixtas para la mejor gestión de los servicios y los recursos.'

De ello se desprende, que el procedimiento que se debió seguir para aprobar o rechazar la asociación municipal, que con la instauración de este proceso se impugna, era el previsto en el artículo 142 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973; de acuerdo al cual, esta propuesta debe ser aprobada por las dos terceras (2/3) partes de los concejales de los municipios interesados. La norma en comento, es del tenor siguiente:

"Artículo 142. También podrán asociarse dos o más municipios para el establecimiento de Servicios Público Comunes, o la explotación de bienes o servicios mediante empresas Intermunicipales o mixtas.

En este caso dicha asociación será convenida por lo Municipios interesados lo cual debe ser aprobado por las dos terceras (2/3) partes de los respectivos Concejales. Dicha asociación podrá formarse con Municipios ubicados en distintas provincias." (El subrayado es del Tribunal)

Después de estudiar los documentos aportados a la presente contienda, la Corte concluye que la actuación censurada definitivamente presenta vicios de ilegalidad, toda vez que no consta que la integración de los Municipios de la Provincia de Coclé (AMUCO), haya contado con la aprobación de los respectivos Consejos Municipales mediante Acuerdos suscritos para tal fin, como claramente exige la norma transcrita

Por el contrario, y según se desprende de los documentos visibles a fojas 22 a 24 del expediente fue precisamente la falta de consenso entre los integrantes de los diversos Concejos Municipales de Coclé, lo que llevó a los Alcaldes de esos Municipios, a solicitar la personería jurídica de AMUCO, sin antes haber llevado a cabo los procedimientos que contemplan los artículos 141 y 142 de la Ley 106 de 1973.

Así lo subraya también la Procuraduría de la Administración al señalar:

"En ese sentido, puede corroborarse en la copia del atacado que con la solicitud hecha al Ministro de Gobierno y Justicia los peticionarios acompañaron los siguientes documentos: Acta de Fundación; Acta de aprobación del Estatuto; Estatuto Aprobado y Lista de miembros Directivos. Véase foja 1 del expediente judicial.

No consta pues, que los solicitantes hubieran aportado con su petición los actos de sus respectivos Concejos autorizándolos para obligar a sus Municipios dentro de una Asociación Intermunicipal.

Así las cosas, **este Despacho debe coincidir con el demandante en cuanto considera que la falta de este requisito fundamental vicia la actuación del Ministro de Gobierno y Justicia, pues el mismo no podía reconocer la existencia de una persona jurídica de Derecho Público, como lo es la Asociación de Municipios de Coclé, sin que los Concejos de los Municipios asociados expresaran su disconformidad mediante la expedición de sendos actos administrativos.**

Si bien la mayoría de los peticionarios ostentaban la representación legal de su respectivos Ayuntamientos (Alcalde del Distrito de Antón, Alcalde del Distrito de Aguadulce, Alcaldesa del Distrito de Natá, Alcalde del Distrito de La Pintada, Alcalde del Distrito de Olá), la Ley es por demás clara en cuanto señala que ningún municipio puede quedar obligado dentro de una Asociación de este tipo si antes no media la autorización o aprobación de "la Cámara Edilicia respectiva"

Los razonamientos anotados ponen de manifiesto que la transgresión endilgada a los artículos 141 y 142 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 ha quedado sobradamente demostrada. Por ende, debe accederse a la pretensión del demandante, siendo innecesario, por razones de economía procesal, el examen de los restantes cargos de ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE ES NULO POR ILEGAL**, el Resuelto No. 091-PJ-059 de 21 de marzo de 2000, **dictado por el Ministro de Gobierno y Justicia.** (La negrita es de esta Procuraduría).

Lo anterior, cobra relevancia ya que la sociedad está más informada para demandar una calidad de vida globalizada y es más exigente para expresar sus peticiones. La propia definición de los problemas por resolver ha cambiado, demostrándose que el territorio debería ser más flexible y originar su intervención concibiendo que cada necesidad social tiene una territorialidad propia. Ante esto, es necesario que el gobierno local posea mayor conciencia, porque, frecuentemente, sus funcionarios se apegan a los estrictos límites de la jurisdicción político-administrativa en los que ejercen sus competencias y no reconocen la territorialidad más apropiada para la más eficaz y eficiente prestación de servicios públicos.

En ese sentido, cabe señalar de acuerdo con la doctrina el **Asociativismo municipal** está la simplificación de los aparatos y las estructuras tradicionales de la administración, la coordinación de los gobiernos municipales en la búsqueda de soluciones comunes, y la generación de economías de escala que propicien el mejor ejercicio de la función pública, además de propiciar la creación de una alternativa viable de gestión a nivel local-territorial que de paso al desarrollo sustentable que hoy se requiere, y/o obtener en el ámbito político una mayor capacidad de gestión ante los gobiernos provinciales y nacionales. (Calzada, Cáceres, Hernández, El Asociativismo Municipal.)

En síntesis, podemos entender que las asociaciones municipales son el fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen¹, obteniendo como resultado la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/ap/cd.
Exp CON-40-2020

¹ El Asociativismo Intermunicipal Reciente en la República de Argentina, Daniel Cravacuore