



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de febrero de 2023.
C-SAM-08-23

Licenciado

Derik Echeverría Dixon

Alcalde del Distrito de Almirante

Provincia de Bocas del Toro

E. S. D.

Ref: Asignación de funciones al tesorero municipal mediante reglamento interno del concejo.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución Política y, la facultad de servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos que nos consultaren, contenida en el artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de junio de 2000, tengo a bien dar respuesta a su nota de fecha 24 de enero de 2023, recibida a través de nuestra dirección de correo electrónico procadmon@procuraduria-admon.gob.pa, el 30 de enero del presente año, en la que nos consulta lo siguiente, cito:

1. ¿Tienen los Consejos Municipales la competencia, para dictar disposiciones para regular las funciones que ya están establecidas en la Ley 106 de 1973 y sus modificaciones?
2. ¿Tienen los Consejos Municipales facultades para dicta disposiciones para abrogarse la facultad de Autorizar o No al tesorero que cumpla con las funciones de pagar las cuentas municipales?

Observamos que el contenido de su consulta tiene como marco la facultad que ostentan los concejos municipales para dictar acuerdos, específicamente establecer funciones al tesorero a través del reglamento interno del municipio, determinando en dicho instrumento de reglamento, *que no se pagará ninguna cuenta por gastos no decretados o autorizados por el consejo municipal*. También nos hace saber, que estas acciones surgen en el proceso de aprobación del acuerdo reformativo, aduciendo la posible ilegalidad de la actuación.

Antes de proseguir, es importante aclarar, que en relación a los cargos de ilegalidad de los actos, conforme lo establece el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política, y del artículo 97 (numeral 7) del Código Judicial, es la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Pleno, de forma privativa, la que está llamada a pronunciarse sobre la nulidad.

De la misma manera, debe recordarse que el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, establece que: *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no serán suspendidos, ni se declaren contrarios a la*

Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes". Lo anterior, se conoce como principio de presunción de legalidad de los actos administrativos. (Cfr. Sentencia de 12 de noviembre de 2008, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.).

Hecha la anterior aclaración esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que, con fundamento en el artículo 242 de la Constitución Política de la República de Panamá, los concejos están facultados para dictar acuerdos municipales, que reglamentan la vida jurídica del municipio. De la manera misma manera, que el artículo 243, también constitucional, corresponde al jefe de la administración, ordenar los gastos de la administración y al tesorero realizar dicho pagos.

En concordancia, con lo anterior y en atención a lo dispuesto en el artículo 2, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula del Procedimiento Administrativo en General y dicta disposiciones especiales*" que dispone 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; por lo tanto, la orientación que a continuación pasamos a exponer, no constituye un pronunciamiento de fondo, ni tiene carácter vinculante.

Nos referimos a la primera de sus interrogantes, en la que nos consulta lo siguiente:

¿Tienen los Consejos municipales la competencia, para dictar disposiciones para regular las funciones que ya están establecidas en la Ley 106 de 1973 y sus modificaciones?

La competencia que ostentan los concejos de dictar acuerdos municipales tiene rango constitucional. El artículo 242 de la Constitución Política de la República de Panamá, expresamente señala lo siguiente: "*Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales*". De igual manera, en el ámbito de legal, dicha función queda desarrollada en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "*Sobre Régimen Municipal*", en los artículos 14, 38 y 42.

En el ejercicio de dicha facultad, los concejos podrán reglamentar distintos aspectos de la función pública local, fundamentalmente los enlistados en el artículo 17 de la Ley 106, y otras que se le señalen en la leyes especiales, siempre en el marco de sus competencias y conforme al principio de legalidad, al que están sometidos las actuaciones de los propios funcionarios públicos y los actos de la administración. Sobre el principio de legalidad, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 1 de marzo de 1994, se pronunció en los siguientes términos:

"Al respecto, cabe señalar que tanto las leyes como los reglamentos, constituyen fuentes escritas del derecho administrativo y, dado que esta materia tiene como uno de sus principios básicos el de la legalidad, hay que tomar en cuenta que dicho principio alcanza no solo a las actuaciones administrativas de los funcionarios públicos como tales sino también a las disposiciones reglamentarias que la Administración expida en vías a desarrollar o regular una norma legal existente, para lo cual se debe tener

presente que dicha reglamentación no podrá exceder el texto ni el espíritu de la Ley que pretende reglamentar.” (El resaltado es nuestro)

Así las cosas, esta Procuraduría es del criterio, que los Concejos Municipales, en el ejercicio de sus facultades tienen competencia para dictar acuerdos municipales, pero estos se encuentran subordinados a la Constitución y la ley. En caso contrario, de aprobarse una normativa que transgreda el orden constitucional o legal, el acto podría ser objeto de impugnación sometiéndolo al control de legalidad, correspondiendo a la instancia judicial correspondiente decretar la inconstitucionalidad o ilegalidad de las actuaciones.

Siendo que el objeto de su consulta, según nos explica es con ocasión al debate y aprobación de un proyecto de acuerdo de reglamento interno del concejo. En ese proceso, con fundamento en los artículos 41 y 41 A de la Ley 106, el alcalde del distrito devolverá al concejo el proyecto vetado o con objeciones sustentadas explicando las razones de su inconveniencia, para que el mismo vuelva al debate.

Ahora pasamos a dar respuesta a la segunda pregunta, sobre lo siguiente:

¿Tienen los Consejos Municipales facultades para dictar disposiciones para abrogarse la facultad de Autorizar o No al tesorero que cumpla con las funciones de pagar las cuentas municipales?

Tal como se indicó antes, los concejos están facultados para dictar acuerdos, que tienen carácter reglamentario y fuerza de ley dentro del distrito. Además, dentro de esas mismas funciones reglamentarias, señala el artículo 17, numeral 31 de la Ley 106 de 1973, está la de ejercer todas las competencias señaladas por la Constitución, las leyes y **su reglamento**. El artículo 42, establece que los Concejos adoptarán por medio de resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en **su reglamento** los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley; y en el artículo 55¹, referente a la destitución del tesorero, se indica que el procedimiento para la comprobación de los hechos y la determinación de la responsabilidad, estará determinado en el Reglamento Interno de los Concejos Municipales.

Lo anterior para fundamentar, la importancia del instrumento normativo denominado Reglamento Interno, en el que se desarrollan preceptos generales de administración del concejo, procedimientos y otras atinentes al cumplimiento de sus funciones. En virtud de ello, el Concejo queda facultado por la Ley 106 de 1973, para determinar las funciones del personal adscrito a su dependencia. Es decir, los definidos en el artículo 17, numeral 17, que corresponden a los cargos de secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al abogado consultor, al ingeniero, al agrimensor o inspector de obras municipales y al abogado consultor del municipio.

No por ello, a través de la facultad regulatoria, el concejo puede invadir el ámbito de las competencias que tengan otros funcionarios de la administración municipal, sobre la base de asignar funciones, a través del reglamento interno, ya definidas en la ley.

¹ En relación al artículo 55 de la Ley 106, es oportuno indicar, que mediante Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 14 de septiembre de 2009, se declaró Inconstitucional la frase “la Corporación respectiva” y se reemplaza por “el Alcalde”. Publicado en la Gaceta Oficial No.26432.

En el tema concreto de la función de pagaduría, téngase en cuenta lo establecido en el artículo 243, numeral 2 constitucional, que atribuye al alcalde la función de “ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad”, norma que se reproduce en el artículo 45, numeral 3 de la Ley 106 de 1973, se observa, que no se establece requisitos adicionales, ni que en esa función deba intervenir el concejo municipal. Es así, porque la función de pagaduría, es de carácter administrativo y por tanto la ejerce el alcalde en su condición de Jefe de la Administración, concordante con ello, el artículo 57, numerales 1 y 19 de esta misma ley, en relación de las atribuciones de los tesoreros, dice que le corresponde efectuar las **recaudaciones y hacer los pagos del municipio, y firmar los cheques conjuntamente con el Alcalde.**

En ese orden, se ha de observar lo dispuesto en el Artículo 79 de la Ley 37 de 2009, sobre el alcance de las funciones que ejerce cada órgano de gobierno municipal, constituidos por las instancias de poder, deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria, las que desempeñarán sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y la presente Ley, con lo que queda claro, la separación de la funciones municipales.

Como hecho relevante, en el contexto de la temática consultada, es preciso observar, que a la luz de la modificación de la Constitución, del año 2004, el nombramiento del Tesorero, queda a cargo del Alcalde y su ratificación al Concejo. En consecuencia, sería ir más allá de la facultad reglamentaria que ostenta el Concejo, establecer funciones a servidores públicos, cuya designación o nombramiento no le corresponde realizar.

En tal sentido, los pagos que deba realizar el municipio los efectuará el tesorero municipal, previamente sea ordenado por el alcalde, por ser esa su competencia, sin otro, deber que no sea que el gasto se realice en cumplimiento a las reglas de contabilidad o los métodos establecidos por la Contraloría General de la República y que el pago figure en el presupuesto como se dispone en el artículo 120 de la Ley 37 de 2009, y los artículos 114 y 119 de la Ley 106 de 1973.

Vale agregar, que en relación a este tema, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, se ha pronunciado previamente, señalando lo siguiente, cito:

“... ”

Expuesto lo anterior, este Tribunal estima procedente responder a la siguiente interrogante: ¿la naturaleza de las actividades que lleva a cabo el Departamento de Compras adquisición, entrega, comprobación y pago de las órdenes de compras, requiere el control del Departamento de Tesorería del respectivo Municipio, tal como lo disponen los artículos 2 y 3 del Acuerdo N° 26 de 2001?

En el Auto fechado 16 de agosto de 2001, mediante el cual se suspenden los efectos del acto impugnado, se advirtió que los Departamentos de Compras de los Municipios tienen como función primordial la de adquirir los suministros, bienes y servicios, necesarios para el buen funcionamiento de las oficinas, de acuerdo a los planes trazados por el Alcalde.

Respecto a la **Tesorería Municipal**, indicamos que es la encargada de seguir en los procesos de pago, las instrucciones dictadas por el Alcalde, quien como Jefe de la Administración Municipal tiene a su cargo la ejecución presupuestaria.” (El resaltado es nuestro).

Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, Fallo de 25 de octubre de 2004.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 16 de julio de 2003, se refiere al alcance y límites de facultad reglamentaria que poseen los concejos municipales, al momento de implementar determinados requerimientos. A continuación paso a citar lo correspondiente; veamos:

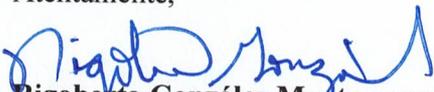
“...

Este Tribunal Colegiado estima que en virtud que el Concejo Municipal es el ente encargado para conceder cualquier autorización relativa a la venta o arrendamiento de bienes municipales, de existir alguna actuación que condicione esta decisión, se estaría vulnerando el numeral 9 del artículo 17 de la Ley No. 9 del artículo 17 de la Ley No.106 de 1973.

Partiendo de ese hecho, tenemos que el Pleno del Concejo Municipal de Chorrera decida si se accede o no a la petición presentada en relación a los bienes municipales, se necesita del visto bueno previo del Representante de Corregimiento respectivo. De ahí, que en efecto, **dicha decisión depende del concepto favorable de otro funcionario a quien le está cediendo en cierta medida facultades que no le confiere la ley, lo que conlleva a un exceso de la potestad reglamentaria de la autoridad**”. (El resaltado es nuestro).

De esta manera, una vez realizado el examen jurisprudencial, y la normativa que regula las atribuciones reglamentarias del concejo, así como las propias del alcalde en atención a la función de pagaduría, a manera de conclusión, reiterando que la opinión expresada no constituye un pronunciamiento de fondo, ni criterio vinculante, ciertamente el concejo tiene la facultad de dictar acuerdos municipales, más corresponde al tesorero realizar los pagos ordenados por el alcalde.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-06-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*