



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 03 de febrero de 2021.
C-VE-001-21

Honorable
Alcides Hidalgo
Alcalde del distrito de Soná
Provincia de Veraguas
E. S. D.

ALCALDIA MUNICIPAL DE SONA
RECIBIDO
Fecha: 4/2/2021
Hora: 3:06 PM
Firma: [Firma]

Ref.: Veto de acuerdo municipal

Respetado Alcalde:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la función contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el señor Procurador de la Administración, y el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Oficio No.01 con fecha de 06 de enero de 2021, recibida por correo electrónico en esta Secretaría el 07 de enero de 2021, donde consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, lo siguiente y cito el contenido de la misiva:

1. Cuando un Acuerdo Municipal ha sido vetado por el Alcalde, este vuelve al debate y requiere para insistir en su aprobación de las 2/3 partes de los miembros del Consejo Municipal, conforme a lo que contempla el artículo 41-A, acápite c de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal", en este sentido: ¿Cómo se calculan las 2/3 partes de los miembros del Consejo, con base al total de los miembros o de los que asistan?
2. ¿Si un veto a un Acuerdo Municipal que ha sido debidamente sustentado y devuelto al Consejo Municipal, dentro del término legal, que establece el artículo 41-A, acápite c de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, es viable que sea bajado a una comisión de Hacienda y Presupuesto Municipal para su revisión y posteriormente ser discutido en la siguiente sesión?

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

En relación a las interrogantes planteadas, manifestamos que la Procuraduría de la Administración, tiene entre sus atribuciones servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; no obstante, se observa que su consulta, busca un pronunciamiento de esta Secretaría respecto al procedimiento a seguir cuando un acuerdo municipal es vetado por el Alcalde; por lo tanto somos del criterio que con fundamento en el artículo 41 y 41-A de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, El Consejo Municipal, deberá cumplir con los trámites previstos en la ley y en el Reglamento Interno del Consejo en cuanto a los trámites para la aprobación de un acuerdo o resolución.

Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:

Procedemos a desarrollar nuestra respuesta al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

Marco Constitucional:

“ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. **Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. (Lo resaltado es nuestro)**

ARTICULO 234. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”.

Las normas constitucionales transcritas hacen referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, el deber de ceñir sus actuaciones con estricto apego a la norma, en virtud del cual éstos solos pueden hacer aquellos que la Ley expresamente les permite, razón por la cual, su finalidad es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal, que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

La doctrina administrativa ha reconocido el *principio de presunción de legalidad*, el cual se define como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico,

es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Marco Legal:

Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual regula el procedimiento administrativo general, indica:

“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.

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

Los artículos transcritos hacen referencia a la conocida teoría de la jerarquía de las normas jurídicas, según el teórico Hans Kelsen, jerarquía que enuncia la prelación de las normas, para fines de sometimiento de normas producida en los niveles inferiores, frente al alcance de normas de carácter general, considerando a la Constitución, como punto inicial básico o supremo de la totalidad del sistema jurídico.

Ley 106 de 8 de octubre de 1973:

La Ley 106 de 1973 por medio de la cual se regula el Régimen Municipal, indica en su artículo 10 que *“En cada distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito...”*, cónsono con el artículo 237 de la Constitución Política.

Dispone en la Sección Sexta sobre Los Acuerdos y Resoluciones de los Concejos, el procedimiento para la aprobación de los acuerdos, por lo que procedemos a citar los artículos pertinentes:

“ARTICULO 41. Todo proyecto de acuerdo o resolución, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará al pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por ésta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo. Se exceptúan los acuerdos especiales para cuya aprobación se requieran otras formalidades exigidas por esta Ley o por el Reglamento del Concejo, y una vez aprobado, será remitido a la Secretaría para su promulgación.

ARTICULO 41a. El trámite que debe sufrir todo proyecto de acuerdo será el siguiente:

- a. Tan pronto sea presentado será leído por la Secretaría y pasado por el Presidente del Consejo, para su estudio, a la Comisión respectiva por un término que señalará el mismo Presidente y que no será mayor de diez (10) días. El Consejo, sin embargo, puede disponer que se discuta enseguida.*
- b. En el debate será discutida la parte dispositiva artículo por artículo; después el preámbulo y por último el título.*
- c. Una vez aprobado un proyecto, el acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que lo reciba. Devuelto un Acuerdo vetado o con objeciones, el mismo volverá a debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Consejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del acuerdo en que coste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado.” (Lo resaltado es nuestro)*

El artículo 41-A literal c) de la Ley No. 106 de 1973, antes transcrito, dispone que los proyectos de acuerdo municipal, una vez aprobados por el Consejo, deben enviarse al Alcalde del Distrito para que los sancione o los devuelva vetados o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que lo recibió. Devuelto el acuerdo vetado o con objeciones el mismo debe ser debatido y si es aprobado por las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo; es decir, por la totalidad de los Honorables Representantes que integran el Consejo Municipal y no debe confundirse con la cantidad de miembros que asistan a la reunión; se envía nuevamente al Alcalde para su sanción inmediata. Si el Alcalde se niega a sancionarlo, se extiende una diligencia al pie del acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento queda sancionado.

Así como también la Ley de Régimen Municipal, con sus respectivas modificaciones, establece que, a través del Reglamento Interno del Concejo Municipal, se observarán las regulaciones específicas relacionadas a desarrollar el marco regulatorio y procedimental para la aprobación de los Acuerdos y Resoluciones.

En consecuencia, se deberá atender a la Ley de Régimen Municipal y al Reglamento Interno del Consejo Municipal, adoptando los procedimientos legales antes enunciados, entendiéndose como el trámite viable para la aprobación de un acuerdo, como acontece con los artículos 41 y 41-A de la Ley 106 de 1973, donde se detallan los supuestos para introducir reformas a un proyecto de acuerdo, fases de aprobación que deben ser cumplidas en atención a la preservación del principio de seguridad jurídica.

Bajo este marco de ideas, a través de fallo de 30 de abril de 2009, la Corte Suprema de Justicia indicó respecto al principio de seguridad jurídica, que se cita como sigue:

"La seguridad jurídica es un valor fundamental que sujeta la actuación de las autoridades y que deriva su observancia en primer término de un escrupuloso acatamiento y respeto al principio de legalidad. El Estado por conducto de sus autoridades tiene sobre sí la insoslayable obligación de no desarrollar actuaciones que puedan abrir paso al surgimiento de situaciones que debiliten la vigencia del principio de legalidad y afecten la estabilidad, certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico. Este postulado que está llamado a representar un auténtico vector orientador de las actuaciones de los servidores públicos ha sido objeto de amplio reconocimiento y desarrollo en el plano doctrinal como se aprecia a continuación:

1. La profesora española BEATRIZ VERDERA IZQUIERDO en su obra "La Irretroactividad: Problemática General" formula los siguientes apuntes de interés sobre el concepto de la seguridad jurídica:

"Se entiende que la seguridad jurídica se configura como un principio de garantía. Se está protegiendo, en suma, la confianza de los ciudadanos que actúan amparados por una concreta legislación ajustando su conducta a la misma. Están a merced de una concreta legislación y en virtud de ella actúan.

(...)

Por ello, seguridad jurídica equivale a predictibilidad o, como hemos manifestado, previsibilidad por lo que sólo ante el caso concreto y la ponderación de los intereses en juego se podrá saber si se está vulnerando el principio de seguridad jurídica el cual cederá ante otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente, tal como establece la STC 182/1997 de 28 de octubre "un interrogante al que sólo puede responderse después de analizar las circunstancias específicas que concurren en el caso, especialmente la previsibilidad de la medida adoptada.

(....)

La seguridad jurídica significa: la cognoscibilidad de las normas jurídicas y la paralela previsibilidad de las consecuencias de cada conducta y, en concreto, de los poderes públicos al aplicar las normas. O sea, conocimiento de las normas y de las posibles consecuencias del actuar. Los sujetos deben poder tener una certeza y previsibilidad del derecho, una confianza en la racionalidad del derecho". (Editorial DYKINSON, Madrid, 2006, páginas 33-35, el destacado es de la Sala)."

En virtud de lo expuesto, exhortamos a las Autoridades Municipales que procuren mantener un equilibrio en sus decisiones, en aras de garantizar los principios de transparencia, legalidad y debido proceso; a que conjuguen esfuerzos a fin de que cada autoridad cumpla con lo que le corresponde conforme a la Constitución y la Ley.

Adjuntamos para su conocimiento copia de las consultas No.C-40-04 de 27 de febrero de 2004; No.C-29-01 de 2 de febrero de 2001; No.C-SAM-12-19 de 7 de mayo de 2019 en las cuales la Procuraduría de la Administración emitió criterio respecto a la aprobación de los acuerdos municipales.

Conscientes del momento histórico que afronta nuestro país debido a la crisis sanitaria que se ha generado producto de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), recomendamos reforzar las medidas de bioseguridad y recomendaciones emitidas por las entidades de salud.

Atentamente,


Jennifer Youkidis A.
Secretaría Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.

Adjunto: Copia de las Notas No.C-40-04; No.C-29-01; No.C-SAM-12-19.

