

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 345

Panamá, 24 de julio de 2014.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La Licenciada Marilissa de Abate, actuando en representación de **Dámaso García Villareal**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo 101-40-09 de 10 de abril de 2012, emitido por el **Consejo Municipal del distrito de Colón**.

**Concepto.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:**

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Las normas que se aducen infringidas.**

El recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 14 y 45 (numeral 4) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984 y el Decreto Ley 21 de 21 de noviembre de 1989, relativos a la facultad de los Consejos Municipales de regular la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo distrito; y a la atribución de los Alcaldes para nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

**B.** El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual 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 (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial); y

**C.** El artículo 1 de la Ley 32 de 16 de octubre de 1997 que dispone que todos los ingresos provenientes de la recaudación del Impuesto de Inmueble pagados por los terrenos, edificios y construcciones permanentes existentes o que se construyan en el distrito de Colón y sus ejidos, serán transferidos por el Ministerio de Hacienda y Tesoro (Economía y Finanzas), al presupuesto de inversiones del Municipio de Colón (Cfr. fojas 6, 7 y 13 del expediente judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración**

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención está dirigido a obtener la declaratoria de nulidad del Acuerdo 101-40-09 de 10 de abril de 2012, emitido por el Consejo Municipal de Colón, por medio del cual dicho organismo eliminó algunas posiciones y cargos en la estructura de personal en la planilla 102 del Despacho Superior, tales como las posiciones 102-156, 102-157, 102-158, 102-159, 102-160 y 102-161, por no ser funcionales y por carecer de la partida presupuestaria para hacerle frente a esa erogación; y, a la vez, derogó en todas sus partes el Acuerdo 101-40-27 de 23 de agosto de 2011 (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, el actor sustenta la ilegalidad del mencionado Acuerdo en el hecho de que al pretender eliminar posiciones adscritas a la Alcaldía, el Consejo Municipal de Colón está vulnerando la facultad que la ley le otorga al Alcalde, como jefe de la administración municipal, para nombrar y remover a los funcionarios bajo su cargo, razón por la que dicho organismo no puede suprimir dichos nombramientos y, mucho menos, cuando fueron realizados para la conformación de una unidad administrativa dentro de la estructura orgánica del Municipio de Colón, cuya finalidad es la de dar seguimiento y control a los proyectos relacionados con obras y servicios que se lleven a cabo en ese distrito y que se están financiando con los fondos a los que se refiere la Ley 32 de 1997 (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Por su parte, el Presidente del Concejo Municipal del distrito de Colón, aclara que conforme lo establece la Ley 32 de 16 de octubre de 1997, debía crearse una unidad administrativa en la estructura de personal del Municipio de Colón, con el objeto de que formulara, diera seguimiento y control a los programas y proyectos financiados con los fondos que el Estado aportaría a dicho Municipio, provenientes de los ingresos que corresponden al pago del Impuesto de Inmueble generado por los bienes de esta especie ubicados en el distrito de Colón que esos salarios serían pagados de tales fondos; y que por esa razón, se expidió el Acuerdo 101-40-27 de 23 de agosto de 2011; sin embargo, considera que se desconoce el hecho de que los numerales 2 y 3 del artículo 242 de la Constitución Política de la República, tal como quedó luego de las reformas efectuadas en el año 2004, disponen que, sin perjuicio de otras facultades que la ley le señale, es función del Consejo Municipal, cito: “2. La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde”; y “3. La fiscalización de la Administración Municipal” (Cfr. fojas 78 y 79 del expediente judicial).

El Presidente del Concejo Municipal añade que los salarios correspondientes a los cargos que fueron eliminados provenían de la planilla del Municipio de Colón y no de los ingresos del Impuesto de Inmueble, lo que trajo como consecuencia “una enorme deuda” con la Caja de Seguro Social, por lo que aplicó el numeral 6 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973 que, entre otras cosas, le confiere a dicho organismo la potestad de crear o suprimir cargos municipales (Cfr. fojas 78 a 83 del expediente judicial).

Al analizar el concepto de la violación de las normas invocadas, este Despacho observa que el demandante desconoce la diferencia que existe entre la declaratoria de insubsistencia de un cargo y la destitución de un funcionario.

El primero de estos conceptos, es decir, la **declaratoria de insubsistencia de un cargo**, guarda relación con la acción de suprimir o eliminar un empleo, cuya

consecuencia lógica es que se deje sin efecto el nombramiento de quien estaba designado en éste y sin la posibilidad de elegir a otro en su reemplazo (Cfr. Sentencia de 25 de enero de 2011, Corte Suprema de Justicia, en Pleno).

Por su parte, la **destitución de un servidor público** está relacionada con la facultad de la autoridad nominadora para desvincularlo del cargo que ocupa, recurriendo para ello al ejercicio de la potestad discrecional o como consecuencia de una sanción disciplinaria (Cfr. Sentencia de 5 de febrero de 2014, Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo).

En el proceso en estudio, resulta claro que nos encontramos ante la declaratoria de insubsistencia o supresión de algunos cargos que formaban parte de una unidad administrativa creada en la estructura orgánica del Municipio de Colón mediante el Acuerdo 101-40-27 de 23 de agosto de 2011, emitido por el Concejo Municipal, debido a que tenían como finalidad la formulación, el seguimiento y el control de los programas y los proyectos relacionados con las obras y los servicios que se desarrollan en ese distrito y sus ejidos, con financiamiento sustentado en la Ley 32 de 16 de octubre de 1997; función que coincide con la atribución que el Acto Legislativo N°1 de 27 de julio de 2004 introdujo en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política de la República, al disponer que corresponde al Concejo Municipal, la fiscalización de la Administración Municipal (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

La supresión de dichos cargos se llevó a cabo por medio del Acuerdo 101-40-09 de 10 de abril de 2012, acusado de ilegal, con fundamento en la facultad que tiene el Concejo Municipal para expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a la determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde, por disposición del numeral 2 del artículo 242 del Texto Fundamental, en concordancia con el numeral 6 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, subrogado por el artículo 4 de la

Ley 52 de 1984, modificado por el artículo 4 del Decreto Ley 21 de 21 de noviembre de 1989, que es del siguiente tenor:

“**Artículo 4.** El artículo 17 de la Ley número 106, de 8 de octubre de 1973, subrogado por el artículo 4 de la Ley número 52, de 12 de diciembre de 1984, quedará así:

‘**Artículo 17:** Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

6. Crear o **suprimir cargos municipales** y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes vigentes;’

...” (Lo resaltado es nuestro).

Lo explicado en los párrafos precedentes, en ningún caso debe confundirse con la potestad que le asiste al Alcalde para remover a los funcionarios municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 21 de la Ley 52 de 1984, puesto que ésta guarda relación con el concepto de destitución de servidores públicos. Para una mejor visual transcribimos la norma que dispone:

“**Artículo 21.** El Artículo 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

‘**Artículo 45.** Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

...

4. Nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.’

...”

De acuerdo con el análisis antes expuesto, este Despacho es de opinión que el acto acusado de ilegal no vulnera los artículos 14 y 45 (numeral 4) de la Ley

106 de 8 de octubre de 1973, subrogada por la Ley 52 de 1984, modificada por el Decreto Ley 21 de 21 de noviembre de 1989; 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y 1 de la Ley 32 de 16 de octubre de 1997, por lo que solicitamos respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el Acuerdo 101-40-09 de 10 de abril de 2012, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Colón.

**III. Pruebas:** Se **objetan** las copias de los documentos visibles de la foja 10 a la 36 del expediente judicial, debido a que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial, pues no fueron autenticadas por el funcionario custodio de su original.

**V. Derecho:** Se niega el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 288-12