

C-No.241

Panamá, 15 de octubre de 2001.

Señora

GUMERCINDA P. De POLO

Alcaldesa Municipal del Distrito de Parita,
Parita, Provincia de Herrera.

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la Constitución, el Código Judicial y especialmente la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de “servir de consejera jurídica de los funcionarios públicos administrativos...”, con mucho gusto paso a responder consulta enviada a este Despacho a través de nota s/n fechada 28 de agosto de 2001, que se refiere a la facultad que tiene el Consejo Municipal de exigir a un Alcalde acogerse a vacaciones.

Al respecto, es necesario que todo funcionario público sepa y comprenda que se debe al cumplimiento del principio de legalidad que consagra la Constitución Política en su artículo 18, cuando señala que los servidores públicos son responsables jurídicamente por incumplimiento de la Constitución o de la Ley y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones. Esto quiere decir, que los servidores públicos sólo están autorizados para hacer aquello que les señala expresamente la Ley, pues, de lo contrario incurren en extralimitación de funciones, conducta que sanciona el Código Penal, en su Capítulo IV sobre, Abuso de Autoridad e Infracción de los deberes de los servidores públicos.

Dicho lo anterior, paso a examinar el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973¹, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984

¹ Publicada en Gaceta Oficial No. 17,458 de 8 de Octubre de 1973.

², que les otorga competencia a los Consejos Municipales en determinadas funciones, a saber:

“ARTÍCULO 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Formular, con la participación del Alcalde y la colaboración y asesoría del *Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo del Distrito y de los Corregimientos.
2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales que para cada ejercicio fiscal elabora el Alcalde con la colaboración del *Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas.
3. Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios, en especial las que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario; fomentar la creación de empresas privadas, industriales y agrícolas.
4. 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 o servicios.
5. Crear Juntas o Comisiones para la atención de problemas específicos del Municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos.
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.
7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la ley.
8. Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales.

² Publicada en Gaceta Oficial No. 20.210 de 12 de diciembre de 1984.
 * Hoy Ministerio de Economía y Finanzas, creado a través de Ley 97 de 1998, Gaceta Oficial No. 23.698 de 23 de diciembre de 1998.
 * Ibidem.

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales.
10. Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial, agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; prestar estos ya sea directamente o en forma de concesión y en este último caso preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente.
11. 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.
12. Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo.
13. Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores.
14. Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones; y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.
15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras.
16. Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar, en nombre del Municipio y en defensa de sus derechos.
17. Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente y elegir al secretario del Consejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al tesorero, al ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales, y al abogado consultor del Municipio.
18. Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales, según sea el caso.
19. Examinar las memorias e informes anuales que debe presentar el Alcalde y demás jefes de dependencias municipales, para adoptar las medidas más inconvenientes en beneficio del Distrito y los Corregimientos.

- 20. Deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del Municipio y del Corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva.
- 21. Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente.
- 22. Servir de órgano de apoyo a la acción del gobierno nacional en el Distrito; y
- 23. Todas las demás señaladas por la Constitución, las leyes y su Reglamento.

Adicionalmente, a las señaladas el artículo 18, contempla otras funciones que les corresponde a los Consejos, desempeñar, dicho texto lee:

“ARTÍCULO 18. Los Consejos Municipales tendrán además las siguientes funciones:

- 1. Defender y fomentar la riqueza forestal y establecer por sí o en cooperación con el Gobierno Nacional, granjas o campos de experimentación agrícola;
- 2. Fomentar las pequeñas industrias;
- 3. Colaborar en el fomento de la formación de cooperativas, asentamientos u otras organizaciones de producción;
- 4. Colaborar con las autoridades o instituciones competentes en el encauzamiento o rectificación de cursos de aguas, construcción de embalses o canales de riegos y desecación de pantanos;
- 5. Difundir la cultura y cooperar en los gastos de administración de escuelas primarias, industriales, vocacionales, de bella artes y especiales, bibliotecas, museos y academias de enseñanzas especiales;
- 6. Contribuir con el fomento y funcionamiento de campamentos y colonias infantiles;
- 7. Examinar, cuando lo considere conveniente las cuentas y cualesquiera otros documentos relativos a la hacienda municipal y tomar las medidas convenientes a los intereses del Municipio en esta materia;
- 8. Cooperar en el mantenimiento de los servicios de extinción de incendios, de salubridad y asistencia pública;
- 9. Brindar cooperación económica para el sostenimiento de establecimientos de beneficencia, saneamiento e higiene y de manera especial la asistencia de indigentes;
- 10. Impulsar el deporte, la recreación y el esparcimiento;
- 11. Construir locales comunales; y
- 12. Todas las demás señaladas por la Constitución y las leyes.

Como se ha podido observar, dentro de las disposiciones copiadas ninguna señala que sea competencia del Consejo Municipal conceder vacaciones al Jefe de la Comuna Edilicia, menos aún se le autoriza para exigir a los Alcaldes que hagan uso de sus vacaciones. Es más, el artículo 26 de la excerta legal revisada, que señala otras funciones al Presidente de dicha corporación municipal tampoco le da atribución a dicho funcionario para exigirle al Alcalde que tome sus vacaciones.

Por otro lado, nos permitimos señalarle que las vacaciones del Alcalde las concede el señor Gobernador de la Provincia, indistintamente de que sean nombrados por el Órgano Ejecutivo o sean elegidos popularmente. Ello, se desprende sin lugar a dudas del artículo 4, numeral 18, que dice:

“ARTÍCULO 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

- 18. Conceder licencia y vacaciones a los Alcaldes de sus respectivas provincias y llamar en su orden a sus suplentes, para ejercer el cargo.
Por falta transitoria del Alcalde y sus suplentes, el Gobernador designará a un suplente interino que cumplirá las funciones en tanto se presente los titulares o se nombren sus reemplazos;...”

Así, entonces, se infiere del precepto copiado que para que se den las vacaciones de los Alcaldes debe mediar Solicitud previa de éste al Gobernador respectivo. Dado que el término “conceder”, que consagra la Ley implica dar, otorgar algo pedido. Razonamiento que es corroborado por diferentes autores como OSSORIO, que dice: “Conceder, dar u otorgar alguna cosa o derecho.”³

Es más, incluso las Licencias que requieran los Alcaldes para efectuar diversas gestiones, las solicitarán al Gobernador de la Provincia, conforme lo dispuesto en la Ley 25 de 25 de enero de 1996, “Por la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los Alcaldes Municipales”.

³ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1997. Página 202.

En resumen, hemos revisado la normativa municipal y provincial, para concluir lo que antes le habíamos externado, el Consejo no puede obligar a ningún Alcalde del territorio nacional para que tome vacaciones si éste no desea hacerlo, dado que la Ley no le otorga esta facultad.

Sin otro particular, me suscribo, atentamente,

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración*

AMdeF/16/cch.