



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 23 de noviembre de 2020
C-CH-No.008-2020

Honorable
Vera Caballero de Guerra
Presidente del Concejo Municipal del Distrito de Boquete
Provincia de Chiriquí
E. S. D.



Ref.: Alcance de un Acuerdo Municipal debidamente publicado en Gaceta Oficial.

Honorable Presidente:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota descrita como Oficio No. 030-2020 del 13 de noviembre de 2020, recibida en esta Secretaría Provincial el día 20 de noviembre del año en curso, la cual solicita nuestra opinión legal sobre la siguiente interrogante:

¿Cuál es el alcance del Acuerdo Municipal No. 26 del 25 de junio de 2020, publicado en la Gaceta Oficial No. 29072-A de 20 de julio de 2020?

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad dada por el Procurador de la Administración a este Despacho mediante Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, fundamentada en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicarle lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a cuál es el alcance del Acuerdo Municipal No. 26 del 25 de junio de 2020, publicado en la Gaceta Oficial No. 29072-A de 20 de julio de 2020 "Por medio del cual el Concejo Municipal de Boquete regula el Uso y Administración del Salón de sesiones del Concejo, Presidencia del Concejo Municipal Honorable Concejal Eliecer Pinzón y Oficina del Programa de Inversión del

Obras Públicas y Servicios Municipales dentro del Municipio de Boquete/ Departamento del Concejo Municipal de Boquete”.

En este orden de ideas, del escrito consultivo se desprende que el Concejo Municipal dispuso de estas oficinas, con fundamento en la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 modificada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984, la cual en su artículo 17 numeral 7 determina lo siguiente:

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

...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...”.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

A manera de antecedente, nos permitimos mencionarle de forma preliminar que mediante la N-CH-No. 001-2020 de fecha 7 de enero de 2020 le indicamos a una juez de paz que consultaba sobre la legalidad y alcance de actos administrativos emitidos por autoridades dentro de la municipalidad, y que se encontraban debidamente materializados, lo siguiente:

“...me permito expresarles que si bien es cierto que al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración está llamada a 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, también lo es que las interrogantes que se nos plantean, no guarda relación con alguno de los dos supuestos descritos en la disposición previamente citada, sino sobre la legalidad de actos administrativos descritos anteriormente, emitidos por la Alcaldía del Municipio de Bugaba y por la Alcaldía del Municipio de Tierras Altas”.

También en aquella consulta, le mencionamos que ante actos administrativos debidamente materializados, la Corte Suprema de Justicia en un fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia,



fechado 15 de noviembre de 2018, del cual se desarrolló el principio de legalidad, nos orientó al decirnos que:

“... ”

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En este sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad y organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este Principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán...con apego al principio de estricta legalidad.

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.



De lo anterior se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, 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.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

a). Competencia; salvo que ésta sea delegable o procesa la sustitución. b). Objeto; en el cual debe ser lícito y físicamente posible. c). Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate. d). Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable. e). Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; f). Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y g). Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es “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”. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción *iuris tantum*, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario” (Sentencia de 19 de septiembre de 2000)...”



También la Corte suprema de Justicia mediante la Sentencia de 17 de julio de 2017. Proceso: Nulidad. Caso: Sociedad R.G. Hoteles, Inc. acto: Resolución N°24-2013 de 1 de febrero de 2013. Magistrado ponente: Luis Ramón Fábrega. Nos ilustra sobre el control de legalidad, de la siguiente manera:

“En ese sentido, iniciamos señalando que el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, atribución ésta que nos otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 97 del Código Judicial, tiene como finalidad determinar si dichos actos son violatorios o no de la ley, concretamente, si son contrarios o no al sentido y al alcance de las disposiciones que se aducen infringidas; razonamiento del cual se desprende con claridad que los argumentos en los cuales se sustenta la violación de las normas invocadas deben guardar relación con el contenido de éstas y con la decisión adoptada mediante el acto administrativo impugnado”.

Además, el presente fallo en su análisis jurídico y doctrinal, amplía su criterio al resaltar que:

“...En este escenario, consideramos oportuno traer a colación que en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos; precepto que respecto al cual el jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente: consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa...” (RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Página 312)...”

Ahora bien dentro del caso que nos ocupa, podemos indicarle que una vez materializado este acto administrativo (Acuerdo No. 26 de 2020) y cumpliendo con el artículo 39 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973; se presume su legalidad y por lo tanto, todo su



contenido será legítimo hasta que la autoridad jurisdiccional (*Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo*) determine lo contrario, veamos:

“Artículo 39: Los Acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tabillas ubicadas en la Secretaría del Concejo, en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. Estos Acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios a fin de que se surtan sus efectos legales.

Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicaciones de bienes municipales deben ser publicados en Gaceta Oficial”. (*El resaltado es nuestro*).

Por otro lado, en la Consulta No. C-CH-No.007-2020 de 19 de noviembre de 2020, esta Secretaría Provincial indicó lo siguiente:

“...Por lo que en base al párrafo anterior, debemos ser fieles observantes del contenido del artículo 67 de la Ley No. 37 de 2009, al referirse a la respuesta a su interrogante, de la siguiente manera:

Artículo 67. La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad.

La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Consejo Municipal.

Siendo este artículo claro al indicar que, el Alcalde tiene la potestad de decidir en materia de gestión administrativa, como es en el caso de la organización de las oficinas municipales; y que tenga como finalidad el mejoramiento del servicio público municipal.

Su única excepcionalidad, recaería ante la existencia de alguna norma especial o acuerdo municipal que determine que una o varias de las oficinas municipales es exclusiva y privativa a otro organismo de poder dentro de la municipalidad, como es el caso del Concejo Municipal” (*El resaltado es nuestro*).

En cuando al Acuerdo Municipal objeto del presente análisis se puede observar que el mismo fue creado con la siguiente finalidad (*Alcance*): “Por medio del cual el Concejo



Municipal de Boquete regula el **Uso y Administración** del Salón de sesiones del Consejo, Presidencia del Concejo Municipal Honorable Concejal Eliecer Pinzón y **Oficina del Programa de Inversión del Obras Públicas y Servicios Municipales dentro del Municipio de Boquete/ Departamento del Concejo Municipal de Boquete**” (*El resaltado es nuestro*).

Finalmente, el escenario es oportuno para indicarle que el artículo 17 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 modificada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984 tiene como objetivo enlistar una serie de atribuciones que son exclusivas del Concejo Municipal, por lo que en el caso del Numeral 7, la cual nos dice que:

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

...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...”

No interrumpe la armonía existente entre el concepto de “Jefe de la Administración Municipal” y las competencias atribuidas al Concejo Municipal para disponer de sus bienes. La cual el sentido literal de la norma que dice “*disponer de sus bienes*” es con el fin de poder tener la Autonomía Municipal de venderlos, arrendarlos, concesionarlos u otra figura que determine y permita la Ley; o como también, el poder adquirir otros bienes para el mejoramiento en la prestación del servicio público municipal, como pudiese ser la compra de un camión recolector de desechos sólidos domiciliarios o una retroexcavadora que mejore los drenajes públicos del distrito, por poner un ejemplo. De manera análoga es preciso decir que, como toda gran empresa se requiere de un administrador para atender todo el sistema operacional (*mejorar de manera permanente y de acuerdo a las nuevas necesidades, la utilización de los espacios dentro de la municipalidad, tomando en cuenta las excepcionalidades y límites legales*) de la misma y llevar a la empresa a los mejores estándares de excelencia, eficacia y eficiencia, siendo esto una reflexión acerca de la figura o el rol que debe jugar un Alcalde dentro de la Municipalidad.



III. Conclusión.

En conclusión, somos de la opinión que una vez materializado el acto administrativo descrito como el Acuerdo Municipal No. 26 de 25 de junio de 2020, debidamente publicado en la Gaceta Oficial No. 29072-A de 20 de julio de 2020, se presume su legalidad hasta tanto sea sometido a un control judicial y se determine lo contrario.

Atentamente,




Dr. Giuliano Mazzanti A.

Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración

gm.



Alejandro Pitti

24/11/20
11:09 AM