



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de agosto de 2024  
C-SAM-32-24

Señor  
**Carlos Ramos**  
Junta Comunal de Leones  
Provincia de Herrera  
E. S. D.

**Ref: competencias de los Concejos Municipales.**

Señor Representante:

En atención a la atribución constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No. 0040-24 de 12 de julio de 2024, recibida en este Despacho el 17 de julio de 2024, a través de la cual, elevó una consulta relacionada con las competencias del concejo, estructura, nombramientos y fondos municipales.

I. Lo que se consulta.

***“PRIMERA PREGUNTA: ¿El concejo municipal es el que selecciona a estos funcionarios como lo indica el artículo 72 numeral 17, de la ley 66 del 29 de octubre de 2015?***

***SEGUNDA PREGUNTA: ¿Es cierto, que dependiendo del fondo de donde se pague el funcionarios anteriormente mencionados es que el concejo tendría la facultad de nombrarlos?***

***TERCERA PREGUNTA: ¿Si, el concejo tuviera la facultad de elegir a dichos funcionarios al momento de cesar sus funciones; quien sería el facultado para realizarlo (Alcalde o Consejo Municipal)?***

***Referente a los Fondos de Inversión IBI-Impuestos de Bien Inmuebles- Las nuevas autoridades argumentan que el Consejo Municipal no tendría ingerencia alguna en ver el funcionamiento y ejecución de dichos fondos. Y que el***

*alcalde hará lo que el crea más conveniente sin consenso alguno con los Representantes.*

*Tenemos conocimiento que después de escoger los proyectos en consulta ciudadana estos proyectos pasan al pleno del Consejo Municipal para ser aprobados por las 3/4 partes de sus integrantes con o establece en la Ley 66 del 29 de octubre de 2015, en el artículo 112-G.*

**CUARTA PREGUNTA:** *Tienen que los Representantes de cada corregimiento en conjunto con las comunidades plantear las necesidades de cada comunidad en las consultas ciudadanas y que se tomen en cuenta para realizar los Proyectos.”(sic)*

II. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

Antes de que esta Procuraduría proceda a emitir una opinión general, estimamos importante realizar algunas consideraciones respecto a su escrito de consulta. Tras una lectura detenida de sus cuestionamientos, observamos que estos versan sobre el funcionamiento y desarrollo municipal en cuanto a la estructura administrativa, el nombramiento y remoción de los funcionarios, así como la administración de fondos municipales.

En ese sentido, este despacho considera oportuno precisar que, el ordenamiento jurídico panameño establece la existencia en cada Distrito de una Alcaldía y de las corporaciones denominadas Concejos Municipales. La Alcaldía es responsable de la administración municipal y los Concejos Municipales regulan la vida jurídica del Municipio. Estas dos unidades no son supeditadas entre sí; sin embargo, deben actuar en forma armónica y coordinada en beneficio de la comunidad. Es decir, deben coordinar sus acciones para lograr un funcionamiento eficiente y efectivo.

Dadas las consideraciones previas y en cuanto a su primera interrogante, debemos expresarle que la base Constitucional sobre las funciones del Concejo Municipal se encuentra en el TITULO VIII “Regímenes Municipales y Provinciales”, veamos.

**“ARTICULO 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:**

- 1. La aprobación o el rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipal que formule la Alcaldía.*
- 2. La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde.*
- 3. La fiscalización de la Administración Municipal.*

4. *La aprobación o el rechazo de la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, y lo relativo a la construcción de obras públicas municipales.*
5. *La aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.*
6. *La creación o la eliminación de la prestación de servicios públicos municipales.*
7. ***El nombramiento, la suspensión y remoción de los funcionarios municipales que laboran en el Concejo Municipal.***
8. *La ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el Alcalde.*
9. *Las materias vinculadas a las competencias del municipio, según la Ley. Los acuerdos municipales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio.”*

En ese mismo orden de ideas, el artículo 72 de Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015, que modifica el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, desarrolla las competencias exclusivas de los Concejos Municipales, en atención a sus funciones así:

*“Artículo 72. El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:*

***Artículo 17:*** *Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:*

***1.*** *...*

***6.*** *Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que se disponga en la Constitución Política y las Leyes vigente.*

***7.*** *...*

***17. Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente, y elegir al 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.***

***18.*** *...*

***23.*** *Ratificar el nombramiento del tesorero municipal que designe el alcalde.*

***26.*** *...”*

En cuanto a su segunda, tercera y cuarta pregunta, es esencial señalarle lo que establece la Constitución Política de Panamá en su artículo 243, veamos:

*“Artículo 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:*

***1.*** *Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.*

***2.*** *Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.*

***3. Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.***

***4.*** *Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.*

***5.*** *Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.”*

Ahora bien, es imperativo resaltar que sus interrogantes se encuentran intrínsecamente relacionadas, por lo tanto, para mayor ilustración la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de julio de 2015, Caso: René Elías Paniza c/ Alcaldía del Distrito de Panamá. Registro Judicial, julio 2015, p. 1095, en su parte medular dispuso lo siguiente:

***“Ahora bien, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se concluye con claridad que los Consejos Municipales tienen competencia exclusiva para elegir -además de otros funcionarios-, al ingeniero municipal. Estas disposiciones se encuentran en perfecta armonía con el artículo 243 de la Constitución Política que establece, entre otras cosas, que los alcaldes tienen la atribución de “nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad...”***

*Siendo ello así, es evidente que la Alcaldesa Suplente del Distrito de Panamá no tenía entre sus atribuciones legales, el nombramiento del ingeniero municipal del distrito, toda vez que según el numeral 4 del artículo 45 de la Ley N.º 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal, sólo le es permitido nombrar y remover a los funcionarios públicos cuya designación no corresponda a otra autoridad, y máxime cuando el numeral 17 del artículo 17 de la propia Ley N.º 106 de 1973, establece que es al Consejo Municipal a quien le corresponde elegir al Ingeniero Municipal.”*

En relación con lo anterior y sobre el mismo contexto, el artículo 88, capítulo III, Título VI Gobierno Local de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, nos desarrolla la Composición Organizativa del Municipio, veamos:

***“Artículo 88. En cada Administración Municipal se tendrá una estructura básica de funcionamiento administrativo que debe tener:***

- 1. Administración.***
- 2. Asuntos Legales.***
- 3. Desarrollo, Planificación y Presupuesto.***
- 4. Obras y Proyectos.***
- 5. Atención Ciudadana y Transparencia.***
- 6. Servicios y Empresas Públicas y Municipales.***

***Los municipios elaborarán obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual se desarrollarán las atribuciones de cada unidad administrativa mencionada, y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.***

*El Ministerio de Economía y Finanzas garantizará, mediante transferencia anual, a los municipios, considerados como no metropolitanos, los recursos*

*económicos necesarios para crear y mantener esta estructura básica administrativa. Cualquier otra oficina o aumento de personal serán cubiertos por los recursos propios del Municipio.”*

De manera similar, la Procuraduría de la Administración emitió un concepto mediante la consulta **C-SAM-018-19 del 23 de julio de 2019**, expresándose en los siguientes términos:

*“...se infiere que el Concejo Municipal, le corresponderá aprobar la estructura municipal básica de funcionamiento administrativo, la cual debe contener: la administración; Asunto Legales; Desarrollo, Planificación y Presupuesto; Obras y Proyectos; Atención Cuidada y Transparencia; Servicios y Empresas Públicas y Municipales. Por su parte, los municipios elaboraran obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual desarrollaran las atribuciones de cada unidad administrativa mencionada, y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.*

*No obstante lo anterior, ello es independiente de la facultad que tiene el Concejo de nombrar y remover a los funcionarios municipales, que laboran en el Concejo Municipal de acuerdo con la Constitución Política y la ley. (cfr. 242, numeral 7 constitucional). Es así, ya que la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 66 de 2015, en su artículo 17, numeral 17, puntualiza que los Concejos tendrán competencia exclusiva para “elegir de su seno a su presidente u vicepresidente, y elegir al 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.”*

Dicho esto, debemos hacer hincapié, que no se debe perder de vista las reglas de interpretación jurídica contenida en los artículos 9 y 10 del Código Civil que establece:

*ARTÍCULO 9. Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la Ley, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.*

*ARTÍCULO 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.*

Como se observa, en estos artículos se desprenden al menos dos reglas. La primera indica que la forma básica de acercarse al sentido de una norma es a través del lenguaje o las palabras que ella utiliza, de modo que si su sentido es claro no debe desatenderse su tenor literal para consultar su espíritu; el lenguaje es un instrumento para el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de la cultura jurídica, de modo que

el contenido literal de las normas debe ser suficiente para su comprensión fácil y lógica por parte de sus destinatarios.

Consecuencia de lo anterior, la segunda regla indica que solo frente a expresiones “*oscuras*” que realmente dificulten el entendimiento de la ley, el intérprete puede acudir a su intención o espíritu, pero siempre que estén “*claramente manifestados*” en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

En otras palabras, la búsqueda de un sentido distinto al que se desprende prima facie del tenor literal de las normas, es subsidiaria, en la medida que solamente procede cuando el lenguaje del legislador no ha sido claro y existen expresiones oscuras que generan incertidumbre sobre su verdadero alcance.

Lo anterior es importante para la seguridad jurídica pues evita que el sentido de la ley esté sujeto a la interpretación subjetiva de diferentes operadores jurídicos. De allí que la claridad y sencillez de las normas y de su aplicación, sea una pretensión de todo ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de regulaciones dirigidas a la sociedad en general y no a sectores especializados que funcionan con lenguajes técnicos y complejos.

Por otro lado, referente al Fondo de Impuesto de Inmueble sugerimos que tome en consideración el **Decreto número 428-2016-DMycS de 17 de octubre de 2016**, por el cual se aprueba la “Guía para el Uso y Manejo del Fondo de Impuesto de Inmueble Asignado a los Municipios (Inversión)” publicado en la Gaceta Oficial No.28146-A del martes 25 de octubre de 2016, cuyo objetivo general es proporcionar a los municipios y territorios especiales, a nivel nacional, procedimientos administrativos, financieros y controles internos, a través del Fondo de Impuesto de Inmuebles (IBI), para cumplir con las disposiciones, requisitos y condiciones establecidas en las normas jurídicas aplicables en esta materia.

En cuanto, a las necesidades de cada comunidad, consulta ciudadana y la realización de proyecto, es necesario expresarle, que la Contraloría General de la República, a través de la Dirección Nacional de Métodos y Sistemas de Contabilidad, la Unidad de Coordinación de la Descentralización Municipal, en conjunto con las autoridades de Gobiernos Locales y la Secretaría Nacional de Descentralización, han desarrollado el documento denominado “Guía para el Manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, Tercera Versión”, con el propósito de establecer una metodología que permita orientar a las personas interesadas en el desarrollo de las actividades inherentes al manejo de los Fondos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, mediante **Decreto número 70-2017-DMySC de 10 de octubre de 2017**. Este decreto describe los controles administrativos, técnicos, fiscales, presupuestarios inherentes a la ejecución del programa de inversión de obras públicas y servicios municipales, así como fortalecer el funcionamiento operativo de las juntas comunales y alcaldías.

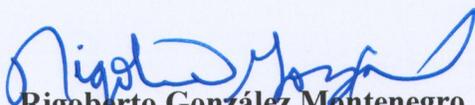
Finalmente en el contexto municipal, **la Alcaldía y los Concejos Municipales desempeñan roles distintos pero complementarios**. La Alcaldía, como máxima autoridad ejecutiva, se encarga de administrar y gestionar los asuntos municipales, liderando la toma de decisiones ejecutivas y la implementación de políticas. Por otro lado, los Concejos Municipales, como

órganos legislativos, regulan la vida jurídica del municipio mediante la creación y aprobación de ordenanzas. Los concejales, elegidos por la ciudadanía, debaten y votan sobre temas relevantes para la comunidad, actuando como contraparte de la Alcaldía. En resumen, la Alcaldía se enfoca en la gestión operativa funcional, mientras que los Concejos Municipales establecen las normas legales que rigen la vida en el municipio, **colaborando armoniosamente para el beneficio de todos.**

Considerando lo expuesto anteriormente y como contribución a nuestra opinión general, queremos señalar que la Procuraduría de la Administración se ha referido en varias ocasiones a temas similares a través de consultas previas, las cuales están disponibles fácilmente en nuestro servicio en línea; <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jgv  
CON-031-24

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**