

SALA 3a.

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## SENTENCIAS

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES HERRERA.-

Demanda interpuesta por el Lcdo. Francisco A. Filós, en representación de Modesto Avila, para que se declare ilegal el acto de 13 de septiembre de 1960, del Consejo Municipal de Panamá, por el cual se nombró Tesorero Municipal Provisional del mismo Distrito al señor HERNANDO ORTEGA y se despojó al demandante del citado cargo.

--La Ley No. 8 de 1954 sobre régimen municipal nada dispone sobre la forma cómo debe suplirse la falta temporal de los Tesoreros; pues el artículo 53 sólo contempla la remoción o suspensión de los Tesoreros Titulares.

--El Reglamento del Consejo de Panamá, aprobado por Acuerdo No. 87 de 29 de septiembre de 1954, que está vigente, no llena la laguna legal que tiene la Ley 8a. de 1954, a pesar de que el artículo 80, de ésta dispone que "los Consejos Municipales están obligados a reglamentar las condiciones de ingreso, ascenso, sueldo, sanción, separación, derechos pasivos y deberes de los empleados municipales, con arreglo a la Constitución y las leyes, "con la sola exclusión de los Alcaldes Municipales, en lo relativo a la separación del servicio y las sanciones punibles de las cuales conocerá el Gobernador de la Provincia".

--La estabilidad de los funcionarios públicos la determina expresamente la ley (tomada ésta en su más amplio sentido). Cuando se guarda silencio en el ordenamiento jurídico sobre la fijez y estabilidad del período para determinado cargo, debe entenderse que es de libre nombramiento y remoción de quien tiene la potestad de lo primero.--

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, diez de mayo de mil novecientos sesenta y uno.

## VISTOS:

El Dr. Francisco A. Filós, como apoderado de Modesto Avila, ha promovido el presente recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, para que la respectiva sala de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Presidente del Consejo Municipal de Panamá y del Procurador Auxiliar, haga las siguientes declaraciones:

"a) Es NULO, por ilegal, el acto de 13 de septiembre de 1960, del Consejo Municipal de Panamá, consignado en el acta de la sesión correspondiente a ese día, por virtud del cual nombró TESORERO MUNICIPAL PROVISIONAL al señor HERNANDO ORTEGA y despojó al señor Modesto Avila del cargo de Tesorero Municipal de Panamá, cargo para el cual fue nombrado por la misma corporación edilicia por Resolución No. 16, de 23 de febrero de 1960 que se encuentra aún vigente;

"b) MODESTO AVILA es el Tesorero Municipal del Distrito de Panamá mientras dure la suspensión del titular VICTOR M. D'ANELLO, y, por ello, MODESTO AVILA debe ser restituido en el ejercicio de dicho cargo, del cual fue separado ilegalmente por virtud del acto indicado en la declaración anterior; y

"c) A MODESTO AVILA deben pagársele en la misma forma en que se le venían pagando, conforme a la Ley, los sueldos y gastos de representación correspondientes al tiempo de su cesantía, es decir, a partir del 14 de Septiembre de 1960, fecha en la cual se le separó ilegalmente del ejercicio de sus funciones de Tesorero Municipal de Panamá, hasta la fecha en que sea restituido en el mismo cargo, cuyo período terminará el 28 de Febrero de 1962, salvo que el titular VICTOR M. D'ANELLO sea restablecido en el mismo cargo antes de esa fecha".

Señala el recurrente como disposiciones infringidas los artículos 27, 50, 53 y 76 de la Ley 8a. de 1954 y los artículos 83 y 181 del Reglamento del Consejo Municipal, aprobado por Acuerdo No. 87, de 29 de septiembre de 1954.

En el escrito petitorio se solicitó la suspensión provisional del acto impugnado y la Sala por resolución de trece de octubre del año pasado la negó "porque del examen de los hechos expuestos en el libelo de demanda nada hay que indique que se está causando perjuicio notoriamente grave al Municipio de Panamá, y en lo que respecta al demandante cabe observar que estamos en presencia de una acción de plena jurisdicción cuyas consecuencias legales surgirán cuando se estudie a fondo el negocio y se dicte el fallo respectivo".

Al explicar la conducta del Consejo Municipal de Panamá, su Presidente expone que su "criterio con respecto al nombramiento del señor Tesorero Municipal Provisional, es el mismo que mantuvo en la sesión del día 13 de septiembre, que se contrae a "que mientras esté en vigencia la Ley 8a. de 10. de febrero de 1954, sobre Régimen Municipal que señala el término de cuatro años como período de los Tesoreros Municipales, que empieza el 10. de marzo de 1954, no podemos nombrar a ninguna persona, aunque sea de manera provisional, para el cargo de Tesorero"; que "en ese sentido fue por lo que al iniciar labores el actual Consejo Municipal el 10. de septiembre del año en curso, ordenamos mediante una Resolución aprobada por unanimidad que se otorgara poder al abogado Consultor del Municipio, para que este fun-

cionario elevara ante la Honorable Corte Suprema de Justicia, la consulta legal sobre el status jurídico del Tesorero Municipal, que en aquella fecha desempeñaba el cargo el señor Modesto Avila". Acompañó a su informe, copia autenticada de la Resolución No. 31, de 10. de septiembre de 1960 dictada por el Consejo Municipal y copia autorizada de la sesión ordinaria celebrada por dicho Concejo el día 13 de septiembre del mismo año, sesión en la cual se nombró Tesorero Municipal provisional al señor Hernando Ortega.

Al evacuar su traslado, el Procurador Auxiliar se opone a que se hagan las declaraciones pedidas por las siguientes razones:

"a) Está plenamente demostrado y así lo acepta el apoderado legal del recurrente que el señor Víctor Manuel D'Anello es el titular del cargo de Tesorero Municipal del Distrito de Panamá para el período fijo de cuatro (4) años, comprendido entre el 10. de Marzo de 1958 hasta el 28 de Febrero de 1962 (Resolución No. 68 de 7 de Diciembre de 1957 - fojas 2).

"b) Que el nombramiento para ejercer las funciones de Tesorero Municipal recaído en la persona del señor Modesto Avila, se originó de la suspensión del funcionario titular en el ejercicio del cargo mediante la Resolución No. 11 de Febrero 23 de 1959. (fojas 6).

"c) Que la resolución antes citada originaria de la subsiguiente No. 11, que se dictó el mismo día por el Consejo Municipal no podía tener la virtualidad de declarar la vacancia definitiva por el solo hecho de disponer la SUSPENSIÓN DEL TITULAR.

"d) La garantía de la inamovilidad otorgada a los funcionarios y empleados públicos sólo alcanza a los que gozan en tal carácter en propiedad o como titulares de los mismos, aplicársele al recurrente en este evento, es reconocer la titularidad del cargo en cabeza de dos personas distintas".

Tramitado el recurso de conformidad con las reglas que le son inherentes, se pasa a resolverlo, para lo cual se adelantan las siguientes consideraciones:

Sostiene el recurrente, que el 23 de febrero de 1959, el Consejo Municipal de este Distrito, por Resolución No. 16 resolvió suspender al señor Víctor D'Anello de sus funciones de Tesorero Municipal y nombrar en sus "efectos" al señor Licenciado Modesto Avila, quien tomó posesión del cargo en reemplazo del titular", el mismo día, que el Consejo Municipal el 13 de septiembre de 1960, "sin que previamente se hubiera señalado fecha para la celebración del acto, sin que exista sentencia ejecutoriada de autoridad judicial competente que haya removido del cargo de Tesorero Municipal de Panamá al Lic. Modesto Avila, sin que exista acto alguno de funcionario competente del Ministerio Público o del mis-

mo Consejo Municipal por virtud del cual se haya suspendido en el ejercicio de su cargo de Tesorero Municipal al Lic. Modesto Avila con arreglo a las formalidades legales", dicho Concejo "con once votos de sus miembros y contra la protesta de algunos Concejales, nombró Tesorero Provisional al señor Hernando Ortega, despojando de su cargo de Tesorero Municipal al Licenciado Modesto Avila, quien reemplazó y debe continuar reemplazando durante la suspensión, al titular Víctor M. D'Anello, cuyo período vencerá el 28 de febrero de 1962; "que "el Lic. Modesto Avila no ha sido separado legalmente de su cargo", "no obstante lo ha reemplazado ilegalmente como Tesorero Municipal el señor Hernando Ortega, quien desde el 14 de septiembre de 1960 está ejerciendo dicho cargo en virtud de haber tomado posesión ante el Consejo Municipal de Panamá, el 13 de septiembre dicho, según consta en el acta respectiva y en el acta de entrega del despacho de la Tesorería Municipal de Panamá, efectuado el 14 de septiembre de 1960".

En cuanto al nombramiento de Tesorero hecho por el Consejo Municipal a favor del Lic. Modesto Avila, conviene determinar, de conformidad con el acta de la sesión en que se aprobó la resolución respectiva, el carácter en que se hizo. A este respecto, dice así el acta de la sesión extraordinaria del Consejo Municipal del 23 de febrero de 1959:

"La secretaría lee una Resolución suscrita por por todos los ediles en el sentido de que suspenda al señor Víctor M. D'Anello de sus funciones como Tesorero Municipal en vista de que existen graves indicios de malversación de fondos municipales que se desprenden de la investigación que se adelanta en el Municipio y el Tesorero es responsable por estas anomalías. La Resolución es aprobada por unanimidad. Acto seguido el H.C. Carles sostiene que habiendo sido suspendido de un cargo el Sr. D'Anello y no pudiendo quedar en acefalía la Tesorería Municipal, solicita que se pase de inmediato a nombrar nuevo Tesorero. El H. C. Brin propone que se nombre un nuevo Tesorero interinamente. El Concejal Wilson Pinzón hace alusión a lo que dispone el artículo 50 de la Ley 8a. en el sentido de que el Tesorero es nombrado por un período fijo de cuatro años. Para salvar ese obstáculo es preciso nombrar al nuevo Tesorero mientras dure la investigación. El Presidente pregunta al Abogado Consultor sobre el particular y el Dr. Quintero apunta que no hay explicación que dar sino únicamente a nombrar y nada más. Sostiene además que toda esta situación es una situación sin precedente que se le presenta al Municipio, por eso sostiene que mientras menos detalles se den sobre el particular es mejor. El H. C. Brin modifica su proposición en el sentido de que se proceda a nombrar un nuevo Tesorero y nada más. La proposición sometida a votación es aprobada" .....

La Presidencia proclama elegido al señor Modesto Avila".... "El Dr. Quintero aprovecha la oportunidad para aclarar más su posición anterior diciendo:" El problema de la Ley es que no preve el caso cuando hay que suplir la falta de los Tesoreros. Unicamente se preve el caso de suspensión; pero no dice por qué tiempo hay que nombrar a su reemplazo y de acuerdo con lo que dice un viejo aforismo donde la ley no distingue no le es dable al hombre distinguir, cree que si la Ley no ha fijado el período por el cual hay que nombrar al nuevo Tesorero, solo toca a los Honorables Consejales nombrar al nuevo Tesorero sin entrar en mayores discusiones, porque como lo dije anteriormente se trata de una situación sin precedentes en el Municipio de Panamá".

Como se ve, el nombramiento para Tesorero del Lic. Avila se hizo, según la expresión del Concejal Carles porque no podía "quedar en acefalía la Tesorería Municipal", desde luego que se modificó la proposición del Concejal Brin que disponía nombrar "un nuevo Tesorero interinamente por la que resultó aprobada que es del siguiente texto: "que se proceda a nombrar un nuevo Tesorero nada mas". En la discusión alrededor del nombramiento, prevaleció la idea de que como el Tesorero D'Anello había sido designado por cuatro años, no procedía el nombramiento en propiedad del que debía reemplazarlo por razón de su suspensión del cargo. Teniendo en cuenta el acta comentada, el Lic. Avila no fue nombrado por el Consejo Municipal por el resto del período del Tesorero D'Anello que entonces se extendía hasta agosto de 1962, ni fue designado tampoco por el tiempo que durara la suspensión del titular. El nombramiento se hizo dada la situación de urgencia presentada con la suspensión del titular, con mero carácter provisorio "para no dejar en acefalía la Tesorería Municipal".

El 10. de septiembre de 1960 se instaló el nuevo Consejo Municipal del Distrito de Panamá escogido en las elecciones de mayo de ese año. El mismo día de su instalación, al considerar la obligación que para el organismo entraña el artículo 50 de la Ley 8a. sobre Régimen Municipal, y en consideración a "que existe controversia sobre el status jurídico del cargo de Tesorero Municipal a tal punto que cualquiera decisión del Concejo designando un nuevo Tesorero puede acarrear graves consecuencias de carácter jurídico, económico y social y nulificar, toda acción Municipal", por medio de la Resolución No. 31 de 10. de septiembre de 1960, dispuso: "Elevar consulta a la Honorable Corte Suprema de Justicia sobre el status jurídico del cargo de Tesorero Municipal y solicitar a esa alta Corporación que dada la delicada situación existente absuelva esta consulta a la mayor brevedad posible, y posponer la elección de Tesorero hasta que el Consejo Municipal considere que haya lugar a ello".

La misma Corporación Municipal en sesión ordinaria del 13 de septiembre de 1960, tras largo debate, designó Tesore-

ro Provisional al señor Hernando Ortega. Se transcriben los puntos pertinentes del acta correspondiente. Dice así:

"H. C. Menéndez Franco propone: Modifíquese el orden del día incluyendo la elección del nuevo Tesorero del Municipio de Panamá de acuerdo con lo que especifica el artículo 181 del Reglamento Interno del Concejo. Presidente: En consideración del orden del día también se incluye el nombramiento de un dignatario de esta Cámara, y en vista de que el artículo 83 del Reglamento se refiere a esto, para que no vayamos a incurrir yo me voy a permitir leerles este artículo. Lee el artículo 80. del Reglamento Interno del Concejo. En virtud de lo que dice este artículo pido que no nos alejemos de lo que dice el reglamento. H. C. Menéndez Franco: Yo creo que también debe leerse el artículo 181 del Reglamento Interno, pues tengo los mismos derechos que el colega Panay. Presidenta: Señor Secretario sírvase leer el artículo 181. Secretario: Lee el artículo 181 del Reglamento Interno: .... Presidenta: "en cuanto a la posición del Tesorero Municipal D'Anello a quien reemplazó el señor Avila, expira el 10. de marzo de 1962, ya que su período es de cuatro años y el del Tesorero D'Anello se inició el 10. de marzo de 1958. Basado nosotros en ese artículo de la Ley que es muy claro, y consciente de esto, nos dirigimos a la Corte con el fin de que diera su pronunciamiento, y nos encontramos nosotros en una situación anormal porque las altas autoridades no se han pronunciado al respecto, y es por eso cuando una y muchas veces disentimos este punto". Abogado Consultor: Si ustedes me dicen que les aclare si el Concejo puede o no hacer la elección de Tesorero, yo les aclaro a ustedes y al H. C. Panay con respecto al artículo 83 lo siguiente: Este artículo 83 es claro y nos está diciendo desde todo punto jurídico que el Concejo no puede reunirse como por un sonido de timbre, pero ese artículo 83 queda completamente metido en la Resolución que ustedes firmaron el 10. de septiembre. Lee la Resolución en su parte resolutive al final... En esta reunión ya el Concejo había decidido que podía nombrar un nuevo Tesorero y esa Resolución fue aprobada por unanimidad. Ahora lo que se me pregunta es que si el Concejo puede hacer esta elección esta noche, yo quiero manifestarle que si el concejo quiere puede proceder hoy, esta noche, a la elección de Tesorero. Abogado Consultor: He buscado en toda la Ley 8a. para ver si ella prevenía o vislumbraba la posibilidad de que el Tesorero fuera suspendido por cuestiones de irse de veraneo o de salida del país. La Ley le señala un período fijo de cuatro años al igual que lo señala a los Concejales, a los Diputados y para esos últimos sí les señala suplentes. Pero al Tesorero la Ley no le señala ningún suplente. Tendríamos que creer entonces en la suspensión del Tesorero, el caso es este, el Tesorero Titular ha faltado, todo lo que haya sido nombrado después del Tesorero, y que venga a reemplazarlo habría que esclarecer si es temporal o titular, ya que no puede haber dos Tesoreros titulares. Quiero leer el artículo 27 del Reglamento que dice: Lee allí en ese artículo de antemano se pone en la predisposición de que falta el secretario, pero en el caso del Tesorero no se ha dicho nada con respecto a la suspensión, el que viene no puede ser suplente, éste tendría que ser provi-

sional como dije anteriormente. De modo, pues, que todo lo que viene es provisional y todo lo provisional es removable. Eso es lo que hay en cuanto a esto". Presidente: He pedido solamente si es reglamentaria y ha sido probada, por lo que vamos a votar es por lo siguiente: quiere la Cámara que se altere el orden del día: Señor Secretario verifique la votación. Secretario: Honorable Presidente: son doce votos afirmativos. Presidente: Ha sido aprobada. H. C. Menéndez Franco: Pido la palabra para postular a una persona ya que yo creo que tengo el mismo derecho que tienen los demás Concejales para hacerlo. Deseo proponer al señor Hernando Ortega para el cargo de Tesorero miembro prominente de mi partido"....."Quiero pedir un voto afirmativo del Concejo para el señor Hernando Ortega, para que ese señor sea elegido Tesorero en forma interina, hago esta observación para que se mantenga en vigencia el reglamento y la Ley que me autoriza y para que el señor Ortega ejerza el cargo con carácter de provisionalidad como hasta el presente ha estado la posición del que ha venido desempeñando hasta la actualidad".....H. C. Karicas: Para una cuestión de orden. Como hemos llegado al momento álgido donde nosotros teníamos que escoger a un candidato, quiero dejar constancia de mi voto negativo por la forma como se han desarrollado las cosas. Propongo a un candidato en la misma forma como aquí se ha propuesto al señor Ortega. Yo propongo al H. Caballero Bernardo Q. Gallol." Presidente nombró escrutadores a los H. N. C. C. Lince y Paz. Señor Secretario, sírvase recoger el material de votación. (se eleva a efecto el conteo de votos). H. C. Paz: Señora Presidente, el resultado de la votación es el siguiente ..... hay quince (15) votos, de los cuales cuatro en blanco, uno que decía Juan Pérez y once (11) a favor del señor Hernando Ortega....Presidente: Declara esta Honorable Corporación electo al señor Hernando Ortega, para que ocupe el cargo de Tesorero Municipal Provincial? LO DECLARA. Ha sido declarado electo el señor Hernando Ortega, Tesorero Municipal y voy a nombrar una Comisión para que vaya a buscar al Sr. Ortega y lo traiga a esta sala para que preste juramento y ocupe su puesto.. Presidente: Señor Ortega pase a hacer el juramento según lo establece el artículo 50. del Reglamento ..... Señor Ortega: "Juráis a Dios y a la Patria cumplir con los deberes que os impone el cargo de Tesorero Municipal?" Señor Hernando Ortega: "Sí juro."

A los abogados del Consejo Municipal que emitieron opinión en cada una de las sesiones en que fueron nombrados Tesorero Municipal los señores Lic. Modesto Avila y Hernando Ortega, les asiste razón cuando sostienen que la Ley no prevé el caso cuando hay que suplir la falta de los Tesoreros, pues, efectivamente la No. 8 de 1954 sobre Régimen Municipal nada dice sobre este particular y su artículo 53 solamente contempla la remoción o suspensión de los Tesoreros titulares. El Reglamento del Concejo, aprobado por Acuerdo No. 87 de 29 de septiembre de 1954, que está vigente, tampoco llena esa laguna legal, no obstante que el artículo 21 de la Ley 8a. de 1954 dispone que "los Concejos Municipales están obligados a reglamentar las condiciones de ingreso, ascenso, sueldo, sanción, separación, derechos pasivos y deberes de los empleados municipales, con arreglo

a la Constitución y las Leyes, "con la sola exclusión de los Alcaldes Municipales, en lo relativo a la separación del servicio y las sanciones punibles de las cuales conocerá el Gobernador de la Provincia".

Si no existe disposición legal que contemple el caso de suplir al Tesorero Municipal cuando el titular es suspendido de su cargo, el escogimiento que el Concejo haga de la persona que deba hacer sus veces mientras dure esa separación, necesariamente debe ser de libre nombramiento y remoción de ese organismo político. La estabilidad de los funcionarios públicos la determina expresamente la Ley. Cuando el legislador, que crea un cargo, guarda silencio en relación con la fijeza o estabilidad del período para su desempeño, se entiende que es de libre nombramiento y remoción del titular que tiene la potestad de hacerlo.

En el presente negocio, el Consejo Municipal que, como se ha visto, está facultado para "reglamentar las condiciones de separación" del Tesorero Municipal, al designar al Sr. Modesto Avila para ese cargo, se concretó a nominarlo "nada más", es decir que guardó silencio respecto al tiempo de ejercicio de esas funciones, pues conceptuó que la suspensión del Tesorero D'Anello no producía la vacante del cargo.

Si la designación de la persona que ha de ejercer las funciones de Tesorero Municipal en los casos de suspensión del titular es de libre nombramiento y remoción del Consejo Municipal como se deja analizado, no es ilegal el acto de 13 de septiembre de 1960, del mismo Concejo, "consignado en el acta de la sesión correspondiente a ese día, por virtud del cual nombró Tesorero Municipal Provisional al señor Hernando Ortega". Ese Decreto no despojó al señor Modesto Avila del cargo de Tesorero Municipal de Panamá, sino simplemente lo removió del cargo, acto para el cual estaba facultado el Concejo. Las formalidades para suspender o remover a los Tesoreros Municipales, que exige el artículo 53 de la Ley 8a. de 1954, ya sea ha dicho, comprende solamente a los titulares del cargo.

Sobre este particular, la Sala comparte la opinión del Procurador Auxiliar cuando en su Vista dice:

"La inamovilidad como garantía que sólo es aplicable a los empleados y funcionarios que desempeñan cargos en propiedad, justamente descansa en estos preceptos legales art 53 y 76 de la Ley 8a. de 1954 con miras a que los Tesoreros Municipales nombrados (elegidos) en propiedad no pueden ser separados de sus cargos, ni declarados cesantes sin el cumplimiento de ciertos requisitos establecido en su favor; pero en el entendimiento de que todo esto es sólo referente a los que desempeñan sus cargos en propiedad, sin que ampare ni tenga aplicación a los que los ejercen en interinidad o provisionalmente".

En cuanto a la responsabilidad en que pueda haber incurrido el Consejo Municipal al nombrar al Tesorero Hernando

Ortega en reemplazo del Lic. Avila, conviene reproducir aquí conceptos que sobre vacantes temporales emite Andrés Serra Rojas al hablar del Escalafón, en su obra "Derecho Administrativo, página 350:

"Cuando se trata de vacantes temporales que no podrán exceder de seis meses, salvo los casos en que la presente ley autorice mayor tiempo, no se moverá el escalafón y el Titular de la dependencia de que se trate, nombrará y removerá libremente al empleado provisional que deba cubrirlo.

"Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza; pero en ese caso y mientras conserve esa categoría, quedarán en suspenso todos los derechos y prerrogativas que tuviere conforme a esta ley, así como los vínculos del sindicato al cual perteneciere. El individuo que como consecuencia de un ascenso de esta naturaleza sea designado para ocupar la vacante correspondiente, una vez corrido el escalafón respectivo, tendrá en todo caso el carácter de trabajador provisional de tal modo que si el trabajador ascendido a un puesto de confianza vuelve a ocupar el de base del que hubiere sido promovido, lo que constituirá un derecho para él, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional dejará de prestar sus servicios al Estado sin responsabilidad para éste."

El recurrente da como violado el artículo 50 de la Ley 8a. de 1954, "porque el señor Víctor M. D'Anello fue electo Tesorero Municipal (titular) para el período de cuatro años que comenzó el 10. de marzo de 1958 y vencerá el 28 de febrero de 1962", y que al ser suspendido el señor D'Anello en el ejercicio de su cargo y designarse en su reemplazo al Sr. Modesto Avila sin restricción indicativa de que lo fue con carácter provisional o en interinidad, es claro que Modesto Avila fue elegido para que ejerciera el cargo por el resto del período del titular, esto es, hasta el 28 de febrero de 1962 salvo que el titular fuere restablecido en el cargo por sentencia, ejecutoriada; que "el acto acusado contraria e infringe la disposición legal dicha por cuanto no respeta el período fijado en ella". El artículo mencionado no ha sido violado por el acto acusado porque él se refiere exclusivamente a los Tesoreros Municipales nombrados en propiedad. Al Lic. Avila no se le designó en propiedad, porque la suspensión del titular D'Anello no produjo la vacante. Ya se ha dicho que el silencio guardado por el Consejo Municipal en lo que respecta al tiempo en que el Lic. Avila debía desempeñar las funciones, lejos de interpretarse como dice el recurrente de que su mandante "fue elegido para que ejerciera el cargo por el resto del período, esto es hasta el 28 de febrero de 1962," demuestra que se hizo "para que no quedara en acefalía la Tesorería" es decir de manera provisional y sin estabilidad alguna.

Los artículos 53, 27 y 76 de la Ley 8a. de 1954 tampoco han sido violados por el acto que se impugna, porque

ellos se refieren a situaciones que corresponden exclusivamente a los Tesoreros nombrados en propiedad y el Lic. Avila, se repite, se designó de una manera provisional para llenar las funciones del titular D'Anello a quien se le suspendió del cargo.

En cuanto a la violación de los artículos 83 y 181 del Reglamento del Consejo Municipal de Panamá, aprobado por Acuerdo No. 87, de 29 de septiembre de 1954, la Sala comparte la opinión que sobre el particular emite el Procurador Auxiliar en los párrafos siguientes:

"La finalidad de un reglamento interno de una entidad autónoma o semi-autónoma debe limitarse a dar vida práctica a la Ley que se vá a desarrollar, facilitando su inteligencia, dándole claridad de interpretación a sus preceptos, a fin de facilitar el cumplimiento de parte de la misma Administración y los particulares.

"El artículo 83 del Reglamento del Consejo Municipal establece determinados requisitos "cuando el Concejo haya de elegir NUEVOS dignatarios, miembros de Comisiones y Funcionarios Municipales, pero es notorio que en el caso en estudio no se trataba de la elección de nuevo funcionario; porque el vínculo entre la Administración y el titular, sobre quien pesa simplemente una suspensión temporal en el ejercicio del cargo no se había desatado, ya que la Administración no la pronunció en forma definitiva. De tal manera, no se ha producido la vacancia del cargo ni ésta había sido declarada, además, si esta argumentación no fuera suficiente, el Concejo anunció y señaló la elección de Tesorero Provincial, mediante la fórmula de "posponer la elección de Tesorero hasta que el Consejo Municipal considere que haya lugar", según consta en la parte dispositiva de la Resolución No. 31, expedida con fecha 10 de Septiembre de 1960. Ello prueba el respeto que le merecía al Concejo, elegido por el pueblo soberano, el mantenimiento del orden jurídico establecido.

"Después de las acotaciones fijadas en relación con el artículo 83, huelgan comentarios en relación con la supuesta infracción del artículo 181 del Reglamento Interno del Consejo Municipal de Panamá, en virtud de que el nombramiento del Tesorero Provincial apareció, como primer punto del orden del día" de la sesión ordinaria celebrada por el Honorable Consejo Municipal del 13 de septiembre de 1960, fecha en la cual se eligió al señor Hernando Ortega, como "Tesorero Municipal Provincial" (fojas 14) conforme lo acepta el mismo apoderado legal del actor".

Por otra parte, la fecha inicial del período de cuatro años del Tesorero Municipal que traía el artículo 50 de la Ley 8a. de 1954 ha sido modificada por el artículo 20. de la Ley 78 de 1960 en el sentido de que comienza a

partir del 10. de noviembre de 1960, lo que indica que el resto del período del Tesorero titular D'Anello feneció el 22 de noviembre de 1960 en que dicha última ley fue promulgada.

Demostrado que el acto del Consejo Municipal no es ilegal por haber sido dictado por dicho organismo político en virtud de la potestad que le otorga la ley, no procede hacer ninguna de las declaraciones solicitadas por el recurrente.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA el recurso contencioso administrativo presentado por el Dr. Francisco A. Filós, como apoderado del Lic. Modesto Avila, contra el acto de 23 de septiembre de 1960 del Consejo Municipal de Panamá en virtud del cual se designó al señor Hernando Ortega como Tesorero Municipal del Distrito de Panamá.

Cópiese y notifíquese,

(Fdos.) Luis Morales Herrera.- Germán López.- Ricardo A. Morales.- M. A. Díaz E.- Gil Tapia E.- Carlos V. Chang, Secretario.