

Panamá, 15 de septiembre de 1998.

Señor

JOSE NIEVES BURGOS

Alcalde Municipal del Distrito de Chitré,
Chitré, Provincia de Herrera.

Señor Alcalde:

Dando cumplimiento a nuestras funciones de Consejeros Jurídicos de todos los servidores públicos, damos contestación a Nota No.612 de 28 de julio de 1998, recibida en este Despacho el 12 de agosto del mismo año, en la cual nos expone la siguiente situación:

“Recientemente, mediante Acuerdo No.23 de 25 de julio de 1998, el Consejo Municipal del Distrito de Chitré autorizó un crédito extraordinario y creo (sic) a la vez, una partida dentro del actual Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio. Según se lee en el citado Acuerdo la motivación de dichas autorizaciones obedecen a que “en el actual Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio no se consideró la partida necesaria para la compra de los (2) dos vehículos compactadores de basura y el camión volquete...” y fundamentan su actuación en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

3. Dicho Acuerdo no fue sancionado por el suscrito debido a que primeramente, el mismo fue producido al margen de los parámetros

legales previamente establecidos para ello y, segundo existen situaciones de mayor prioridad y envergadura que fueron mencionadas a la Cámara Edilicia señalada, sin ser tomadas en consideración, dando lugar a que el referido Acuerdo No.23 que a su vez fue aprobado por insistencia, quedase sancionado el dieciseis (16) de julio próximo pasado según la fórmula prevista por el artículo 41 literal c) de la Ut supra excerpta (sic) legal.

1. *Presentar proyectos de acuerdos*
Somos del conocimiento de que desde el rango superior que tiene nuestra Carta Magna, específicamente en su artículo 240 No.1, en concordancia con el artículo No.45 N.1 de la Ley No.106 de 1973, es **competencia privativa y expresa** del Alcalde, el **presentar** al Consejo Municipal los proyectos de Acuerdos del Presupuesto de Rentas y Gastos, atribuyéndole tanto la Constitución Política como la norma legal el carácter especial.

4. *Promover el progreso de la comunidad*
Conforme lo anterior, deseamos manifestar las siguientes interrogantes:

1. ¿Conculca el Acuerdo No.23 de 25 de junio de 1998, proferido por el Consejo Municipal de Chitré, el artículo 240, numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá?

2. ¿Viola además el Acuerdo en referencia de manera flagrante los artículos No.15 y 45, numeral 1 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, revistiendo con ello caracteres de ilegalidad?

3. ¿Ha sido emitido el Acuerdo No.23 en mención, al margen de nuestras Normas Generales de Administración Presupuestaria?

En primer lugar, creemos conveniente hacer referencia a lo que dispone nuestra Constitución Política, como norma superior, en el artículo 240, cuyo tenor literal dice:

"ARTÍCULO 240. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, 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 Corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponde 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." (Lo subrayado y resaltado es de la Procuraduría de la Administración).*

De la norma reproducida, se desprende de manera indubitable que los Alcaldes al igual que el resto de las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Ley, pero adicionalmente a ello, los Alcaldes, tienen otras atribuciones que la propia Ley les asigna, como es el caso especial de la presentación de los Acuerdos que se refieren al Presupuesto de Rentas y Gastos.

En concordancia con este precepto constitucional, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", reformada a través de la Ley No.52 de 12 de diciembre de 1984, establece en el artículo 45 las atribuciones que tienen los Alcaldes, destacándose entre ellas, las contenidas en los numerales 1 y 3 por estar directamente relacionadas con la temática que ahora nos ocupa, veamos:

"ARTÍCULO 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

- 1. Presentar al Consejo Municipal proyectos de acuerdos, especialmente el presupuesto de rentas y gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.*
- 2. ...*
- 3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.*

Esta excerta legal representa un claro ejemplo de las funciones que de manera privativa tiene el Alcalde del Distrito, lo que significa que, él presentar los proyectos de Acuerdos referentes al Presupuesto de Rentas y Gastos es de su competencia y no de otro funcionario u organización dentro del Municipio.

Sobre el aspecto de las atribuciones del Consejo, la Ley 106 señala claramente que éste es un organismo compuesto de todos los Representantes de Corregimientos elegidos dentro del Distrito, precisamente, por tratarse de personas escogidas por la comunidad para representarla es que posee un sinnúmero de responsabilidades dentro de la Cámara Edilicia, una de éstas principales facultades es "*regular la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos*", lo cual le da sustento jurídico a sus actuaciones.

Sin embargo, aun cuando el Consejo Municipal tiene múltiples funciones que desarrollar en beneficio de la comunidad, observamos no obstante, que algunas de ellas deben ser en conjunto y por ende en colaboración con el Alcalde del Distrito, tal es el caso de la formulación de las políticas de desarrollo del Municipio y de los Corregimientos, las que han de formularse con la participación del Alcalde y la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica; asimismo, el Presupuesto de Rentas y Gastos municipales, que comprende el programa de funcionamiento y el de inversiones

municipales para cada ejercicio fiscal debe ser elaborado y presentado por el Alcalde según lo dispone la Carta Constitucional y la Ley 106.

La Constitución y la ley definitivamente, determinan el marco jurídico en el cual se desarrolla la función administrativa, sin que pueda ser rebasada, es por ello que situaciones como la que se examina, puede fácilmente, configurarse en delito de extralimitación de funciones, dado que excede el marco otorgado por éstas.

En el caso sub júdice, según nos explica mediante el Acuerdo No.23 de 25 de junio de 1998, el Consejo Municipal del Distrito de Chitré autorizó un crédito extraordinario y creó a la vez, una partida dentro del actual Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio. También nos explica que dicho Acuerdo no fue sancionado por el Alcalde en virtud de varias razones. Primeramente, el mismo fue producido al margen de los parámetros legales previamente establecido para ello y en segundo lugar, porque existen situaciones de mayor prioridad que no fueron tomadas en cuenta por la Cámara Edilicia, dando lugar a que el mencionado Acuerdo No.23 fuera aprobado por insistencia según la fórmula del artículo 41 literal c) de la Ley 106 en referencia.

A nuestro juicio, cuando el Consejo Municipal de Chitré dictó el Acuerdo No.23 de 25 de junio de 1998, rebasó el límite de su potestad legal, al invadir la esfera de las atribuciones constitucionales y legales concedidas de manera exclusiva al Alcalde del Distrito, en este caso específico, la facultad de presentar y elaborar los Acuerdos referentes a las Rentas y Gastos del Municipio la que es privativa del Alcalde por disposición expresa tanto de la Constitución y de la Ley como hemos sostenido anteriormente.

De estos hechos se desprende sin lugar a dudas, que el Consejo ha excedido el límite de la potestad que le confiere la ley, pues obvió precisamente, la Ley 106 y hasta la norma suprema, en cuanto autorizó un crédito extraordinario y a la vez creó una partida dentro del actual Presupuesto de Rentas y Gastos que rige el Municipio de Chitré de manera inconsulta.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha expresado:

De todo lo expuesto, consideramos que el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, merece no sólo el apoyo de las demás autoridades municipales para desarrollar políticas de bienestar integral de la comunidad, sino también respeto en el ejercicio de sus funciones. Pues, es el caso que existen funciones que debe efectuar él como figura máxima del Distrito, y no pueden otras autoridades, en este caso el Consejo Municipal, arrogarse el ejercicio de tales funciones, utilizando como excusa que la importancia de su organización se lo permite y por ende están facultados para actuar.

Sobre este tópico, podemos aseverar que las funciones de las autoridades municipales se encuentran establecidas y definidas en la Ley 106 tantas veces mencionada, por ello, en aras de lograr el desarrollo institucional del Municipio, lo más saludable es que tanto el Consejo así como otras autoridades municipales trabajen de manera coordinada y respetuosa, no invadiendo la esfera funcional de otras autoridades, pues, lo que debe prevalecer en este ejercicio es la protección y salvaguarda de los bienes de los asociados.

En casos como, el ahora examinado, este Despacho ha dicho que: *"Todos los Acuerdos aprobados por el Consejo están sujetos a la facultad sancionadora del Alcalde y que el obviar este requisito vicia de nulidad a los mismos"*. (Cfr. Consulta No.089 de 1 de agosto de 1995). Y, es que esto es así por cuanto, como señalamos en el párrafo que antecede, la separación de poderes dentro de la administración municipal está bien definida, esto es, existe un cuerpo deliberante denominado Consejo Municipal y el Ejecutivo, representado por el Alcalde. (CSJ. Reg. Jud. febrero. 1996.pp.352. Demanda de Nulidad de 1 de febrero de 1996. Sala Tercera.)

Es importante dejar claramente anotado, que este tipo de Acuerdos relativos al Presupuesto de Rentas y Gastos, que debe ser elaborado y presentado por el Alcalde a la luz de las normas municipales vigentes (Artículo 17 num.1 y 2 y, 45 num.1 de la Ley 106/73), no puede ser aprobado por insistencia si no ha cumplido los requisitos que indica la Ley previamente. De lo contrario se vicia de nulidad como ya hemos dicho.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha expresado:

Antes planteada en el caso del Acuerdo Municipal demandado, sin embargo, no se trata simplemente del traslado de recursos o saldos disponibles de una partida a otra, sino, como sostiene la señora Procuradora de la Administración, de la transferencia total de la "Partida No.980 Programa de Inversión Juntas Comunales" a la Presidencia del Concejo Municipal para que sea manejada de forma directa por éste, lo que a juicio de la Sala, lleva al citado cuerpo edilicio a asumir atribuciones en materia de ejecución presupuestaria que corresponden al Alcalde, según el numeral 3o. del artículo 45 de la Ley 106 de 1973." (Corte Suprema de Justicia, FALLO, de 6 de agosto de 1998. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo)

La sentencia transcrita, obviamente, corrobora lo expresado anteriormente, en relación con las funciones del Alcalde y del Consejo Municipal, delimitando que el Consejo no puede asumir las atribuciones por Ley encomendadas al Alcalde Municipal, pues ello sería extramilitarse en sus funciones. (Cfr. Art.18 de la Constitución Nacional).

En cuanto a lo establecido por la Ley No.44 de 24 de diciembre de 1997, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1998, en los artículos 193 a 197, estamos de acuerdo con Usted, en que estas normas están redactadas de manera diáfana, de modo que los créditos adicionales sean extraordinarios o suplementarios para que puedan ser viables debe existir un superávit o excedente real en el Presupuesto de ingresos, existir un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto o finalmente, que se cree uno nuevo; razón, por lo que no puede cimentarse en meras expectativas.

Luego de todo lo externado podemos concluir que el Acuerdo No.23 de 25 de junio de 1998, efectivamente no se ajusta a la Constitución Política y, la Ley 106, norma rectora en materia municipal toda vez que excede las atribuciones que la Ley 106 tantas veces referida concede a los Consejos Municipales.

Antes de finalizar, es nuestro deber señalar que la situación planteada perjudica la relación entre autoridades del Municipio de Chitré. Creemos necesario una reevaluación de lo actuado de modo que se corrija el acto administrativo (acuerdo), pues no puede perderse de vista que el Municipio es la célula primaria y natural de la comunidad, lo que se traduce en que las autoridades municipales tienen un importante rol que cumplir dentro del Distrito, funciones y labores que deben dirigirse primordialmente, en la búsqueda del interés común y satisfacción de las necesidades de la vecindad. Exhortamos a los miembros del Concejo de Chitré a enmendar la situación, dado que por la jurisprudencia vertida por la Corte Suprema de Justicia, de demandarse la ilegalidad del acuerdo mencionado, puede ser declarado nulo.

Esperamos de este modo haber dado respuesta satisfactoria a las interrogantes formuladas, aprovecho para reiterarle mis respetos de siempre, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

“1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá”