

Panamá, 19 de febrero de 2001.

Señor

EMILIO SALAZAR

Alcalde del Distrito de San Carlos,
Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señor Alcalde:

Damos respuesta a su Nota N°22 de fecha 10 de enero del presente año, mediante la cual consulta nuestra opinión sobre los siguientes temas:

1. Si el Municipio puede, a través de personal idóneo, realizar reevaluaciones sobre las construcciones ya terminadas (1996-2000) para determinar si las mismas se ajustan o no a los permisos expedidos y cobrar en caso de excedentes.
2. Si es posible adicionar en el Presupuesto renglones destinados a Gastos de Representación de los Honorables Concejales.

Sobre el primer tema, permítame indicarle que las autoridades municipales deben ajustar sus actuaciones conforme a la Ley y a la Constitución Nacional.

En tema de Policía Urbana, dentro de los que se encuentran las edificaciones y por ende, los permisos de construcción, es materia que debe estar regulada vía Acuerdo Municipal, pues la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley N°52 de 1984, que regula el Régimen Municipal, en el artículo 62 preceptúa que los Municipios pueden crear mediante Acuerdo Municipal, los cargos de **Ingeniero**

Municipal, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, cuyas funciones deberán ser determinadas por el Consejo Municipal.

Como quiera que la Ley 106 de 1973, no regula lo referente a la Policía Urbana, deberá entonces, tomarse en cuenta lo normado en el Código Administrativo, específicamente los artículos 1313 al 1324, que contiene normas generales sobre esta materia.

A nuestro juicio, la Alcaldía Municipal no puede de oficio proceder a reevaluar las construcciones realizadas en su Distrito para verificar si las mismas se han ajustado o no al permiso de construcción otorgado por el Municipio. Ello, por un principio al cual están sometidos todos los funcionarios públicos, cuál es el principio de legalidad, contenido en el artículo 18 de la Constitución Nacional, el cual expresamente establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

En este sentido, ni la Ley 106 de 1973, ni el Código Administrativo autorizan a las autoridades municipales a reevaluar las obras y construcciones para verificar si las mismas se ajustaron o no a los permisos otorgados.

Ahora bien, lo que sí puede hacer el Consejo Municipal, mediante Acuerdo Municipal, es regular los permisos de construcción y los permisos de ocupación, en el cual se debe determinar que el Municipio para otorgar éste último, verificará si el solicitante se ajustó o no al permiso otorgado. De resultar que el solicitante no se ajustó a lo aprobado y construyó algo adicional, deberá presentar esas extras al plano (a través de adendas o planos misceláneos) para ser aprobados y así obtener el permiso de construcción respectivo por dichas extras para, posteriormente, otorgar el Permiso de Ocupación. En este evento, el Acuerdo Municipal debe contener la facultad de hacer cargos adicionales por las extras del plano originalmente aprobado.

En caso de que la construcción o remodelación se haya realizado sin la aprobación de los planos respectivos por parte del Municipio, cabrán entonces, las sanciones que contemple el Acuerdo Municipal,

previo cumplimiento del debido proceso establecido en dicha norma municipal.

Sobre este punto, le sugerimos que revisen el Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996 "Por el cual se dictan disposiciones sobre la construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el distrito de Panamá", publicado en la Gaceta Oficial N°23,099 de 12 de agosto de 1996 y el Decreto N°456 de 23 de septiembre de 1998, "Por el cual se adoptan medidas de procedimiento para expedir los Permisos de Construcción, Demolición, Mejoras, Adición a Estructuras, Movimiento de Tierra, conforme al Acuerdo N°116 de 9 de julio de 1996, publicado en la Gaceta Oficial N°23,648 de 9 de octubre de 1998, los cuales estamos seguros le serían de utilidad al momento de dictar las normas que regularían la Policía Urbana dentro de su Distrito.

Otro aspecto a considerar cuando se apruebe el Acuerdo Municipal regulando las Construcciones de Obras, es que el mismo no puede ser aplicado retroactivamente, es decir, no puede ser aplicado a construcciones realizadas en años anteriores, sino a partir de la vigencia del mismo. Ello, en virtud del principio de seguridad jurídica.

En cuanto a su segunda interrogante, respecto a la posibilidad de incluir dentro del Presupuesto un renglón relativo a Gastos de Representación para los Señores Concejales, es importante señalar que cualquier erogación que se pretenda realizar debe estar contemplada en el Presupuesto Municipal vigente. O sea que, si dicha erogación no se contempló en el Presupuesto para el 2001, el Consejo Municipal no puede introducirle reformas ya que, legalmente, no está facultado para ello.

La Ley 106 de 1973, en sus artículos 121 al 127, regula todo lo concerniente a los Presupuestos Municipales, en los cuales se contemplan aspectos tales como: a) Definición de Presupuesto; b) Período del Presupuesto; c) Autoridades facultadas para presentar el Presupuesto; y, d) Sobre Créditos Extraordinarios y Suplementales.

En el artículo 17, numeral 2 de la Ley en comento, se señala como una de las atribuciones de los Consejos Municipales la siguiente:

“Artículo 17:

...

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 elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica...”

Por otro lado, el numeral 1 del artículo 45 de la misma excerta legal, al referirse a las atribuciones de los Alcaldes establece: “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.”

De las disposiciones antes citadas, se destaca en forma clara que la autoridad competente para presentar el Proyecto de Presupuesto ante el Consejo Municipal es única y exclusivamente el Alcalde Municipal y que la función del Consejo Municipal se circunscribe, específicamente, a estudiar, evaluar y aprobar dicho Presupuesto. Significa, pues, que no puede el Consejo Municipal atribuirse la facultad de modificar el Presupuesto Municipal ya aprobado, toda vez que la Ley Municipal en ninguno de sus artículos le confiere dicha facultad.

En este mismo orden de ideas, es oportuno recordar que referente a los Proyectos de Acuerdo para votar créditos extraordinarios y suplementales, solamente pueden ser presentados a la consideración del Consejo Municipal por el Alcalde Municipal o por el Tesorero Municipal.

En cuanto a la posibilidad de que los Concejales del Distrito de San Carlos puedan percibir Gastos de Representación es oportuno hacer los siguientes señalamientos:

En primer lugar, debe entenderse que los Gastos de Representación son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por razón del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo con la disposición legal que señala los funcionarios que deben tener derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto.

En el caso de los Concejales es importante tener claro si el Municipio es subsidiado por el Gobierno Central o si por el contrario es autónomo en su Presupuesto. Si el Municipio es subsidiado y por ende paga los emolumentos de los Concejales, sólo procederá el derecho a cobrar Gastos de Representación cuando así se haya estipulado en la Ley de Presupuesto, respaldado con la correspondiente partida presupuestaria. Sin embargo, si el pago de los emolumentos de los Concejales es sufragado por el erario municipal se deberá tomar en consideración lo establecido en el artículo 67 de la Ley 106 de 1973, cuyo texto reproducimos a continuación:

“Artículo 67. Los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive el de Los Alcaldes y Corregidores cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal. **Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año.**” (negritas nuestras)

La norma citada plantea un supuesto importante, cual es que, solamente procederán los aumentos a los funcionarios municipales en sus salarios y asignaciones, cuando los ingresos municipales recaudados hayan aumentado en el último año. Ello significa, que para incluir un aumento de salarios o asignaciones a los funcionarios municipales se deberán comparar las recaudaciones de los dos (2) últimos años fiscales. Por ejemplo, para incluir dichos gastos en el Presupuesto del Año 2002, deberá compararse la recaudación del año 2001 con el 2000, a fin de determinar si hubo o no aumento en los ingresos durante el año 2001.

De esta forma, damos respuesta a su interesante Consulta, esperando que nuestra opinión le sea de utilidad.

Atentamente,

Original }
Firmado } **Dña. Alma Montenegro de Fletcher**
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/cch.