

Panamá, 27 de febrero de 2004.

Maestro
Eric E. Jaén
Alcalde Municipal del Distrito de Las Tablas
Provincia de Los Santos
E. S. D.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de la administración pública que consultaren nuestro parecer jurídico, tal y como lo dispone el artículo 6, numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, a través de la presente damos contestación a su nota N°002-2004, calendada 14 de enero de 2004, recibida vía fax en esta Procuraduría, en la misma fecha, atinente a la aprobación del presupuesto municipal.

Concretamente formula a esta Procuraduría las siguientes preguntas:

- 1.- Una vez betado (sic) el presupuesto en el día de hoy, queremos esclarecer, con cuántos días hábiles cuenta esta alcaldía, para volver a presentar al pleno la aprobación del presupuesto.
- 2.- Si se puede o no aprobar el presupuesto por insistencia.
- 3.- Qué cantidad de votos o porcentajes se necesita, para la nueva aprobación de este proyecto de presupuesto y si incluye a la totalidad de los miembros del Consejo Municipal o a los miembros que se encuentran presente al momento de la aprobación del presupuesto.

Criterio de este despacho

La Ley 106 de 1973 “por medio de la cual se regula el Régimen Municipal” dispone en su artículo 45 numeral 1, entre una de las atribuciones exclusivas del Alcalde, está, “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”.

Igualmente el artículo 124 del citado cuerpo legal dispone, que: “Corresponde al Alcalde presentar al Consejo el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, que elaborará a base de los datos e informes que le dé el Tesorero el Auditor Municipal, en donde lo haya....”.

Lo anterior cobra vigencia en la sentencia, calendada 17 de agosto de 1998 emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que enfatiza, “El presupuesto Municipal sólo puede ser presentado por el Alcalde”; y éste sólo puede ser modificado antes de su aprobación. (Ref. Consulta N°.47 de 26 de febrero de 1997). Mientras tanto, éste debe ejecutarse, de conformidad con la Constitución y sus Leyes. (Cfr. Artículo 231 y 240 N°1 de la Constitución Política). En otras palabras, si los renglones a que hace referencia la primera pregunta de su solicitud, fueron aprobados por el actual presupuesto, estos no pueden ser modificados o estructurados porque ya han sido definidos en el presupuesto para la vigencia fiscal presente”.

En tal sentido, lo ha señalado nuestro despacho en consultas previas, en los siguientes términos “el Acuerdo de Presupuesto Municipal es un acto de autoridad soberana, por medio del cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos para un período determinado. Considerando el Presupuesto como un cálculo previo de los ingresos y gastos de la Administración Municipal, determinados por el Jefe de dicha Administración, no cabe la menor duda que este sólo puede ser presentado por el Alcalde y lo hace mediante un Acuerdo Especial”.

Con relación a la aprobación del presupuesto, y sobre las facultades del Consejo Municipal, la Ley 106 de 1973, en su artículo 17, N°1, dispone lo siguiente:

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

....

2. Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas;

...”

La norma transcrita, señala la facultad exclusiva y privativa del Consejo Municipal respectivo, de estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto municipal, el cual ha sido elaborado y presentado el Alcalde de conformidad con las disposiciones previstas para ello.

Para dar contestación a sus interrogantes en estricto derecho, es necesario referirnos a los artículos 121 y siguientes, entre otros, de la Ley 106 de 1973, sobre los presupuestos municipales.

Respecto a las preguntas 1 y 2, que aluden a los días con que cuenta la Alcaldía, para presentar al Consejo Municipal nuevamente la aprobación del presupuesto, por el hecho de ser vetado, y la cantidad de votos requeridos para la nueva aprobación, procederemos a contestarla conjuntamente, por considerar que encuentran su respuesta en lo transcrito en el literal c) del artículo 41 A, de la citada ley, que dice:

“Artículo 41 A: El trámite que debe sufrir todo proyecto de Acuerdo será el siguiente:

....

c. Una vez aprobado un proyecto, el Acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que lo reciba. Devuelto Acuerdo o vetado o con objeciones, el mismo volverá al debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras partes (2/3) de los miembros del Concejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el Acuerdo, no obstante, la insistencia del Concejo, el Presidente de éste con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionada”.

De la norma descrita y las anteriores se entiende que, luego de presentado por el Alcalde el proyecto del Acuerdo de presupuesto, corresponde al Consejo Municipal aprobarlo y posteriormente remitirlo al Alcalde, quién deberá sancionarlo, objetarlo o vetarlo.

El Alcalde cuenta con un término de seis (6) días hábiles, contados a partir de la fecha en que recibió el proyecto de acuerdo aprobado, para vetarlo, sancionarlo u objetarlo, entendiéndose que dentro de dicho término deberá devolverlo al Consejo respectivo, para que éste lo discuta y seguidamente lo apruebe.

Ahora bien, transcurrido el tiempo en el cual un Acuerdo aprobado por el Consejo, no recibe la objeción, sanción o veto del Alcalde del respectivo Distrito, se aplicará lo señalado en el último párrafo del artículo 41 A, literal c), ya citado que dispone que “en caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el acuerdo, no obstante, la insistencia del Concejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del acuerdo, en que conste la negativa del Alcalde, y desde ese momento quedará legalmente sancionado”.

En caso de no aprobarse un nuevo presupuesto por causa justificada, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que se apruebe el que corresponda, tal y como lo dispone el artículo 123, en su último párrafo de la Ley 106 de 1973.

Para insistir con la aprobación del proyecto del Acuerdo de presupuesto, vetado por el Alcalde, la norma es precisa al señalar que se requiere el voto de no menos de las dos terceras partes (2/3) de los miembros del Consejo Municipal, entendiéndose con ello la totalidad de los miembros, y no de los presentes en la reunión.

Cabe decir, que los Concejos Municipales son organismos integrados por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito, lo cual lo configura como un órgano administrativo de elección popular con múltiples funciones, según lo establece la Ley del régimen municipal.

En tanto que, el Consejo Municipal tiene entre sus importantes atribuciones, regular la vida jurídica del ente municipal a través de “Acuerdos” que serán adoptados mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación municipal.

Sobre la temática para mayor aclaración, estimamos preciso referirnos a los conceptos de “mayoría absoluta y mayoría de dos tercios”, utilizando el criterio de GUILLERMO CABANELLAS, quien en relación con los mismos ha manifestado:

“MAYORÍA ABSOLUTA. La formada por más de la mitad de los votos. Tratándose de número par, la mayoría absoluta la constituye el entero inmediato superior a la mitad: de 8, lo es 5, y los demás hasta 8. Si el número de votos o votantes es impar, la mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad; así, de 7 __cuya mitad es 3,5__ la mayoría la forman 4, y las cifras mayores hasta 7. De alcanzarse tantos votos como votantes, aunque exista mayoría absoluta por supuesto, debe hablarse con preferencia de unanimidad”.

MAYORÍA DE DOS TERCIOS. La comprensiva de dos terceras partes de los votos, computada por reglas análogas a las expuestas sobre la mayoría absoluta (v), aunque existan algunas variantes. Así, no hay que superar en un entero los dos tercios exactos (por ejemplo, de 6, la mayoría de dos tercios son 4), pero sí ha de completarse la fracción; por eso, de 7, la mayoría de dos tercios requerida es 5; de 8 y de 9, lo es 6. En los números menores, por caprichos de división, los dos tercios son, matemáticamente, algo más; por ejemplo, entre 2 solos, lo es la unanimidad; entre 4, han de reunirse 3, que ya constituyen también los tres cuartos. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. J-O. 21ed. Edit. Heliasta. Buenos Aires-Argentina. 1989. Págs.357-358).

De los conceptos expuestos se colige que para obtener la mayoría de dos tercios, de los miembros de los Consejos Municipales, se requiere una operación matemática lo cual definirá la situación que es sometida a aprobación del mencionado ente.

En consecuencia, la insistencia para la aprobación de un Acuerdo vetado por el Alcalde requiere de no menos de las dos terceras partes de votos de la totalidad de los miembros del Consejo Municipal de las Tablas, por ejemplo si éste lo conforman 24 miembros, para hacer la operación matemática de las dos terceras partes $2/3$, se deberá realizar de conformidad con la cantidad de los 24, y no del número de los que asistan a la reunión.

Con relación a su segunda pregunta, que alude a si se puede aprobar o no el presupuesto por insistencia, debemos señalarle, que sobre la misma, este despacho ha sostenido en varios criterios jurídicos emitidos formalmente, que en materia presupuestaria, no se puede aprobar por insistencia un Acuerdo de presupuesto, toda vez que en este ámbito la figura de la insistencia no existe, siendo esta una atribución privativa y exclusiva del Alcalde respectivo. De allí, que recomendamos que la administración local y el Consejo Municipal

deben procurar mantener un equilibrio en sus decisiones, que favorezcan a ambas partes, con el propósito de lograr resultados óptimos en beneficio de la Comuna y de la comunidad que representa.

En estos términos esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su solicitud.

De usted, atentamente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/21/hf.