

Panamá, 15 de marzo de 2004.

Señor
Didiel Marín
Alcalde del Distrito de Chiriquí Grande
Provincia de Bocas del Toro.
E. S. D.

Señor Alcalde:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su nota N°027 fechada 13 de febrero de 2004, por medio de la cual nos consulta lo siguiente:

“Primero: Si se puede considerar aumento en los ingresos municipales del año 2003 con relación al año 2002, cuando la empresa Petroterminales de Panamá que tienen contrato con este municipio para el pago de sus impuesto, pagó sus impuestos correspondientes al mes de noviembre y diciembre de 2003, en enero de 2004.

Se considera que con este pago correspondiente a los meses de noviembre y diciembre del 2003, evidentemente hubo un incremento en la recaudación de ese año con relación al 2002, más sin embargo se solicita opinión.

Segundo: Si los Honorables Representantes de Corregimientos son considerados servidores públicos municipales al tenor de lo que establece el artículo 67 del 8 de octubre de 1973 a pesar que los mismos, son pagados por la Contraloría General de la República.

La pregunta estriba concretamente en que en el Presupuesto del año 2004, se contempló una partida para los Honorables Representantes de Corregimientos de **Gastos de Movilización** y la Auditoria de Contraloría de este Municipio,

considera el mismo “no procedente”, haciendo referencia al artículo 67 comentado, a pesar que se encuentra contemplado en el presupuesto aprobado por ese municipio y que entró en vigencia, este año.”

Opinión de la Procuraduría

Visto lo anterior, consideramos oportuno, en primer lugar revisar algunos conceptos concernientes al presupuesto, su ejecución e ingresos municipales, para responder con mayor precisión sus interrogantes.

Conceptos:

Presupuesto Municipal:

El presupuesto municipal es un instrumento que permite a la administración municipal materializar, mediante la ejecución de acciones coordinadas, los objetivos de la institución. Este contiene un plan operativo que debe estar preparado de acuerdo a los planes de corto, mediano y largo plazo.

El presupuesto municipal se basará en la programación de las actividades municipales coordinadas con los planes de desarrollo nacional, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones.

Según el documento de “Presupuesto por Programa a nivel Municipal IBAM” este hace referencia a un conjunto de actividades programadas para alcanzar objetivos bien definidos (consecución de los fines municipales dentro del ámbito local y que beneficia a toda la población, contemplando fuente de financiamiento para cada programa. (Cfr. Instituto Brasileño de Administración Municipal. Presupuesto por Programa a nivel Municipal-Río de Janeiro –Brasil-1990 citado por la Contraloría General de la República).

De esta manera, el presupuesto municipal no es más que la estimación de los ingresos y egresos que puede comprometer cada Municipio para el ejercicio fiscal correspondiente, de acuerdo al artículo 124 de la Ley 106 de 1973, y le corresponde elaborarlo el Alcalde con los datos e informe que le suministra el Tesorero y el auditor municipal. Sin embargo, es importante destacar que el presupuesto se levanta con los datos de todas las unidades o sectores administrativos que conforman el Gobierno Municipal.

La estimación de los ingresos será realizada por el Tesorero Municipal con la colaboración de los departamentos de contabilidad y la sección de recaudación, examinándose por supuesto rubro por rubro de acuerdo a la codificación de ingresos elaborado por el Ministerio Economía y Finanzas. La estimación se hace

de acuerdo a los datos mensuales de los ingresos obtenidos en los cuadros de ejecución presupuestaria.

La estimación de gastos se hará atendiendo al grado de prioridad establecido por el Alcalde y la viabilidad de lo propuesto y la programación de los recursos solicitados deberán consolidar las propuestas parciales recibidos por los demás sectores para que se elabore un anteproyecto de las necesidades más primordiales que será presentado por el Alcalde al Concejo Municipal. Cabe mencionar que el presupuesto no puede ser aprobado por insistencia. En caso de no aprobarse, se mantendrá el anterior presupuesto, hasta que se llegue a un acuerdo.

La Ejecución del Presupuesto: “es el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras para la realización de programas y proyectos contemplados en el Presupuesto Municipal, para esos efectos.

La ejecución del presupuesto de ingresos se fundamenta en el concepto de caja que es la captación física de los recursos financieros, cuya disponibilidad permite la ejecución del presupuesto de gastos”.¹

Ingresos Municipales: “Son en general, todos los bienes susceptibles de estimación en dinero que el fisco municipal adquiere por ley y que obtiene mensual o anualmente”.²

Expuesta las anteriores definiciones, pasamos a absolver las interrogantes precedentes.

En cuanto a la primera inquietud, consideramos que si bien la empresa Petroterminales de Panamá tiene un contrato con el Municipio de Chiriquí Grande; el pago de los impuestos por el trasiego del petróleo en tierras municipales, correspondientes al mes de noviembre y diciembre de 2003 se hizo efectivo el 25 de enero de 2004, esta afirmación se colige de la nota N°013 de 25 de enero de 2004 suscrita por el Tesorero Municipal Guillermo Rivera, cuando señala que: “El día de hoy 25 de enero de 2004 mediante cheque N°15268 la citada empresa cancela impuestos correspondientes a los meses en mención por la cantidad de B/.40,833.99 (cuarenta mil ochocientos treinta y tres con 33/100) mensuales mediante recibo #15690”.

Lo anterior nos lleva a concluir que independientemente de que la empresa Petroterminales de Panamá, haya cancelado sus impuestos (mes de noviembre y diciembre de 2003) en el mes de enero de 2004, ello no significa que hubo un

¹ Ley 51 de noviembre de 2002.

² FÉRNANDEZ VÁZQUEZ, Emilio; Diccionario de Derecho Público; Editorial Astrea; Argentina, 1981, p. 425.

incremento en la recaudación del año 2003, toda vez que para los efectos contables no se produjo una captación física de los recursos financieros, para la vigencia fiscal del año 2003. Lo anterior mas bien, fue una expectativa en los ingresos municipales, pues en términos dinerarios, estos no se habían recaudado en el año 2003, así que mal podría hablarse de un aumento en las recaudaciones, para la vigencia fiscal del año 2003.

En relación a la segunda, interrogante, de acuerdo con el artículo 294 de la Constitución Política, son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **de los Municipios**, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado. En el caso de los Representantes de Corregimiento, el artículo 228 de la Carta Política es prístina al señalar que los Representantes de Corregimientos devengarán una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal según determine la Ley. En ese sentido, usted señala que estos son pagados con fondos del Estado, en consecuencia, son considerados servidores públicos.

Ahora bien, el artículo 67 de la Ley 106 de 1973, señala que los aumentos y asignaciones que se le hagan a los servidores públicos municipales, ya sea a los Representantes de Corregimientos u otros estará sujeto al aumento de los ingresos recaudados durante el último año.

En otras palabras, usted señala que al momento de aprobar el Presupuesto del Municipio de Chiriquí Grande para la vigencia del año 2004, se contempló una partida, para los Honorables Representantes de Corregimiento, de Gastos de Movilización, no obstante, Auditoria considera que no es procedente, de conformidad con el artículo 67 de la Ley 106 de 1973 toda vez que:

“Efectuando una revisión a la ejecución Presupuestaria de ingresos reales del Municipio de Chiriquí Grande de los períodos del 2002 y 2003 se comprobó que no hubo un aumento en los ingresos como para aumentar los salarios y asignaciones, tal cual lo señala el antes citado artículo, **ya que el ingreso real del 2002 fue de B/.166,509.13 y el de la vigencia fiscal 2003 fue de B/. 166,500.73.**”

Sobre este mismo tema, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de 2 de noviembre de 2001, señaló lo siguiente:

“Cabe destacar que tanto el artículo 276 del Constitución nacional como el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, norma señalada por el recurrente como infringida, faculta a la Contraloría General de la

República para actuar cuando considere que actos que infringen la Ley afecten el patrimonio público.

Advierte la Sala que si bien es cierto que el numeral 6 del artículo 17 y el artículo 62 de la ley 106 de 1973 le otorgan al Consejo Municipal la potestad de crear y suprimir cargos conforme a la Constitución y a la Ley, **el artículo 67 del mismo cuerpo legal condiciona las normas anteriormente citadas, pues para poder aumentar los salarios y asignaciones, a favor de los servidores públicos municipales, los ingresos recaudados por el Municipio deben haber reflejado un aumento durante el último año, lo cual no fue cumplido por el Consejo Municipal de Santiago al emitir dicho Acuerdo.**

En este sentido, observa la Sala que en el **cuadro Presupuestario Comparativo del Municipio de Santiago (f.16)**, el cual resume los ingresos y gastos correspondientes a los años 1997, 1998 y 1999, se **muestra una disminución de los ingresos ejecutados por el Municipio de Santiago y no aumento en los mismos.**

Una vez efectuado un análisis del expediente, la Sala concluye que el artículo decimotercero del Acuerdo N°.01 de 12 de enero de 1999, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, contradice de forma manifiesta lo previsto en el artículo 67 de la Ley 106 de 1973, pues contrario a lo que dispone dicha norma, **los ingresos del Municipio de Santiago disminuyeron en vez de aumentar, lo cual constituye un requisito necesario para crear posiciones, y nuevos salarios³ u asignaciones.”**

Del texto jurisprudencial reproducido, se extrae con evidente claridad que para que, en aquel entonces, el Municipio de Santiago, aumentara los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales, **los ingresos recaudados por el Municipio deben haber reflejado un aumento durante el último año, lo cual no fue cumplido por el Consejo Municipal de Santiago al emitir dicho Acuerdo.**

³ Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad interpuesta por el Lcdo. Edgardo Santamaría, en representación del Contralor General de la República, para que se declare nulo por ilegal el artículo Decimotercero del Acuerdo N°.01 de 12 de enero de 1999, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago.

A nuestro juicio, la observación efectuada por el funcionario de la Auditoria, en cuanto a no proceder con el aumento de una asignación como son los Gastos de Movilización es perfectamente justificada de conformidad con el artículo 67 de la Ley 106 de 1973, toda vez que los ingresos del Municipio de Chiriquí Grande, disminuyeron en vez de aumentar, lo cual constituye un requisito sine quo non, para aumentar sueldos o asignaciones a los servidores públicos municipales.

De igual manera, es importante que se tome en cuenta la jerarquía de la leyes que dispone la Ley 38 de 2000, cuando dice: “que en el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: **la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios**, en ese sentido ningún Acuerdo Municipal puede prevalecer por encima de la Ley.

Además es oportuno recordar que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que les permite la Ley y la Ley 106 de 1973, que regula el Régimen Municipal establece una condición concreta en el artículo 67, cuando preceptúa que para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado los ingresos municipales recaudados durante el último año, norma que a juicio de este despacho es de obligatorio acatamiento.

Esperando haber absuelto las dudas que le motivaron a elevar la presente Consulta me suscribo,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.