

Panamá, 14 de marzo de 2001.

Señor

Eladio Robinson

Alcalde del Municipio de Bocas del Toro

Distrito de Bocas del Toro - Provincia de Bocas del Toro

Señor Alcalde:

Conforme a las facultades legales que nos confiere la Ley 38 de 31 de julio del 2000, en su artículo 6, numeral 1, acuso recibo de su Nota seriada 130 de 23 de febrero del 2001 por medio de la cual consulta nuestra opinión respecto a la legalidad o validez jurídica de lo actuado por el Honorable Consejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro a través de las Resoluciones N°20 y 21 del 22 de febrero del 2001, y las Resoluciones N°.22 y 23 del 23 de febrero del 2001, que guardan relación con los cambios en la estructura organizativa del Municipio y alteraciones salariales.

Para dar inicio a la presente Consulta, considero oportuno, traer a colación un Fallo de 14 de mayo de 1992, emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en un Recurso de Inconstitucionalidad propuesto por el Licenciado Rogelio Eduardo Peralta Marciaga contra el Decreto Alcaldicio N°478 de 21 de 1991, proferido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá, en el que se citó un Fallo de 9 de mayo de 1986 acotando lo siguiente:

“Confrontada la norma constitucional con el acto atacado se considera que no existe violación del mismo porque el recurrente en cuanto a la

norma constitucional pertinente, hace referencia al numeral 3°, que dice: es potestad del Alcalde nombrar y remover a los Corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, lo que evidentemente no contraría lo dispuesto en el acuerdo demandado, que faculta a las unidades administrativas del Municipio nombrar y remover a los funcionarios que están a su cargo.”

Y agrega seguidamente:

“...El Municipio forma parte de un territorio determinado en donde un conjunto de entidades se dividen las funciones a desempeñar, la realización del gobierno local. Estas entidades deben realizar su labor en completa armonía y tienen precisamente al igual que en el ámbito nacional sus controles para la buena marcha de la administración municipal. En ese sentido las ramas de poder la constituyen el Alcalde, que representa el ejecutivo, el Consejo Municipal al Legislativo, el Juez Municipal al Judicial”.

La jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia hace hincapié en la máxima constitucional que reza en su artículo 2, “El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado a través de los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”; por lo tanto, los tres Órganos Municipales, están llamados a velar y colaborar estrechamente entre sí, en consecuencia, resulta imperante, que los entes llamados a administrar y reglamentar la vida jurídica Municipal, lo realicen mancomunadamente.

A este respecto ha de tenerse en cuenta los principios generales sobre la organización y funcionamiento de los Municipios, sobre todo los principios rectores del ejercicio de la competencia los cuales son:

a) La Coordinación: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) Concurrencia: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, o en con otros entes de la misma comuna municipal, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.

c) Responsabilidad: La responsabilidad en el cumplimiento de las funciones y atribuciones en la Constitución y en la Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la Ley.¹

El Órgano Municipal es una estructura singularizada, unipersonal y también colegiada, que tiene poderes propios de decisión o posibilidades independientes de actuación; empero la finalidad de estos órganos es hacer que la actividad pública converja en la común preocupación de servir a las personas y la necesidad de satisfacer adecuadamente las exigencias de éstos, lo que los llevan a alcanzar altos puntos de coincidencia sustancial: materializándose sus acciones en la prestación de bienes y servicios a la comunidad; prestación que desde la perspectiva jurídica debe ser eficaz y eficiente.²

¹ PENAGOS, Gustavo. Derecho Administrativo - Parte Especial; Tomo II; Ediciones Librería del Profesional; Colombia; 1995 p. 115-117.

² PANTOJA BAUZÁ, Rolando; La Organización Administrativas del Estado; Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1998, P.171.

Dentro de la estructura municipal panameña, la Alcaldía Municipal, la Tesorería Municipal, y el Consejo Municipal, son los tres (3) entes más importantes del Municipio según la Ley 106 de 1973, reformada por Ley 106 de 1973, reformada por Ley 52 de 1984, estos entes tienen atribuciones detalladas, y tiene independencia y autonomía. La anterior afirmación no debe interpretarse de que estos organismos deban trabajar aisladamente, sino todo lo contrario, coordinadamente. De proceder así, sin lugar a dudas se realizará una labor más eficiente tanto en el Municipio como en la comunidad.

Ahora bien, entrando al tema de las Resoluciones objeto de Consulta, podemos señalar que la Ley N°55 de 27 de diciembre de 2000 *“por la cual dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2001.”* dispone en su artículo 168 lo siguiente:

“Artículo 168. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE PUESTOS. Las instituciones públicas podrán solicitar al Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del 1ero. De abril hasta el 31 de octubre, cambios en sus Estructuras de Puestos, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos no incluidos y/o reglamentados en la presente Ley o leyes especiales. El Ministerio de Economía y Finanzas enviará a la Comisión de Presupuesto la documentación correspondiente para su conocimiento. El monto de los aumentos y creaciones contemplados en los cambios de estructuras de puestos solo podrán ser financiados mediante la disminución y eliminación de puestos”.

Del ordenamiento jurídico citado se extrae con meridiana claridad que toda Institución Pública, ya sea del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas o Personas Jurídicas, Municipios y Juntas Comunales que requieran hacer cambios en su estructura administrativa tales como: eliminar

posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos no incluidos y/o reglamentados en la presente Ley o en sus leyes especiales, podrán solicitarlo al Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del 1ro. de abril hasta el 31 de octubre de la presente vigencia fiscal; con esto, se busca mantener un equilibrio presupuestario en el plan operativo de gastos de funcionamiento e inversiones de cada institución o entidad municipal.

La finalidad primordial de las Normas Generales de Administración Presupuestaria es establecer la competencia, los métodos y los procedimientos en cada una de las etapas de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Control, Evaluación y Liquidación que conforman el ciclo presupuestario y que se consideran aptas para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros aprobados por cada Gobierno Local.

La Ejecución Financiera es competencia de cada Municipio a través de sus correspondientes Direcciones o Departamentos, de acuerdo a sus programas iniciales y a las modificaciones aprobadas, antes de la vigencia fiscal de conformidad con los procedimientos que establece la presente Ley. El Presupuesto obedece al principio de equilibrio entre sus componentes: los ingresos estimados y los egresos autorizados. Todo cambio en el presupuesto aprobado, deberá mantener este equilibrio.

A estos últimos efectos, conviene señalar que todo cambio en la estructura de cargo, eliminación o modificación debe hacerse a partir del primero (1) de abril hasta el 31 de octubre, o sea antes de la vigencia fiscal del nuevo Presupuesto; esta solicitud deberá presentarse ante el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con el artículo 168 de la Ley 55 de 2000. Dicho de otro modo, el presupuesto municipal debe ajustarse a las normas presupuestarias, que dispone la Ley 55 de 2000.

Así las cosas, independientemente que el artículo 67 de la Ley 106 de 1973, disponga que los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterado en cualquier

tiempo, inclusive de los Alcaldes y Corregidores, cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal debe considerarse lo siguiente:

1. Que la alteración del sueldo en forma negativa o positiva (disminución o aumento del salario) debe responder a los preceptos legales presupuestarios, en el sentido, de que cuando se realice una disminución, o sea que la recaudación presupuestaria haya sufrido un déficit, en sus arcas y en consecuencia el plan de operaciones del ente municipal, no puede hacer frente a tales erogaciones; tal disminución o aumento dependiendo de la situación, sólo podrá comenzar a regir a partir de la nueva vigencia fiscal, luego de haber efectuado un balance en el presupuesto del año anterior.
2. También deben tomarse en cuenta las Normas Generales del Presupuesto del Estado contenidas en la Ley 55 de 27 de diciembre de 2000 para la vigencia fiscal del 2001.

Concluimos entonces que es potestad del Consejo Municipal, crear y suprimir cargos, asignar los salarios de los distintos servidores municipales de conformidad con el artículo 17, numeral 6 y artículo 67, de la Ley 106 de 1973, siempre y cuando provengan del Tesoro Municipal, y cumpla con las disposiciones legales que la Ley exige, entre ellas que estas alteraciones en el salario de los funcionarios municipales (sea aumento o disminución) hubiesen respondido a los balances presupuestados en el año anterior, igual que la modificación en la estructura de cargos, que comenzarán a surtir sus efectos en el año siguiente.

En cuanto a la legalidad, validez o ilegalidad de las Resoluciones, no le corresponde a la Procuraduría de la Administración pronunciarse sobre el efecto, en todo caso, corresponderá a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia determinar la legalidad o no de los actos administrativos que emitan los servidores públicos, por ser contrarios al ordenamiento legal (Ver artículo 203, numeral 2 de la Constitución Política).

Finalmente, exhortamos a la Administración Municipal, esto es al Alcalde, el Consejo, Tesorero y demás funcionarios municipales a trabajar en armónica colaboración a efectos de realizar una labor

eficiente y eficaz, la cual se verá cristalizada en el bienestar social de todos los asociados del Distrito de Bocas del Toro.

Espero de esta forma, haber aclarado sus inquietudes, me suscribo del señor Alcalde, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Original } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.