

C-No.81

Panamá, 14 de abril de 2004.

Profesora
GLORIA GRENALD
Presidenta de la Junta Municipal
de Educación de Colón
E. S. D.

Profesora Grenald:

En cumplimiento de nuestra atribución constitucional y legal de servir como consejeros jurídicos de los funcionarios de la Administración, ofrecemos contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este Despacho mediante nota de 26 de enero de 2004, por la cual solicitan nuestro criterio legal con relación si es jurídicamente viable que la Administración Municipal reduzca el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Junta Municipal de Educación de Colón, correspondiente al año 2004, después de haber mantenido una suma determinada durante cuatro años consecutivos.

Como cuestión previa debemos comunicarle que, al tenor de lo establecido en el Artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, las consultas que eleven los funcionarios públicos a esta Procuraduría deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, requisito que le instamos cumplir en futuras oportunidades.

Observamos que adjunto a su consulta nos remite los siguientes documentos:

1. Copia simple del Anteproyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos presentado a la consideración de la administración municipal por la Junta Municipal de Educación de Colón, para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, por la suma de trescientos mil balboas (B/.300,000.00).
2. Cuadro/resumen de las asignaciones presupuestarias aprobadas por el municipio de Colón desde 1999 hasta 2003.
3. Cuadro/resumen de las asignaciones mensuales recibidas del Municipio de Colón por la Junta Municipal de Educación de Colón, para el período 2003.
4. Copia simple de documento no identificado.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y hechas las aclaraciones procedimentales pertinentes, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

I. Contribución de los municipios al mejoramiento de los niveles de educación de la población de su distrito.

Los entes Municipales, tienen el deber de contribuir a la modernización de la educación dentro de sus respectivos distritos, mediante acciones que faciliten el desarrollo de las aptitudes y competencias profesionales y técnicas de sus asociados, así como el enriquecimiento de la formación y la creatividad de su niñez, a fin de crear condiciones que permitan elevar la calidad de vida de su población y faciliten una autentica convivencia democrática a nivel local.

Tal concepción ha sido recogida por el Artículo 230 de la Constitución Política que reza:

*“Artículo 230. Los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y **colaborarán para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar la parte de las rentas que los Municipios asignarán al respecto y en especial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito.”** (el resaltado y subrayado es nuestro).*

De la citada norma se desprende con toda claridad que los municipios, en aras de promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar deben apoyar los planes y programas nacionales para fortalecer a las comunidades de sus Distritos. En este sentido, señala el precepto constitucional que la ley podrá indicar la parte de las rentas que los Municipios asignarán a tales finalidades, en especial a la educación, tomando en cuenta factores tales como la población, ubicación, desarrollo económico y social del Distrito.

Este precepto es desarrollado por la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la Ley 34 de 1995, mediante la creación de las Juntas Municipales de Educación, organismos colegiados que operan en cada Distrito Municipal, integrados por dos representantes del Ministerio de Educación, uno del Consejo Municipal, dos de los Clubes de Padres de Familia y dos de los maestros del Distrito.

Conforme al Artículo 19 de la Ley 47, la función primordial de estas Juntas es la de cooperar con las autoridades del ramo educativo en todas las acciones que contribuyan a impulsar la cultura y la educación del distrito, y velar por que el 20% de los fondos municipales destinados a la educación oficial del primer nivel de

enseñanza y el 5% de los fondos municipales destinados a la educación física en el primer y segundo nivel de enseñanza, sean invertidos de acuerdo con lo que dispone la Ley.

Al tenor del Artículo 208 de la Ley 47 de 1946, modificado por el artículo 127 de la Ley 34 de 1995, los municipios del país están obligados a destinar esos porcentajes específicos de sus rentas a la atención de los fines educativos que señala la norma y a votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo. A continuación nos permitimos citar la norma en referencia:

*“Artículo 208. Cada municipio de la República **destinará**, de sus rentas municipales anuales, el veinte por ciento (20%) a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el cinco por ciento (5%) a la Educación Física del primer y segundo nivel de enseñanza, en todos los planteles educativos. Los municipios **están obligados a votar la partida correspondiente** en el presupuesto respectivo”. (el resaltado es nuestro)*

Conforme establece el artículo 209 de la citada Ley, las sumas producidas por los porcentajes antes mencionados no deben considerarse rentas nacionales, sino que constituyen un fondo especial denominado “Fondo Municipal de Educación”, llevado por las Tesorerías Municipales, que está a la orden de los Inspectores Provinciales, mediante aprobación de las Juntas Municipales de Educación y del Ministerio de Educación.

Por su parte, el artículo 112 de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, modificado por el artículo 44 de la Ley 52 de 1984, establece:

*“Artículo 112. Los municipios asignarán el **porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes** para inversiones destinadas a la **educación pública, educación física**, salud pública e instituciones de bomberos y para las Juntas Comunes en sus respectivas jurisdicciones. **Tales asignaciones atenderán a las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios públicos y sociales.***

Las Juntas Comunes presentarán al Municipio sus prioridades de proyectos. Para estos efectos antes de aprobar su presupuesto, los Municipios consultarán con el Ministerio de Planificación y Política Económica.” (el resaltado es nuestro).

Como se puede apreciar, la citada disposición contradice el sentido del Artículo 208 de la Ley 47 de 1946, en la medida que faculta a los municipios a determinar **discrecionalmente** la porción de sus **ingresos reales** que destinarán a la atención de la educación pública y la educación física, en función de las necesidades del distrito y de la planificación que disponga el Estado en estos temas.

Si bien la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 constituye la ley especial en materia municipal y, en principio, es una ley posterior a la Ley 47 de 1946, orgánica de educación, no debemos perder de vista que ésta (la Ley 47) es a su vez régimen especial en materia de política educativa nacional y que, además, la última reforma legislativa sobre el tema objeto de la presente consulta fue la introducida al artículo 208 de la Ley 47 de 1946, por el artículo 127 de la Ley 34 de 1995, en virtud del cual los municipios del país están obligados destinar, de sus rentas municipales anuales, el veinte por ciento (20%) a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el cinco por ciento (5%) a la Educación Física del primer y segundo nivel de enseñanza y están asimismo obligados a votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo.

En virtud de lo anterior, consideramos que en el presente conflicto normativo, desde una óptica estrictamente técnico-jurídica, es la disposición del artículo 208 de la Ley 47 de 1946 la que debe aplicarse en primera instancia a fin de determinar el porcentaje de los ingresos municipales que se asignarán para inversiones destinadas a la educación pública de primer nivel de enseñanza y a la educación física de primer y segundo nivel, respectivamente.

No obstante lo anterior, es un hecho insoslayable que no todos los Municipios gozan de las mismas condiciones económicas. La mayoría de los Municipios de nuestro país son subsidiados por el Estado, pues su situación hacendaria es tan precaria que no les permite cumplir con sus tareas más básicas, ni realizar las inversiones necesarias para la prosperidad del Distrito.

Si bien al tenor del Artículo 230 de la Constitución Política, la ley que establezca la parte de las rentas que los municipios asignarán a la educación debe tomar en cuenta la población, ubicación, el desarrollo económico y social del distrito, de la redacción del Artículo 208 de la Ley 47 de 1946, modificado por la Ley 34 de 1995, se desprende que esta norma no toma en consideración los niveles económicos de cada Municipio, ya que establece una misma rata porcentual para todos los municipios de la República.

En consecuencia, es de esperarse que en la práctica, en la mayoría de los casos, no sea viable el cumplimiento de la disposición del artículo 208 de la Ley 47 de 1946, ya que existen en nuestro país alrededor de 55 municipios subsidiados por el Estado, los cuales no cuentan siquiera con recursos suficientes para sufragar sus gastos de funcionamiento.

Por lo anterior, a nuestro juicio, se hace necesario que al momento de interpretar y aplicar estas disposiciones, se tome en consideración la realidad económica y social del municipio de que se trate.

Se debe tener en cuenta que las leyes nacen obedeciendo a determinadas aspiraciones de la sociedad, formalizadas mediante instrumentos normativos por el legislador, pero su significado y aplicabilidad no son inmutables. En este sentido se expresa la doctrina al referirse a la teoría de la interpretación histórico-evolutiva, conforme a la cual, hecha la ley, ésta no queda adscrita a sus motivos originarios, sino que debe acompañarse a las vicisitudes sociales¹. No sólo es necesario estudiar las fuentes inspiradoras de la emanación de la ley para ver cuáles son las intenciones del legislador, sino que también hay que ajustarlas a las situaciones que se van produciendo, situándose siempre dentro del marco de la ley.

De allí que, en nuestra opinión, sólo en aquellos los municipios que tengan capacidad económica suficiente y comprobada podrá tener eficacia jurídica la norma del artículo 208 de la Ley 47 de 1946 y en consecuencia, podrá ser exigible su aportación en las proporciones que indica dicha disposición, como lo es, en el caso que nos ocupa, el Municipio de Colón.

II. Viabilidad jurídica de reducir el presupuesto de rentas y gastos de las Juntas Municipales de Educación.

Al tenor del artículo 121 de la Ley 106 de 1973, el presupuesto municipal es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo preparado de conformidad con los planes de mediano y largo plazo, que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones y programas de la municipalidad, expresadas en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

Conforme al Artículo 122, la programación de los ingresos y actividades municipales que servirán de base a la elaboración del presupuesto deberá ser coordinada con los planes nacionales de desarrollo, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones.

Enfocándonos en el tema objeto de su consulta, para determinar si es permitido a la Administración Municipal reducir el presupuesto de rentas y gastos de la Junta Municipal de Educación de Colón, luego de cuatro años consecutivos de mantener un presupuesto determinado, debemos constatar la existencia de normas que regulen estos aspectos.

¹ Reale, Miguel. Introducción al Derecho. Ediciones Pirámide, S.A., novena edición, 1989, p.219.

En este sentido tenemos el Artículo 124 de la Ley 106 de 1973, según el cual corresponde al Alcalde presentar al Consejo Municipal el proyecto de presupuesto de **rentas y gastos**, el cual elaborará con base en los datos e informes proporcionados por el Tesorero Municipal y el Auditor municipal, donde lo haya. En cuanto a las **rentas** municipales, esta disposición establece en su único párrafo que ***“El presupuesto de rentas en ningún caso será por una suma inferior a la recaudación del año anterior.”*** (el resaltado es nuestro).

De lo anterior se desprende que el presupuesto de rentas de un municipio deberá, por mandato legal, ser igual o mayor, al aprobado para el ejercicio presupuestario anterior, por lo que, bajo ninguna circunstancia podrá ser inferior.

Nótese que la norma en referencia sólo se refiere al presupuesto de rentas, no así el de **gastos**, por lo que esta materia queda excluida de la limitación legal antes expuesta., *quedando en principio*, sujeta a lo dispuesto en el artículo 112, citado en el aparte I., anterior, que establece que **los municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes** para inversiones destinadas, a la **educación pública, educación física**, salud pública, bomberos y Juntas Comunales, en sus respectivos distritos, cuidando que tales asignaciones atiendan a las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios.

De allí que las normas presupuestarias internas, dictadas mediante Acuerdo por el Consejo Municipal de Colón, establezcan que el anteproyecto de presupuesto que comprende las estimaciones de gastos de funcionamiento y de inversión, está sujeto a *análisis, revisión y compatibilización con las directrices de la Administración*, por parte del Departamento de Planificación y Presupuesto.(Art. 14, Acuerdo N°101-40-03 de 7 de enero de 2003).

No obstante lo anterior, en el caso específico que nos ocupa, no aplicaría la norma general contenida en el artículo 112 de la Ley 106 de 1973, ni las normas presupuestarias adoptadas por el Consejo Municipal de Colón en materia de estimación de gastos porque, como hemos explicado en el aparte anterior, tratándose de la aportación municipal a la educación pública de primer nivel de enseñanza y a la educación física de primer y segundo nivel, razón de ser de las Juntas Municipales de Educación, prevalece la disposición del artículo 208 de la Ley 47 de 1946, modificado por la Ley 34 de 1995, conforme al cual los municipios del país están obligados destinar, de sus rentas municipales anuales, el veinte por ciento (20%) a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el cinco por ciento (5%) a la Educación Física del primer y segundo nivel de enseñanza y están asimismo obligados a votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo.

Es tal la importancia que la ley orgánica de educación confiere a esta aportación que en su artículo 215 faculta al Organo Ejecutivo a promover las acciones requeridas ante los tribunales de justicia para la suspensión o anulación de los Presupuestos Municipales que no incorporen la partida o partidas necesarias

destinadas a la Educación en la proporción que establece dicha ley. Inclusive, el artículo 222 sujeta la aprobación definitiva de los presupuestos municipales y provinciales a la aprobación del Inspector de Educación respectivo, en lo referente al porcentaje que corresponde al ramo de la educación.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos aclarar que una vez aprobado y en vigencia el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Colón, el pago de los fondos correspondientes a la Junta Municipal de Educación se deberá realizar mensualmente y ser satisfecho en su totalidad, siempre y cuando sean óptimos los ingresos municipales. Lo anterior tiene sustento jurídico en lo dispuesto en el Art. 12 del Acuerdo N°101-40-01, de 16 de enero de 2004, emitido por el Consejo Municipal de Colón, así como en las normas generales de administración presupuestaria, contenidas en la Ley 66 de 20 de noviembre de 2003, conforme a las cuales 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 (Art.158).

De lo anterior se desprende que aun cuando en términos formales el presupuesto de rentas y gastos aprobado por el Consejo Municipal contemple las partidas correspondientes a los aportes del Municipio a la educación conforme al artículo 208 de la ley 47 de 1946, en los hechos, la ejecución de dichas partidas estará sujeta a la disponibilidad de ingresos reales, por lo que, de presentarse un déficit presupuestario en un momento determinado del año fiscal en curso, los pagos mensuales correspondientes no podrán ser satisfechos en su totalidad, sin que ello configure pretermisión del ordenamiento jurídico vigente, ni signifique que se extingue la obligación del Municipio de pagar los saldos pendientes en estos conceptos.

En este sentido, se deberá tener presente lo estipulado en el artículo 5 del Acuerdo N°101-40-01 de 16 de enero de 2004, conforme al cual los créditos a cargo del Tesoro Municipal por cuentas por pagar pendientes durante el período fiscal 2003, se incluirán dentro del período fiscal 2004.

Así las cosas, cuando por razón de un déficit financiero no pueda ser cubierta esta obligación, total o parcialmente, corresponderá incluir los saldos deudores correspondientes en el presupuesto del período fiscal subsiguiente.

III. Conclusión.

En conclusión, resumimos nuestro criterio jurídico, con relación al tema objeto de la presente consulta, en los siguientes términos:

1. En virtud de lo establecido en el párrafo del Artículo 124 de la Ley 106 de 1973, en concordancia con la disposición del artículo 208 de la Ley 47 de 1946, reformado por la Ley 34 de 1995, la Administración del Municipio de Colón no puede reducir el presupuesto de rentas y gastos de la Junta Municipal de Educación de Colón, porque está obligada por ley a no reducir el presupuesto de rentas del ejercicio fiscal anterior y a votar la partida correspondiente a los aportes a la educación establecidos en el artículo 208 de la Ley 47 en el presupuesto respectivo.
2. Una vez aprobado y en vigencia el presupuesto de rentas y gastos del municipio y con éste, el de la Junta Municipal de Educación, la ejecución de las partidas correspondientes (los pagos mensuales) estará sujeta a la disponibilidad de los recursos, por lo que, de presentarse un déficit financiero, en el transcurso del año fiscal, que imposibilite el pago íntegro de las mensualidades que correspondan, los porcentajes establecidos en el artículo 208 de la Ley 47 de 1946 deberán aplicarse sobre los ingresos reales disponibles, de haberlos, por lo que los aportes reales del municipio a los rubros educativos señalados en dicha norma, no necesariamente serán iguales ni consistentes durante el resto del período fiscal de que se trate.
3. Cuando se suscite la situación expresada en el aparte anterior, conforme a lo establecido en el artículo 5 del Acuerdo N°101-40-01 de 16 de enero de 2004, corresponderá incluir los saldos deudores correspondientes en el presupuesto del período fiscal subsiguiente.

Esperando de este modo haber esclarecido suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes manifestarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
Suplente

JJC/dc/au