

19 de mayo de 2000.

Licenciado

Rodrigo Mejía

Jefe de Coordinación y Asesoría
Presupuestaria Municipal del
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Licenciado Mejía:

A continuación tengo el agrado de dirigir a usted las respuestas a su Nota DIPRENA-DPP-M-1955, de 3 de mayo del 2000, referente a la interpretación de algunas normas presupuestarias contenidas en la Ley sobre el Régimen Municipal. Para eventuales consultas, es mi deber señalarse que las mismas deben ser suscritas por el Ministro respectivo.

Primera Pregunta

Deduzco de sus afirmaciones y comentarios que su primera pregunta específica podría ser, si de la interpretación del artículo sesenta y siete (67) de la Ley Municipal se puede inferir que para que procedan los aumentos salariales, el Municipio, debe recaudar realmente igual o más ingresos que en el año inmediato anterior. En otras palabras, su duda se refiere a la comparación entre los ingresos reales de un año, contra los ingresos igualmente reales, del año siguiente. Es decir, si se puede decir que se debe comparar los ingresos reales con los presupuestados (estimados en el presupuesto) o si por el contrario, se deben tomar en cuenta dos años de ejercicio real.

Opinión Jurídica.

Como quiera que la cuestión consultada tiene su génesis en la correcta interpretación del artículo sesenta y siete (67) de la Ley ciento seis (106) de mil novecientos setenta y tres (1973), me permito transcribir el texto de esta norma.

"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.”

Debemos decir que en la Ley ciento seis (106) de mil novecientos setenta y tres (1973)¹, se afirma que no puede haber ningún aumento salarial, por ejemplo para la materialización de una modificación de la estructura de personal, ya sea eliminando y creando nuevos cargos; si en el año inmediato anterior, la recaudación municipal demuestra una disminución en los ingresos.

En consecuencia la posibilidad municipal de reconocer una alza salarial a los operarios del servicio local, está condicionado a que se haya recaudado por lo menos, la misma suma del año anterior.

En otras palabras, la disposición citada expone de manera expresa y diáfana que los sueldos y asignaciones de los funcionarios municipales efectivamente pueden ser susceptibles de alteraciones en cualquier momento; incluyendo a los Alcaldes y Corregidores que son pagados por el Tesoro Municipal. Sigue añadiendo, la disposición examinada que para aumentar los sueldos de los servidores públicos municipales será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último período municipal. He subrayado el término “indispensable”, para llamar la atención sobre el significado de este vocablo, que quiere decir que no admite dispensa, es decir, que es necesario e imprescindible.²

Ello, me permite aseverar que una interpretación gramatical lingüística de la norma in comento nos indica que la única limitación que impone la premisa contenida en ella es que se dé un aumento real de los ingresos municipales recaudados durante el último año. Lógicamente, la relación es con respecto al año inmediatamente anterior al último, en este caso sería período 1998-1999 ó 1999-2000. Este razonamiento, se colige de lo expresado en el precepto bajo estudio que dice: “Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año.

En cuanto a la posición de la Contraloría General de la República, usted me aclara que, en opinión de los Abogados Consultores de esta dependencia de fiscalización, para establecer el parámetro de comparación entre dos años de ejecución, se debe tener en cuenta la recaudación del año inmediatamente anterior con la presupuestada en el año de ejecución actual.

¹ En lo sucesivo simplemente la Ley 106 de 1973.

² CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Tomo IV. F-I. Buenos Aires, 1989. Pág.393.

¿Cuál es la base de comparación de los ingresos, para saber si se puede o no gastar en funcionamiento?

En cuanto a si se debe tomar como índice de comparación las sumas realmente recaudadas junto con las presupuestadas, según se infiere de la consejería de la Contraloría General de la República; opino que la comparación debe ser entre cifras reales y no potenciales.

En otro orden de ideas, los presupuestos no dan respuesta real a cuáles son los ingresos de una comunidad ni cuál es su capacidad de generación, sino que son la definición de los recursos financieros que se separan para actividades específicas, dentro de un año; y por ello son instrumentos de control de los servicios, y actividades de los municipios. Así pues, los presupuestos son componentes importantes de los programas y proyectos, más no son el reflejo exacto de lo que en verdad está ocurriendo en la economía local. Si acogemos la tesis contraria, sería fácil para los gobiernos locales el propiciar un aumento de la planilla, ya que bastaría tan sólo con que a fines de año (durante la discusión del nuevo Presupuesto Municipal) se estime que en el año próximo, habrá una disminución de los ingresos, para que así, al compararse los ingresos reales del año que corre, con los que se estiman, se produzca un superávit irreal de las recaudaciones del año vigente, y con ello la posibilidad del aumento salarial.

Así las cosas, para que pueda haber aumentos en la planilla de un Municipio, se debe dar realmente un aumento en los ingresos de ese Municipio específico. Para ello se deben comparar los ingresos del último año con los ingresos del penúltimo, que para el caso actual sería, los ingresos del año 1998 y 1999, para saber si en el año de 1999 hubo un aumento en la recaudación. Con este dato se podrá presupuestar aumentos en la planilla del año 2000.

Segunda pregunta.

Esta interrogante dice relación con la competencia de los Alcaldes en la presentación de créditos suplementales y extraordinarios. Cabe preguntarnos: ¿Los Alcaldes pueden ser excluidos por los Tesoreros Municipales y/o el Consejo Municipal en la presentación de créditos suplementales y extraordinarios de los presupuestos locales?

Opinión Jurídica.

En mi opinión, el Alcalde por ser el funcionario responsable de la administración de los recursos municipales, para el logro del desarrollo local no puede ser excluido de esta etapa de modificación del Presupuesto Local.

Las funciones del Alcalde van en directa relación con la labor de ser el ordenador del gasto local, independientemente de que los demás funcionarios tengan atribuciones también especiales.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia calendada 10 de mayo de 1993, se ha manifestado sobre la naturaleza jurídica del Gobierno Local, al exteriorizar lo siguiente:

"La Ley Fundamental de la República establece en el artículo 229 que el Municipio es la organización municipal en un Distrito, y dicha organización municipal será democrática y deberá responder al carácter esencialmente administrativo del gobierno local".

En atención al carácter democrático que debe prevalecer en el gobierno municipal, la Constitución Política asigna una función diferente a cada funcionario o corporación municipal. Así, el artículo 234 de la Constitución Política atribuye la función legislativa a una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. El artículo 238 ibidem preceptúa que en cada Distrito habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y que ejercerá la función ejecutiva. Por último el artículo 239 de la Constitución establece que en cada Distrito habrá un Tesorero, elegido por el Consejo Municipal, para un período que determinará la Ley, quien será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

De la afirmación anterior se deduce el papel que le asigna la ley al Alcalde, en el sentido de ser el ordenador del gasto municipal. Específicamente en el artículo 45, numeral 3, de la Ley 106 de 1973 se describe esta importante función, veamos:

"Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. ...
2. ...
3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad".

La ejecución presupuestaria constituye una fase del ciclo presupuestario, la que se realiza en las siguientes etapas: Programación Presupuestaria, Formulación Presupuestaria, Elaboración Presupuestaria, Discusión y aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y, Cierre y Liquidación.

Se puede afirmar que, los Alcaldes en virtud de la facultad ejecutiva que reviste su cargo, tienen como función ordenar los gastos de la Administración local, ajustándolos al Presupuesto.

Sin embargo, el Tesorero Municipal tiene entre sus funciones realizar la acción pasiva y coactiva del Municipio (Art. 57 numeral 12 de la Ley 106 de 1973) – no realiza el pago – sin que signifique que el gasto autorizado y verificado por la Contraloría adolece de justificación presupuestaria, simplemente paga los compromisos presupuestados y aprobados por el Consejo Municipal.

Ahora bien, esas facultades y atribuciones de los Consejos Municipales de dictar el Presupuesto Local no son ilimitadas, habida cuenta que las mismas están sujetas a lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley, especialmente la contentiva del Régimen Municipal.

El artículo 17 de la Ley N°106 de 1973, sobre el Régimen Municipal, establece cuáles son las competencias y funciones de los Consejos Municipales y, entre ellas, no encontramos ninguna que le atribuya, con carácter de exclusividad, la de aprobar las modificaciones al Presupuesto Municipal.

El numeral 2, del artículo 17, en referencia, únicamente se limita a establecer que los Consejos Municipales podrán estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderán el Programa de Funcionamiento y el de Inversiones Municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.

En contraposición a lo manifestado, el artículo 239 del Estatuto Fundamental también dispone que "el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal" y, como tal, se constituye en el Organismo Ejecutivo del Gobierno Local.

De allí derivan las facultades que se le atribuyen a los Alcaldes de presentar al Consejo Municipal los Proyectos de Acuerdos (especialmente el Presupuesto de Rentas y Gastos, que contendrá el Programa de Funcionamiento y el de Inversiones Públicas Municipales); presentar al Consejo Municipal un Plan Quinquenal y Anual para el desarrollo del Distrito, preparado con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas; ordenar los gastos de la Administración Local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad; y nombrar y remover a los Corregidores y a los Funcionarios Públicos Municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Política Nacional; funciones éstas que se describen en el artículo 45, de la Ley N°106 de 1973, como hemos visto; sin olvidar que sean acorde con el artículo 124 de esa excerta legal.

De las funciones descritas, la más relevante en el caso sub júdice, es la que se refiere a la potestad del Alcalde de ordenar los gastos de la Administración Local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de

contabilidad, lo que nos lleva a confirmar su atribución ejecutiva, principalmente, en lo atinente a la "ejecución" del Presupuesto Municipal.

De lo expresado concluyo que si bien el Tesorero Municipal puede ser el funcionario que lleva en regla el mecanismo de compra y pago de las obligaciones locales, es el Alcalde el que ordena y planifica dicho gasto, claro está con el refrendo del Consejo Municipal, quien es el organismo que al final, aprueba el Presupuesto Local. Por esta razón, al Alcalde, no se le puede excluir de participar en la modificación de tan importante Acuerdo que define el Presupuesto Local.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, me suscribo,

Atentamente,

Original }
Firmado } **ING. LINETTE A. LANDAU B.**
Procuradora de la Administración
(Suplente)

Linette Landau
Procuradora de la Administración
Suplente

LL/15/lm