

Panamá, 24 de junio de 1999.

Licenciado
IRVIN SANTOS
Tesorero Municipal del Distrito de Arraiján
Arraiján, Provincia de Panamá.

Señor Tesorero:

Por este medio paso a contestar consulta elevada a través de Nota s/n fechada 21 de mayo de 1999, recibida en este Despacho el día 28 de mayo del mismo año, en la que dice lo siguiente:

¿Actualmente en nuestra Institución Municipal la sección de Compra y Proveduría esta (sic) asignada al Departamento de Tesorería; así como también el Analista de Presupuesto.

En la actualidad el Alcalde quiere presentar un proyecto de Acuerdo solicitando que se apruebe que dichas secciones sean trasladadas y queden bajo la orden directa del Administrador.

El mismo aduce que según la Ley 106 en su artículo No.45, le da la Facultad para el ordenar las compras y presentar los presupuestos al Consejo Municipal. ¿¿

Antes de entrar en el fondo del asunto planteado, es nuestro deber indicarle a Usted que la función de consejería jurídica que desarrolla la Procuraduría de la Administración está supeditada al cumplimiento de los requisitos legales contenidos en los artículos 346, numeral 6 y 348 numeral 4 del Código Judicial. De conformidad con tales normas, este Despacho absolverá las consultas que eleven los funcionarios públicos administrativos respecto del alcance de disposiciones legales que se ven precisados a aplicar en asuntos que le son atribuidos legalmente en razón de sus funciones. En tal virtud, toda consulta elevada deberá venir acompañada del criterio u opinión legal del Departamento Legal o Asesor Jurídico respectivo, cuando provengan de instituciones donde existan. Hemos observado que su solicitud de asesoramiento adolece del requisito aludido, siendo que su entidad cuenta con los servicios de un abogado consultor. Una vez hecha la anterior observación, en aras de colaborar con su Despacho y debido a la importancia de la materia tratada haremos una excepción, en esta ocasión, pero esperamos que en el futuro próximo se adjunte la opinión jurídica del Consultor Legal del Municipio de Arraiján a la Consulta que nos tenga a bien formular.

Primeramente, vamos a partir de lo que señala nuestra carta fundamental, en relación con la figura del Alcalde y con la figura del Tesorero como autoridades municipales, este instrumento en sus artículos 238 y 239, literalmente, dicen:

¿ARTÍCULO 238. El Alcalde. Habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y sus suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años.

¿¿

¿ARTÍCULO 239. Habrá en cada Distrito un Tesorero, elegido por el Consejo, para un período que determinará la Ley y quien será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

¿¿.

El primer precepto copiado estatuye al Alcalde como la autoridad máxima de un Distrito y por ende Jefe de la Administración Municipal. Asimismo, se infiere del segundo precepto, al señalar que la labor que desempeña el Tesorero Municipal es tan importante que se ha reconocido a nivel constitucional, destacándose su autoridad como Jefe dentro del departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

En esta línea de pensamiento, es conveniente señalar las funciones que la propia Constitución le ha asignado al Alcalde, las cuales podemos enumerar así:

1. El señor Alcalde tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los decretos y las órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de la justicia ordinaria y administrativa. (Cfr. Artíc. 231 de la Constitución Política)
2. Presentar proyectos de acuerdo, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos.
3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
4. Nombrar y remover a los Corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.
5. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios. (Cfr. Artíc. 240 de la Constitución)

Estas funciones que señala la Constitución, tienen su desarrollo particularmente, en el artículo 45 de la Ley 106 de 1973, artículo que en su primer numeral precisamente, establece la facultad que tiene el Alcalde de ¿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.¿

Podemos observar que tanto la Constitución como la Ley, otorga al Alcalde la facultad para presentar los Acuerdos, especialmente el referente al Presupuesto de Rentas y Gastos el cual lógicamente tendrá incluido el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales. Esta facultad que corresponde exclusivamente, al Alcalde del Distrito, se ve reafirmada en el contenido del artículo 124 de la Ley 106 ibídem, al establecer: ¿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 y el Auditor Municipal, donde lo haya.¿

En cuanto a las atribuciones que deben ejercer los Tesoreros Municipales, éstas se encuentran claramente consignadas en el artículo 57 de la Ley 106 in comento.

Sobre la problemática planteada en relación con el traslado de las Secciones de Compras y Proveduría y, la sección del Analista de Presupuesto, este Despacho luego de un análisis de una situación similar, en opinión emitida en C-37 de 9 de febrero de 1996 manifestó: ¿Si bien constitucionalmente como legalmente el Tesorero Municipal es escogido por el Consejo Municipal como jefe de la oficina o departamento de

recaudación de las rentas municipales y de pagaduría del Municipio; estas mismas normas le señalan específicamente el marco de competencia de sus funciones, delimitando el alcance de su potestad municipal y nominadora al personal subalterno de su oficina. En aquella ocasión, se transcribió el artículo 57 de la Ley 106, antes mencionado, aludiendo específicamente a las funciones que tiene el Tesorero Municipal como jefe de recaudación y pagaduría, lo que definitivamente, evidencia que la naturaleza de ese cargo tiene relación con asuntos netamente financieros. En atención a ello, en dicha respuesta, se expuso: ¿Pero bien, todo lo concerniente a las funciones administrativas de personal y planillas, contabilidad, compras y lo del Presupuesto, escapan de la competencia de la Tesorería. (lo subrayado es nuestro).

El criterio expuesto, además de todo un estudio y análisis en torno a la problemática expuesta tuvo entre sus fundamentos, opinión externada por nuestra máxima Corporación de Justicia que al referirse a las autoridades municipales, atinadamente ha dicho:

¿En atención al carácter democrático que debe prevalecer en el gobierno municipal la Constitución Política asigna una función diferente a cada funcionario de la corporación municipal. Así el artículo 234 de la Constitución atribuye la función legislativa a una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito. El artículo 238 ibídem 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. Como se puede observar las funciones ejecutiva, legislativa y financiera están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización democrática que debe imperar dentro del régimen municipal. Pero esto no significa que estos funcionarios deban ejercer sus respectivas funciones aisladamente, sino por el contrario deben hacerlo dentro de un marco de cooperación y coordinación. (Lo subrayado es de este Despacho) (SENTENCIA, de 10 de mayo de 1993. Corte Suprema de Justicia-PLENO-).

Este Despacho en opinión vertida a través de Nota C-73 de fecha 7 de abril de 1997, no sólo reitera la opinión antes citada, sino que además recomienda que la Sección de Compras Municipales esté localizada en las Oficinas de la Administración Municipal. La acción y efecto de comprar, es una función administrativa propia de los funcionarios designados y no del Tesorero, que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ¿es la persona encargada de custodiar y distribuir los caudales de una dependencia pública o particular¿. Así es como se debe entender lo contenido en el artículo 109 de la Ley 106 de 1973, cuando expresa que las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal, pues es el Tesorero quien distribuirá el capital necesario para adquirir los bienes requeridos por el Municipio, tal y como lo especifican la Constitución y la Ley.

En suma, como puede apreciarse el tema consultado ya ha sido objeto de estudio en diferentes momentos por este Despacho, razón por lo que el mismo confirma los conceptos antes vertido en relación con la situación expuesta.

De este modo, dejamos consignadas nuestras consideraciones en torno al tema consultado, esperando que las mismas sirvan de orientación a su gestión municipal.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿