

C-No.220

Panamá, 19 de julio de 2002.

H.C. DIVA M. MORO

Presidenta del Consejo Municipal

Del distrito de Arraiján

E.

S.

D.

Señora Presidenta del Consejo:

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica de los servidores administrativos, procedemos a dar respuesta a su Nota N°.186 de 3 de junio de 2001, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre ciertos aspectos relacionados a la vigencia del presupuesto municipal y, su ejecución.

Específicamente, nos consulta lo siguiente:

"...si dentro de esta expectativa se deben ejecutar las partidas dentro de los montos asignados originalmente y si esta vigencia fiscal 2001 afecta las inversiones municipales?

2. Cuando sigue rigiendo el Presupuesto del año anterior, ¿Cómo se afecta la ejecución de partidas del año corriente y si debe modificarse este, tomando en

consideración los créditos adicionales y los traslados de partidas respectivos a fin de que se ejecute el mismo de conformidad con su cierre”.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, consideramos necesario referirnos a los artículos pertinentes de la Carta Magna y la Ley 106 de 1973, que regulan la materia, respectivamente.

Veamos:

“Artículo 270: Si la Asamblea Legislativa rechaza el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley. Artículo 271. Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Legislativa en la forma que señale la Ley.”

Ley N°.106 de 1973.

“Artículo 123. El ejercicio financiero municipal se iniciará el 1°. De enero y terminará el 31 de

diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Consejo Municipal motivadamente establezca otro período en que habrá de regir el presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior hasta que sea aprobado el que corresponda”.

Ambas normas en el fondo, son claras al establecer que de rechazarse el proyecto de presupuesto, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior.

Se desprende con meridiana claridad, que del proyecto de presupuesto rechazado se considerarán aprobadas las partidas que contemplan el pago de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Municipio y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.

Las disposiciones arriba transcritas han sido tomadas en cuenta en las disposiciones legales que regulan lo referente al Presupuesto General del Estado y del Municipio. Tenemos pues, que el Código Fiscal en su Libro V, Título II, Capítulo I, dicta disposiciones generales sobre el Presupuesto de Rentas y Gastos.

En dicho Código se establece que el ejercicio fiscal se inicia el 1° de enero de cada año y como es anual culmina el 31 de diciembre. También se establece el procedimiento que a seguir en caso de que no se aprobase el proyecto de Presupuesto General del Estado, aplicables también a los Municipios y tuviese que entrar a regir el Presupuesto del año fiscal anterior (artículos 1103, 1109, 1110 y 1111).

Decimos que el presupuesto de la anterior vigencia fiscal es aquél que ha regido durante el año fiscal, incluyendo sus modificaciones ya que es el que se

ajusta a la realidad y como bien se señala, el presupuesto "...no es un documento inmodificable durante su vigencia, ya que por su naturaleza constituye un instrumento dinámico que, como regulador de la economía y la vida social, tiene que hacerse eco de las variaciones y necesidades que se presenten..." (Mitchell D., Harley James. Introducción al estudio de la Ley. 1ª Edición. Imprenta de la Universidad de Panamá. 1999. pág.133.)

Señala el Dr. Mitchell en su obra sobre este tema, que los créditos adicionales constituyen gastos complementarios aprobados con posterioridad a la expedición de la Ley de Presupuesto, lo que significa modificaciones relevantes a la misma. Estos créditos adicionales se dividen en suplementales y extraordinarios.

Los primeros tienen por objeto aumentar las apropiaciones para gastos incluidos en el presupuesto cuando hayan resultado insuficientes para el fin a que están destinados o incorporar nuevos gastos autorizados por leyes preexistentes, obligaciones contractuales y créditos judicialmente reconocidos. Mientras que los extraordinarios son los que se abren en caso excepcionales para atender asuntos no previstos en el Presupuesto y para los cuales no existen leyes que autoricen dichos gastos.

Es por ello, que se deberá ejecutar las partidas dentro de los montos asignados originalmente dentro de la vigencia fiscal 2001; no obstante, esta Procuraduría de la Administración, no puede saber con antelación, cómo se afectarán las inversiones municipales por ser esta una situación futura e incierta que escapa al alcance de una interpretación jurídica.

En cuanto a su segunda interrogante debemos indicarle una vez más, que sobre situaciones que no han ocurrido, que son futuras e inciertas para cualquier municipio, este despacho no puede predecir o vaticinar que va a suceder sobre una situación que desconocemos, a parte que, en esta pregunta no estaríamos interpretando norma alguna, sino un comportamiento no ejecutado aún, que escapa de nuestras atribuciones.

Recomendamos a la Honorable Presidenta del Consejo Municipal de Arraiján, consulte este tema específico, a la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas o a la Contraloría General de la República, pues son las instancias más idóneas para determinar en su momento, cómo podrá ser el comportamiento en el presupuesto de un Municipio, bajo las circunstancias que nos ha expuesto en su consulta.

Finalmente, queremos señalar que el presupuesto del Municipio de la vigencia fiscal del año anterior se prorroga en su concepto de cuantía, pues no puede incluirse en el presupuesto las inversiones sobre cosas que ya fueron ejecutadas en el presupuesto anterior.

A nuestro juicio, la prórroga es diáfana en cuanto a los gastos de funcionamiento, compromisos adquiridos por el Municipio, pagos al servicio de la deuda pública y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley; sin embargo, no lo es respecto al tema de las inversiones.

Lo anterior lo señalamos dado que el presupuesto constituye una previsión de gastos e ingresos a gestionar durante un período de tiempo determinado; es decir, que no prevé situaciones de orden general, sino rentas y gastos particulares, que se ejecutan por una sola vez y por tanto se agota su contenido.

Por ende, no pueden destinarse dos (2) veces los mismos montos para una determinada obra, es por ello que la prórroga se da sobre montos de cuantías y no sobre proyectos específicos.

De esta forma contestamos su inquietud, esperando que nuestra opinión le sea de utilidad,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs