

10 de septiembre de 1999.

Señor
Tomás Chacón
Alcalde del Distrito de Pesé
Pesé, Provincia de Herrera

Señor Alcalde:

Con fecha 6 de septiembre de los corrientes, se recibió en este Despacho una Consulta elevada por usted, relacionada con acciones legales tomadas por el Honorable Consejo Municipal del Distrito de Pesé, por medio del Acuerdo Municipal No. 10 del 20 de julio de 1999.

La problemática planteada en su Consulta es la siguiente:

¿El cargo de Contadora Municipal, se encontraba dentro del Departamento de la Alcaldía, tal como lo establece el Presupuesto Municipal, según Acuerdo No. 1 del 19 de enero de 1999, que rige para el período de 1999.

Este cargo según el Acuerdo No. 10, fue trasladado al Departamento de Tesorería con todas sus partidas a fin que ésta posición sea de libre nombramiento por la tesorera.

El cargo de Conductor que se registraba en el Departamento de la Alcaldía Municipal, según Presupuesto Municipal, Acuerdo No. 1 del 19 de enero de 1999, fue reubicado en el Departamento del Concejo, con sus respectivas partidas, a fin que ésta posición sea de libre nombramiento por el Concejo.

El vehículo marca Daihatsu, que se adquirió con la partida circuital, para la realización de la basura, a nombre del Municipio de Pesé; cuyas partidas de nombramiento estaban contempladas en el Departamento de la Alcaldía fue transferido al Departamento del Concejo Municipal, para ser administrado por el Presidente del Concejo Municipal.¿

Por estar relacionadas entre sí, analizaremos en forma conjunta las interrogantes antes planteadas. Veamos:

De lo manifestado por usted se colige, que el Consejo Municipal de Pesé a procedido a modificar el Presupuesto que rige para el año 1999, sin cumplir con las normas legales contenidas en la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984. Sobre el tema del Presupuesto, apreciamos que en la Ley Municipal en sus artículos 121 a 127, se regulan aspectos tales como: a) Definición de Presupuesto b) Período del Presupuesto, c) Autoridades facultades para presentar el presupuesto, y d) Sobre Créditos Extraordinarios y suplementales.

En el artículo 17, numeral 2 de la Ley en comento, se señala como una de las atribuciones de los Consejos Municipales la siguiente:

¿Artículo 17:

¿

2. Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas:

...¿

Por su parte, el artículo 45 *ibidem*, al referirse a las atribuciones de los Alcaldes en su numeral 1 nos dice: ¿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.¿

De las disposiciones transcritas, se destaca en forma clara que la autoridad competente para presentar el Proyecto de Presupuesto, ante el Consejo Municipal es única y exclusivamente el Alcalde Municipal, y que la función del Consejo se circunscribe única y exclusivamente a estudiar, evaluar y aprobar dicho Presupuesto. Lo antes expuesto significa, que no puede el Consejo Municipal atribuirse la facultad de modificar el Presupuesto Municipal ya aprobado, ya que la Ley Municipal en ninguno de sus artículos, le confiere dicha facultad.

En este aparte, debemos recalcar que en cuanto a los proyectos de Acuerdo para votar créditos extraordinarios y suplementales, únicamente pueden ser presentados a la consideración del Concejo por el Alcalde y el Tesorero Municipal.

Por la importancia que tiene para el caso en estudio nos permitimos reproducir, Sentencias dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, las cuales tratan sobre la prohibición que tienen los Consejos Municipales de modificar el Acuerdo que aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos.

1. Sentencia de 28 de mayo de 1998.

¿ ¿ En cuanto a la violación que se alega al artículo 123 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, donde se señala el ejercicio financiero desde el 1° de enero al 31 de diciembre de cada año calendario e igualmente se señala la vigencia del período anterior en el evento que así lo estime el Consejo Municipal, a juicio de la parte actora es directa, pues existe una incongruencia jurídica al asignarle funciones presupuestarias al Director de Obras y Construcciones para ejecutarlas respecto del futuro presupuesto de 1998 y al Director de Planificación y Presupuesto se le señala que debe ejecutarlas respecto al Presupuesto de 1997, pero también porque se incurre en una modificación al presupuesto vigente contenido en el Acuerdo No. 216 de 20 de diciembre de 1995. En cuanto a este cargo, la Sala coincide con lo planteado por la Procuradora de la Administración en que la violación es evidente, dado que mediante el Acuerdo Municipal No. 50 de 6 de mayo de 1997, se introducen una serie de modificaciones a la estructura administrativa de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales que debían ser incluidas en el anteproyecto del presupuesto para el año 1997. No obstante, este anteproyecto no fue aprobado, razón por la que al momento de la expedición del Acuerdo No. 50, estaba aún vigente de pleno derecho el presupuesto de rentas y gastos para el año 1996. Queda claro entonces, que hasta tanto no sea aprobado el nuevo presupuesto, no podrá esa corporación municipal introducirle

modificaciones o alteraciones; criterio similar sostuvo esta Sala es sentencia del 18 de junio de 1997.

2. Sentencia de 17 de agosto de 1998.

¿¿ Tal como puede apreciarse, el problema medular sometido a la decisión de la Sala consiste en determinar si el Consejo Municipal del Distrito de Panamá tenía facultades legales para derogar los artículos 21 y 37 e introducir con ello, modificaciones al Acuerdo Municipal No. 216 del 20 de diciembre de 1995, a pesar de que, por medio del artículo 1° del Acuerdo No. 12 antes mencionado, rechazó el Proyecto de Presupuesto Municipal presentado por la Alcaldesa del Distrito de Panamá para la vigencia fiscal de 1997.

En concepto de la Sala, le asiste razón tanto al apoderado judicial de la señora Alcaldesa del Distrito de Panamá como a la Señora Procuradora de la Administración, en cuanto afirman que el Concejo Municipal del Distrito de Panamá no podía modificar el contenido del Acuerdo no. 216 de 1996. Tal razonamiento se fundamenta en la parte final del artículo 123 de la Ley No. 106 de 1973, que expresa textualmente lo siguiente:

¿Artículo 123: El ejercicio financiero municipal se iniciará al 1 de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Concejo Municipal, motivadamente, establezca otro período en que habrá de regir el presupuesto. Si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que sea aprobado el que corresponda.¿

Como puede apreciarse, la parte final del precepto transcrito establece de forma muy clara que, ¿si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que se aprobado el que corresponda.¿ En otras palabras, la norma transcrita autoriza la prórroga automática del presupuesto municipal del año anterior en el evento de que el Concejo Municipal respectivo no haya aprobado el presupuesto que debe regir en el nuevo período fiscal.

A juicio de la Sala, lo anterior significa que, como el presupuesto del año anterior continúa rigiendo por mandato expreso del artículo 123 ibidem, hasta que se adopte el nuevo presupuesto, el Concejo Municipal respectivo no puede modificarlo o alterarlo parcialmente.

En el presente caso, no cabe duda de que la derogatoria de los artículos 21 y 37 del prorrogado Presupuesto de 1996, constituye una modificación al mismo, en la medida en que el precepto demandado suprimió ciertas atribuciones reconocidas por las disposiciones derogadas a la Dirección de Planificación y Presupuesto de la Alcaldía de Panamá, en materia de ejecución presupuestaria, tal como se aprecia a continuación:

¿ARTICULO VIGESIMO PRIMERO: Los traslados de saldos disponibles entre las partidas presupuestarias de programas diferentes serán autorizados por previa consulta a la Contraloría General de la República por la Dirección de Planificación y Presupuesto de la Alcaldía Municipal, respecto a la efectiva disponibilidad de los saldos no comprometidos¿.

¿ARTICULO TRIGESIMO SEPTIMO: La Dirección de Planificación y Presupuesto queda facultada mediante este presente Acuerdo, para utilizar todas las partidas del presente presupuesto, con flexibilidad en los diferentes Programas de Inversión y Funcionamiento, de acuerdo a la necesidad operativa funcional y de ejecución del Municipio de Panamá.¿

Con base en todos estos razonamientos, la Sala considera que el precepto impugnado infringió claramente el artículo 123 de la Ley No. 106 de 1973, razón por la cual procede resolver de manera favorable a la pretensión de la demandante. En consecuencia, la Dirección de Planificación y Presupuesto de la Alcaldía de Panamá continuará ejerciendo las atribuciones conferidas por los artículos 21 y 37 del Acuerdo No. 216 del 20 de diciembre de 1995.

Por motivos de economía procesal la Sala se abstiene de examinar el resto de los cargos, al igual que los enunciados respecto del artículo 238 de la Constitución Política, cuyo estudio corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NULO, POR ILEGAL, el artículo 2º del Acuerdo Municipal No. 12 del 28 de enero de 1997, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá.¿

En el caso concreto del Municipio de Pesé, observamos que el Consejo Municipal ha procedido a través de un Acuerdo Municipal a la modificación del Presupuesto de Rentas y Gastos sin tener facultad legal para ello. Ante tal situación jurídica, debemos señalar que dicho Acuerdo constituye un acto administrativo amparado por la presunción de legalidad, es decir, de que dicho Acuerdo debe ser observado y acatado por las Autoridades Municipales, hasta tanto no sea derogado por el propio Consejo o por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, si los señores Concejales acogen los criterios vertidos por este Despacho, pueden proceder a derogar dicho Acuerdo con fundamento en lo señalado en el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, el cual dispone:

¿ARTICULO 15: Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los Decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la ley establezca.¿

Por último, nos permitimos recomendarle a las autoridades del Municipio de Pesé, que antes de proceder a dictar medidas legales que afecten al Presupuesto Municipal, se consulte con los Analistas de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes pueden orientarlos con relación a dicha materia.

Esta Procuraduría, considera que para lograr una buena administración municipal se requiere una excelente coordinación entre todas las autoridades municipales, especialmente entre el Alcalde, el Consejo Municipal, y el Tesorero. Por otra parte, es muy importante de que se fortalezca la participación de los ciudadanos del

Distrito de Pesé, en los asuntos relativos a la vida municipal, ya que logrando el concurso de la población se puede aspirar a mejorar el nivel de desarrollo del Municipio.

Por último, es nuestro deber recomendarle que todas las actuaciones legales emanadas tanto del Consejo Municipal, como del Tesorero y las suyas deben sujetarse a la Constitución y a la Ley, ya que de no ser así, dichos actos pueden ser impugnados ante los tribunales pertinentes.

Con la esperanza de que nuestras apreciaciones jurídicas le sean de gran utilidad, nos suscribimos.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AmdeF/VLB/au