

Panamá, 11 de noviembre de 2004.

Honorable Señor

ROGER DIVER RIOS V.

Alcalde del Municipio de Antón

Penonomé, Provincia de Coclé

E. S. D.

Señor Alcalde:

Cumpliendo con nuestra función constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativo que consulten sobre la interpretación de la ley o el procedimiento a seguir, nos complace dar respuesta a su nota **N°** AMA-339, de 7 de octubre de 2004 y recibida en este despacho el 11 del mismo mes y año, mediante el cual eleva consulta jurídica a esta Procuraduría de la Administración.

Manifiesta usted que desea implementar cambios en las directrices de la administración del Municipio de Antón, y crear nuevos puestos como, Jefe de Recursos Humanos y el Departamento de Compras, y su inquietud radica en las siguientes interrogantes a saber.

“¿ A qué departamento le corresponde la dirección de estos departamento? ¿ Alcaldía o Tesorería?

¿ Qué procedimiento deberé seguir para la creación de estos nuevos cargos?”

Es decir, del relato de los hechos se infiere dos supuestos, primero, la creación nuevos departamentos, y segundo, el procedimiento a seguir para lleva a cabo la creación de nuevos cargos de jefatura.

El tema que nos consulta se refiere a la creación de nuevos cargos municipales, consideramos pertinente citar la parte medular del artículo 17, de la Ley 106 de 1978, modificada por la Ley 52 de 1984, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1.

6. Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las Leyes. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

.....

La citada disposición es clara, al señalar que los cargos que se desempeñen en la esfera municipal y en el que se adquiriera la calidad de servidor público municipal, serán creados mediante Acuerdos Municipales y las funciones determinadas por el Consejo Municipal.

Aclarado este punto, sólo nos queda indicarle, que a los Alcaldes no le corresponde crear nuevos puestos en el Municipio, ya que ésta es una competencia exclusiva, que como bien lo señala la ley, le corresponde al Consejo Municipal. El Consejo Municipal aprueba la estructura administrativa en conformidad con los cargos creados y los eliminados, (Ver artículo 17 de la Ley 106 de 1973). También le corresponde al Consejo aprobar el Presupuesto, instrumento jurídico administrativo que permite comprometer partidas reservando los salarios, las prestaciones legales y otros derechos que sólo se justifican en la existencia del cargo, posición y planilla en la estructura de personal.

En cuanto a la facultad de nombrar, del latín nominare, supone elegir o señalar a uno, para un cargo, empleo u otro cosa. La creación de los puestos puede traer definido señala la autoridad que nombra, es aplicable el artículo 770 del Código Administrativo, cuyo texto es como sigue:

“Art. 770: Los destinos públicos se proveen por la autoridad que en cada caso designen las leyes, acuerdos o reglamentos. En caso de silencio o duda, regirán las reglas siguientes: si el destino fuere del orden nacional, lo proveerá el Presidente de la República y si es del orden municipal el Alcalde del Distrito.” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

El artículo 240, numeral 3 de la Constitución Política al igual que la Ley N°106 de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984, en su artículo 45 numeral 4, establece la atribución del Alcalde de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales **cuya designación no corresponda a otra autoridad.**

En cuanto a la facultad de **estructurar**, es decir, la de ordenar las partes de un conjunto, tal como define el Diccionario de la Lengua Española, se refiere a una facultad meramente administrativa, en este caso al Alcalde, como jefe máximo encargado de la administración.

Con respecto a su segunda interrogante, que se refiere al **procedimiento para la creación de nuevos cargos**, la ley nos indica que se debe realizar dependiendo del presupuesto con el que se cuenta, ya que estos son componentes de los programas y proyectos de los gobiernos locales, pues no se podría crear nuevos puestos si no se cuenta con el presupuesto para ello.

En este sentido, para la creación de nuevos cargos se debe consultar con el Consejo Municipal, y con el Ministerio de Economía y Finanzas, pues éste último le indicará la viabilidad para la creación de estos nuevos cargos, y de cualquier cambio en las funciones de los servidores municipales que implique cambios en la estructura de puestos del Municipio y ello solamente lo puede hacer, el Consejo, una vez el Alcalde presente el proyecto de Presupuesto para el nuevo año fiscal o una modificación al vigente.

En cuanto a las **transferencias de partidas**, debemos señalar, que toda autoridad municipal que pretenda hacer traslado de partidas debe cumplir con una serie de procedimientos que están taxativamente señalados en las normas del Presupuesto

General del Estado (2004), y que deben ser cumplidas por la administración municipal en lo relativo al traslado de partidas presupuestarias, como también mediante Acuerdos municipales. Veamos la norma general de presupuesto:

“Artículo 200. TRASLADO DE PARTIDA. Es la transferencia de recursos de partidas del presupuesto, con saldo disponible de fondos o sin utilizar a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que tengan asignación presupuestaria.

Las Instituciones públicas, presentará las solicitudes de traslado de saldos disponibles de fondos entre las partidas presupuestarias al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual autorizará o no, la correspondiente solicitud, previa consulta a la Contraloría general de la República respecto a la efectiva disponibilidad de los saldos no comprendidos. Los traslado de partidas de ciento cincuenta mil balboas (B/.1150.000.00) o más se remitirán a al Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa para su consideración. Si dicha Comisión no realiza ninguna actuación dentro de los ocho días calendario siguientes al recibo de la solicitud, se entenderá que ha sido aprobada la modificación correspondiente. Si por el contrario la Comisión de Presupuesto realiza actuación, la entidad solicitante deberá sustentar ante la Comisión, la que la aprobará o la rechazará.”

Del ordenamiento jurídico citado se extrae con meridiana claridad que toda institución pública, ya sea del Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas o personas jurídicas, Municipios que requieran hacer cambios en su estructura administrativa tales como: eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar salarios y sobresueldos no incluidos y/o reglamentados en la presente Ley o en sus leyes especiales, deberán solicitarlo al Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del 1ro. de abril hasta el 31

de octubre de la presente vigencia fiscal. Con esto, se busca mantener un equilibrio presupuestario en el plan operativo de gastos de funcionamiento e inversiones de cada institución o entidad municipal.

La finalidad primordial de las Normas Generales de Administración Presupuestaria es establecer la competencia, los métodos y los procedimientos en cada una de las etapas de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Control, Evaluación y Liquidación que conforman el ciclo presupuestario y que se consideran aptas para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros aprobados por cada Gobierno Local.

La Ejecución Financiera es competencia de cada Municipio a través de sus correspondientes Direcciones o Departamentos, de acuerdo a sus programas iniciales y a las modificaciones aprobadas, antes de la vigencia fiscal de conformidad con los procedimientos que establece la presente Ley. El Presupuesto obedece al principio de equilibrio entre sus componentes: los ingresos estimados y los egresos autorizados. Todo cambio en el presupuesto aprobado deberá mantener este equilibrio.

A estos últimos aspectos la Procuraduría de la Administración ha señalado que todo cambio en la estructura de cargo, eliminación o modificación debe hacerse a partir del primero (1) de abril hasta el 31 de octubre, o sea antes de la vigencia fiscal del nuevo Presupuesto; esta solicitud deberá presentarse ante el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con el artículo 200 de la Ley 66 de 2003. Dicho de otro modo, el Presupuesto Municipal debe ajustarse a las normas presupuestarias, que dispone la Ley 66 de 2003.

Así las cosas, independientemente que el artículo 67 de la Ley 106 de 1973, disponga que los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive de los Alcaldes y Corregidores, cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal debe considerarse lo siguiente:

1. Que la alteración de la estructura municipal en forma negativa o positiva ya sea para la creación de nuevos cargos o departamentos, debe responder a los preceptos legales presupuestarios, en el sentido, de que cuando se realice una disminución, o sea que la recaudación presupuestaria haya

sufrido un déficit, en sus arcas y en consecuencia el plan de operaciones del ente municipal, no puede hacer frente a tales erogaciones; tal disminución o aumento dependiendo de la situación, sólo podrá comenzar a regir a partir de la nueva vigencia fiscal, luego de haber efectuado un balance en el presupuesto del año anterior.

2. También deben tomarse en cuenta las Normas Generales del Presupuesto del Estado contenidas en la Ley de Presupuesto General del Estado.

Concluimos entonces que es potestad del Consejo Municipal, crear y suprimir cargos, asignar los salarios de los distintos servidores municipales de conformidad con el artículo 17, numeral 6 y artículo 67, de la Ley 106 de 1973, siempre y cuando provengan del Tesoro Municipal, y cumpla con las disposiciones legales que la Ley exige, entre ellas que estas alteraciones en el salario de los funcionarios municipales (sea aumento o disminución) hubiesen respondido a los balances presupuestados en el año anterior, igual que la modificación en la estructura de cargos, que comenzarán a surtir sus efectos en el año siguiente.

Finalmente, exhortamos a la Administración Municipal, esto es al Alcalde, el Consejo, Tesorero y demás funcionarios municipales a trabajar en armónica colaboración a efectos de realizar una labor eficiente y eficaz, la cual se verá cristalizada en el bienestar social de todos los asociados del Distrito de Antón.

Espero de esta forma, haber aclarado sus inquietudes, me suscribo del señor Alcalde, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/1041/cch.