



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 5 de enero de 2022.
C-CH-No.002-2022

Licenciado

Joswar S. Alvarado A.

Alcalde del distrito de Boquete, provincia de Chiriquí.

E. S. D.



Ref.: Presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal del año 2022 y administración de bienes municipales.

Respetado señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con motivo de la nota No. 01 de fecha 4 de enero de 2022, recibida en esta Secretaría Provincial a través de medios telemáticos ese mismo día y año, en la cual solicita nuestra opinión jurídica sobre, las siguientes interrogantes:

- 1. ¿Pueden los concejales del Municipio de Boquete, negarse a aprobar el Presupuesto de la Vigencia Fiscal 2022, el cual proviene de los fondos de descentralización?**
- 2. ¿De negarse los concejales a aprobar el Presupuesto de la Vigencia 2022, que opción tiene el alcalde del Distrito de Boquete para la aprobación de dicho presupuesto?**
- 3. ¿Quién es el regente de los equipos municipales, que han sido comprados con fondos de descentralización? ¿Quién decide cuando y donde se utilizan esos equipos?**

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a un tema relacionado al presupuesto de rentas y gastos municipales para la vigencia fiscal del año 2022, en cuanto a la aprobación o no por parte del Concejo Municipal. Adicional a ello, se nos pregunta sobre el manejo y administración de equipos municipales comprados con fondos de descentralización.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaria Provincial de Chiriquí.

En relación a su primera interrogante debemos partir por mencionar lo normado en nuestra carta magna, veamos:

“Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

1. La aprobación o el rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales que formule la Alcaldía...”.

La norma constitucional precitada se desarrolla a nivel legal en el artículo 17 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 publicada en la Gaceta Oficial No. 25336, de la siguiente manera:

“Artículo 72.-El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 17.- Los concejos municipales tendrán **competencia exclusiva** para el cumplimiento de las funciones siguientes:

[...] 2. **Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales**, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales para cada



ejercicio fiscal que 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 [...]. (El resaltado es nuestro).

Lo anterior, es tomando en cuenta que en el artículo 243 de nuestra Constitución Política dentro de las atribuciones del alcalde está la de “Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos”.

Es por ello que, en el artículo 45 la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 21 de la ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984, nos dice que:

“Artículo 21.-El artículo 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

Artículo 45.-Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. 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...”.



Siendo las cosas así, de la norma constitucional y legal se desprende que, luego de la presentación del presupuesto de rentas y gastos municipales para un determinado año fiscal por parte del alcalde, el Concejo Municipal deberá evaluarlo y estudiarlo, para su aprobación o no (*más adelante desarrollaremos este punto*).

En cuanto a su segunda interrogante, es fundamental tener presente lo consagrado en la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, toda vez que, en el Capítulo IV se desarrolla puntualmente el tema del presupuesto municipal. Por consiguiente, es relevante citar los siguientes artículos de esta normativa jurídica, veamos:

“Artículo 115. El Presupuesto es el acto de Gobierno Municipal que contiene el Plan Operativo Anual, preparado de manera obligatoria del Plan Estratégico Distrital Quinquenal, coordinado con el Plan Estratégico de Gobierno, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir su funcionamiento e inversiones, que indica el origen y monto de los recursos recaudados por el Municipio, lo que se espera recibir producto de las competencias trasladadas y el costo de las funciones y programas de la municipalidad, expresados en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

Artículo 116. Corresponde al Alcalde la elaboración del proyecto de presupuesto, así como presentarlo al Consejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año, **para su examen y recomendar su modificación, rechazo o aprobación,** a más tardar el primer día del año fiscal.

Las Juntas Comunales tendrán que elaborar su Presupuesto Participativo de Inversión Anual, el cual deberá ser entregado al Alcalde a más tardar el 15 de octubre, para que de acuerdo con las partidas que se les destine, estas sean incluidas en el Presupuesto Anual Municipal.

Artículo 117. Las entidades oficiales o privadas deberán presentar informes trimestrales de sus operaciones sobre los fondos transferidos por el Municipio.

El uso incorrecto de dichos fondos, así como su falta de presentación, ocasionará la suspensión inmediata de la transferencia, la cual podrá reanudarse previo cumplimiento de los requisitos exigidos.

Las Juntas Comunales presentarán obligatoriamente al Alcalde su informe anual por la utilización de los fondos transferidos por el Municipio, en la primera sesión del



Consejo Municipal del año fiscal. (Los resaltados son nuestro).

Como se puede apreciar una vez presentado el presupuesto municipal, el Concejo de la municipalidad luego del examen pertinente deberá recomendar su modificación, rechazo o aprobación. Siendo esencial que este colegiado manifieste mediante escrito explicativo las razones y puntos donde se recomienda realizar modificaciones o las razones de su rechazo. Como el caso objeto de la consulta radica en la no aprobación, inmediatamente lo que corresponde es lo establecido, en 118 de este cuerpo legal, veamos:

“Artículo 118. Si el Consejo Municipal rechaza o no aprueba a la fecha señalada en el artículo 116, el proyecto de Presupuesto Municipal se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de presupuesto presentado, respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del municipio y el financiamiento de las inversiones municipales previamente autorizadas por Acuerdos Municipales”. (El Subrayado es nuestro).

La Sala Tercera de lo Administrativo en la Sentencia de 28 de mayo de 1998, en su parte medular indicó sobre la competencia del alcalde para presentar el anteproyecto de presupuesto de rentas y gastos, para su aprobación lo siguiente:

“...

Observa la Sala, que entre las disposiciones alegadas como infringidas, figuran el artículo 17 numeral 2, el artículo 45 numeral 1, y el artículo 124 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que en su conjunto hacen alusión a las etapas de formulación, elaboración y aprobación del presupuesto municipal, donde interviene el Alcalde como Jefe



de la Administración Municipal, quien confecciona el presupuesto municipal en asocio con el Ministerio de Planificación y Política Económica, el cual es presentado ante el Concejo Municipal que es el ente encargado de estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales. De ello se desprende entonces, que el Concejo al otorgarle al Director de Obras y Construcciones Municipales la atribución de preparar el presupuesto de funcionamiento e inversiones de esa dirección, no es con el fin de ir más allá de la norma legal, puesto que si se observa en sentido estricto el artículo 2° literal c) del Acuerdo N°50, se infiere que alude a la preparación del presupuesto de esa dirección, mas no a su presentación al Concejo Municipal que es una facultad privativa del Alcalde. Hay que tener presente, que en el proceso de elaboración del presupuesto municipal, por su naturaleza netamente administrativa, es claro que se requiera de la participación de todas y cada una de las direcciones o departamentos que conforman dicha entidad, toda vez que resulta ser el mecanismo más eficaz para la obtención de información y suplir de esta forma las necesidades más apremiantes de cada uno de ellos. Obtenida toda la información y una vez analizada la situación, se procede entonces, tal como lo ordena la norma, a la elaboración en sí del instrumento denominado “Presupuesto Municipal”, donde se contabilizan los recursos y gastos anuales el cual será sometido a la consideración del Consejo Municipal por parte del Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. Se desestiman, pues, estos cargos...”.



En este mismo contexto, la Secretaria de Asuntos Municipales de la Procuraduría de la Administración sobre un tema similar en la consulta C-SAM-030-2021 puntualizó sobre: *“...resulta oportuno destacar, que la finalidad esencial de las normas generales de la administración*

presupuestaria es establecer la competencia, los métodos y los procedimientos en cada una de las etapas de programación, formulación, elaboración, aprobación, ejecución, control, seguimiento, evaluación, cierre y liquidación; etapas que conforman el ciclo presupuestario y se consideran viables para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se le asignan a cada unidad Administrativa Municipal y las Juntas Comunales”.

Finalmente, le damos respuesta a su tercera interrogante, indicándole solo a manera de referencia inicial que, en el artículo 17 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, de la siguiente manera:

“Artículo 72.-El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 17.- Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

[...] 7. Disponer de los bienes y derechos del municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley”.

Partiendo de la precitada norma, se debe tomar en cuenta lo determinado en la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*” la cual en el Capítulo III del Título VI se hace referencia a la Composición Organizativa del Municipio, específicamente en el artículo 88, veamos:

“Artículo 88. En cada Administración Municipal se tendrá una estructura básica de funcionamiento administrativo que debe tener:

1. **Administración.**
2. Asuntos Legales.



3. Desarrollo, Planificación y Presupuesto.
4. Obras y Proyectos.
5. Atención Ciudadana y Transparencia.
6. Servicios y Empresas Públicas y Municipales.

Los municipios elaborarán obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual se desarrollarán las atribuciones de cada unidad administrativa mencionada, y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas". (El resaltado es nuestro).

Lo anterior (*Administración y funciones*) está íntimamente vinculado al artículo 67 de la misma excerta legal que dice "...la función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Consejo Municipal". Ahora bien, atendiendo puntualmente a la interrogante que recae sobre la administración de equipos municipales comprados con fondos de descentralización, es necesario analizar y resaltar que dichos fondos se encuentran estructurados en 2 secciones; la primera relacionada al Impuesto de bienes Inmuebles (IBI) y la segunda, al Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM), quienes serán supervisados por la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional de Descentralización Municipal.

Con relación a la compra de equipos municipales, sería oportuno precisar si el bien ha sido registrado directamente a las Juntas Comunales o, a la Alcaldía para así determinar aspectos vinculados con su administración, supervisión, uso y control.

III. Conclusión.

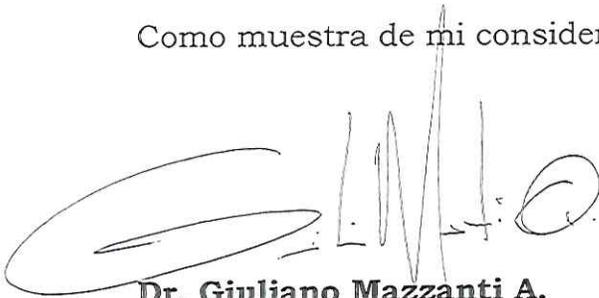
Sobre el tema que nos ocupa recomendamos el estudio del Decreto Número 70-2017-DMySC de 10 de octubre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No. 28393-B de 24 de octubre de 2017 "*Por el cual se modifica la "Guía para*



el Manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, Segunda Versión”, aprobada mediante el Decreto Número 459-2016-DMySC de 16 de diciembre de 2016 y promulgada en la Gaceta Oficial 28186-B de 28 de diciembre de 2016 y se genera la Tercera Versión”. Decreto No. 427-2016DMySC de 14 de octubre de 2016 “El cual se aprueba la “Guía para el uso del Fondo del Impuesto de Inmuebles asignado a los Municipios (Funcionamiento)” y el Decreto No. 428-2016-DMySC de 17 de octubre de 2016, por el cual se aprueba la “Guía para el uso y manejo del Fondo de Impuesto de Inmuebles asignado a los Municipios (Inversión)”.

De esta manera, hemos procedido a brindarle una opinión objetiva con relación a su consulta, manifestándole que la interpretación aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto a los temas consultados.

Como muestra de mi consideración y respeto,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración
gm



Recibido hoy <u>7</u> de <u>enero</u> de 20 <u>22</u>
Siendo las <u>3:22 PM</u> lo llevo al
despacho del Señor Alcalde para su
conocimiento
<u>Edwin Sarrano</u>
SECRETARÍA