

Vista N°502

14 de diciembre de 1998

Proceso Contencioso

Administrativo de

Nulidad.

Concepto. El Licdo. Olmedo Arrocha en representación de Augusto G. Díaz, Alcalde encargado del Distrito de Panamá- Segundo Suplente-, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°13 de 10 de febrero de 1998, dictado por el Consejo Municipal de Panamá.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Nos presentamos ante Vuestra Alta Corporación de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio, conforme a lo preceptuado en el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial, en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licdo. Olmedo Arrocha, en representación del Alcalde encargado del Distrito de Panamá - Segundo Suplente.

El acto acusado como ilegal, lo es el Acuerdo Municipal N°13 de 10 de febrero de 1998, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, Por el cual se transfiere la partida N° 5.76.1000101.021 Dietas de los Concejales a la Presidencia del Consejo Municipal de Panamá .

Disposiciones legales violadas y el concepto de la infracción expuesto por el demandante:

A juicio del demandante el Acuerdo impugnado viola los numerales 3 y 14 del artículo 45, el artículo 123 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, el artículo 1117 del Código Fiscal y el artículo 166 de la Ley 44 de 24 de diciembre de 1997, cuyo texto es el que a seguidas se copia:

Ley 106 de 8 de octubre de 1973:

Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1

2

3. Ordenar los gastos de la Administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad

14. Firmar conjuntamente con el Tesorero los cheques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente.

- o - o -

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 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 .

- o - o -

Código Fiscal:

Artículo 1117: Todos los ingresos del Presupuesto constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos en general, y en el Presupuesto no se apropiará ningún ingreso específico de los incluidos en él para el pago de determinado renglón de gastos, salvo el caso de que se creen por Ley fondos especiales para determinados fines. Se exceptúan los fondos provenientes de empréstitos, cuya partida consignada en el Presupuesto de Rentas tendrá la correlativa partida en el de Gastos .

- o - o -

Ley 44 de 24 de diciembre de 1997:

Artículo 166: Ejecución de las Asignaciones Mensuales:

El presupuesto de egresos o gastos se ejecutará mensualmente en base al concepto contable de compromiso presupuestario y en función de las asignaciones mensuales

- o - o -

El actor estima que la infracción del numeral 3, del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, se produce en el concepto de violación directa por comisión, ya que el Alcalde tiene la facultad exclusiva de ordenar los gastos de la Administración, por lo que, no puede ordenar gasto alguno para el cual no haya partida presupuestaria correspondiente, o que no exista objeto de gasto, como tampoco puede ordenar que transfiera partidas de funcionamiento hacia cuentas financieras, pero que sin embargo, el Consejo Municipal así lo ha ordenado que se proceda a realizar y ejecutar procedimientos irregulares al aprobar el Acuerdo N°13 de 10 de febrero de 1998 (sic) (v. f. 109).

Con respecto al numeral 14, del artículo 45 de la Ley sobre el Régimen Municipal, cuya violación se produce en el concepto de violación directa por comisión; el actor expresa que los cheques girados contra el Tesoro Municipal corresponde firmarlos a la Alcaldesa y al Tesorero y no al Presidente del Consejo Municipal. Enfatiza, igualmente que el Municipio no tiene dos representantes legales, que el representante legal del Municipio lo es el Alcalde, por lo tanto no puede el Presidente del Consejo asumir dicha representación .

En cuanto al artículo 123 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, el demandante considera que el Consejo Municipal se está tomando atribuciones que la Ley no le otorga como lo es la de modificar el Presupuesto vigente.

En relación con el artículo 1117 del Código Fiscal, el actor expone a foja 115 del expediente de marras lo siguiente:

El Concejo pretende que los ingresos corrientes, vayan directamente a una cuenta financiera, es decir cuenta bancaria a nombre de la Presidencia del Concejo, de manera que no se cumplan con los procedimientos contables establecidos en la Ley, violando con ello el principio de unidad presupuestaria.

También debo destacar que la Partida 5.76.0.10000101.021 Dietas De los Concejales, no es una cuenta especial, es una Partida presupuestaria que consigna un gasto de funcionamiento .

- o - o -

Finalmente, el recurrente estima que la violación al artículo 166 de la Ley 44 de 24 de diciembre de 1997, se produce en el concepto de violación directa por comisión, ya que:

□ Las asignaciones sean municipales o estatales consignados en el presupuesto debe realizarse en forma allí establecida y el Consejo Municipal no está facultado a variar el mecanismo de ejecución de dichos gastos.

El Consejo Municipal de Panamá pretende la concentración de los poderes, en ese Cuerpo Colegiado quedando anulado la facultad de administración del Alcalde.

Las asignaciones se pagarán como lo establece la Ley, de acuerdo con los mecanismos que establezca el Ministerio de Planificación y Política Económica, lo que no puede ser variado, ya que el sistema empleado en el Municipio de Panamá se habilita conforme a la mensualización del gasto □ (sic) (v. f. 117).

- o - o -

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

En virtud del Acuerdo N°13 de 10 de febrero de 1998, el Consejo Municipal de Panamá, procede a transferir la partida N°5.76.0.10000101.021 Dietas de los Concejales a la Presidencia del Consejo Municipal de Panamá, con la finalidad de que los pagos por asistencia a las sesiones ordinarias de los miembros de este Concejo, se hagan inmediatamente culmine la correspondiente sesión ordinaria de la fecha (artículo 1). En su segundo articulado, establece que esta partida será manejada por la Presidencia del Consejo Municipal y los cheques girados contra la misma serán firmados por el Presidente del Consejo Municipal, el Tesorero Municipal y el Jefe de Control Fiscal de la Contraloría General de la República en el Municipio de Panamá.

Este Despacho coincide con los argumentos vertidos por el demandante, ya que la interpretación que se le dé al numeral 3 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, debe realizarse en su forma más amplia, porque la misma establece la atribución de □ordenar el gasto municipal□, lo cual, a nuestro juicio, implica que el Alcalde del Municipio Capitalino, está facultado para velar que la ejecución presupuestaria se lleve conforme a los parámetros legales, económicos y financieros dictados en la Ley de Presupuesto.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define el término ordenar como: □Poner en orden, concierto y buena disposición una cosa. Mandar y prevenir que se haga una cosa. Encaminar y dirigir a un fin. Conferir las órdenes a uno □□.

Como consecuencia de esta atribución, de ordenar los gastos de la Administración Local, el Alcalde debe firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal, los cheques girados contra el Tesoro Municipal; por tanto, el Acuerdo Municipal N°13 de 10 de febrero de 1998, viola estos preceptos legales, ya que el Consejo Municipal, no puede disponer que sea el Presidente del

Consejo Municipal quien firme los cheques de las Dietas de los Concejales, lo cual implicaría, asumir funciones, que legalmente le están conferidas al Alcalde del Distrito.

En cuanto a la aludida infracción del artículo 123 de la Ley Sobre Régimen Municipal, estimamos que le asiste la razón al demandante, toda vez que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, a través del Acuerdo Municipal impugnado, pretende realizar una transferencia de la partida de las Dietas de los Concejales del Municipio capitalino, para que los cheques que se emitan en dicho concepto, sean firmados por el Presidente del Consejo Municipal, lo cual involucra una modificación a la ejecución del Presupuesto Municipal, actuación que está vedada, ya que sigue rigiendo el Presupuesto Municipal del año anterior, hasta que se apruebe el nuevo presupuesto del Consejo Municipal.

En este sentido, vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 17 de agosto de 1998, expresó lo siguiente:

□ A juicio de la Sala, la prórroga automática del presupuesto correspondiente al año anterior por razón de lo dispuesto en el artículo 123 ibídem, conlleva como consecuencia lógica la imposibilidad de introducir modificaciones o alteraciones al presupuesto prorrogado, no sólo porque dicho precepto dispone claramente que éste □□ seguirá rigiendo □ hasta que sea aprobado el que corresponda □, sino también, porque no autoriza en forma alguna a los Concejos Municipales para incluir tales modificaciones. De allí, que la adopción de las nuevas normas de ejecución presupuestaria que se hizo a través del acto acusado, sea contraria al contenido del precepto legal citado □

Para concluir, la Sala debe dejar claramente establecido, que las normas de ejecución presupuestaria, al igual que las cifras relativas a los ingresos y egresos del Municipio, forman parte del presupuesto municipal, ya que así lo dispone el artículo 1105 del Código Fiscal □ □

- o - o -

El Consejo Municipal del Distrito de Panamá, está obligado a observar las normas presupuestarias que se establezcan mediante la Ley de Presupuesto así como en el Código Fiscal, por ende, no se puede abrir una cuenta bancaria especial para el pago de las dietas de los Concejales, ya que el artículo 1117 del Código Fiscal claramente dispone que: □ Todos los ingresos del Presupuesto constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos en general □ y no se apropiará ningún ingreso específico de los incluidos en él para el pago de determinado renglón de gastos □, precepto legal que indica que el Consejo Municipal no puede destinar determinados ingresos para el pago de las dietas de los Concejales, ya que los ingresos que se perciban se destinarán, indistintamente, al pago de los gastos y demás obligaciones.

Por último, durante la ejecución del presupuesto puede realizarse el traslado de partidas, medida de orden financiero destinada a asignarle recursos a otras partidas que hayan quedado con saldo insuficiente o que no tengan asignación presupuestaria. Sin embargo, a través de la transferencia de la partida N°5.76.0.10000101.021 Dietas de los Concejales a la Presidencia del Consejo Municipal de Panamá, se dispone de un nuevo mecanismo de pago de los mismos, al establecer que los cheques deben ser firmados por el Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, lo que tal como hemos expuesto en párrafos precedentes, indica una modificación a la ejecución del Presupuesto y una infracción a las normas legales vigentes Sobre el Régimen Municipal, ya que el Alcalde del Distrito de Panamá, es la persona autorizada para firmar, conjuntamente con el Tesorero, los cheques girados contra el Tesoro Municipal.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala que declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°13 de 10 de febrero de 1997 emitida por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, y mediante la cual se transfiere la partida N° 5.76.0.10000101.021 Dietas de los Concejales a la Presidencia del Consejo Municipal de Panamá.

Pruebas: Aceptamos las presentadas por ser originales y copias debidamente autenticadas.

Derecho: Aceptamos el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General

Materia: Presupuesto Municipal.

No se puede realizar transferencia de partida.

Presidente del Consejo no está facultado para firmar cheques.