

Panamá, 10 de Enero de 2001.

Honorable

EFRAÍN ARAÚZ RÍOS

Alcalde del Distrito de Renacimiento

Renacimiento, Provincia de Chiriquí

E. S. D.

Honorable Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar, a través de la cual nos solicita nuestro criterio, relacionado con las discrepancias existente entre el Asesor Legal de la Alcaldía del Distrito de Renacimiento, la Tesorería Municipal y, el funcionario encargado del Control Fiscal, del Distrito de Bugaba.

En este caso en concreto, como bien usted lo ha señalado en su escrito, las dudas del Despacho Alcaldicio, surgen producto de un conflicto existente entre tres personas, a saber:

1. El Tesorero Municipal del Distrito de Renacimiento;
2. El Asesor Legal del Despacho Alcaldicio; y
3. El Encargado de Control Fiscal del Distrito de Bugaba.

En cuando a su primera interrogante, le expreso lo siguiente:

En el caso que nos ocupa, nos encontramos frente a una relación producto de un Contrato por Servicios Profesionales, entre la

Alcaldía Municipal del Distrito de Renacimiento y un Particular, profesional del Derecho y los pagos a su favor en concepto de viáticos.

Tanto el Contrato de Servicios Profesionales firmado entre las partes ya conocidas, producen deberes, derechos y obligaciones para ambas, el incumplimiento del mismo, debe encontrarse pactado o establecido dentro del propio contrato, especificándose las medidas a seguir; fuera de las establecidas en la legislación existente en materia de Contratos. Este principio rige igualmente para los efectos de la Adenda N°.1, al Contrato de Servicios Profesionales.

Cualquier alteración, incumplimiento o contravención del Contrato, por cualquiera de las partes, debe recurrirse en primera instancia, mediante los recursos de ley existentes y, ante las instancias competentes para ello.

En primer lugar, procederé a definir el concepto de viático y posteriormente, exteriorizaré el criterio de este Despacho sobre los puntos Consultados.

El ilustre maestro Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define el concepto de viático de la siguiente forma:

“Viático: Previsión, en especie o en dinero, de lo necesario para el sustento del que hace un viaje.” Ésta retribución hecha por el empleador a sus empleados, es destinada a cubrir total o parcialmente los gastos de éstos cuando tienen que realizar sus trabajos fuera de su lugar habitual.” (Cf. p.1009)

En nuestro medio, de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Planificación y Política Económica, los viáticos comprenden:

“Los desembolsos por conceptos de gastos de hospedaje, alimentación y en general gastos de subsistencia pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficiales. También comprende los gastos pagados a personas que no sean funcionarios públicos, pero que deben trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas”.

En el mismo documento, se definen los Viáticos Fuera del País como “Viáticos a funcionarios que viajan fuera del país”, para diferenciarlos de los que se pagan a funcionarios que viajan dentro del país.

Es oportuno aclarar, que tanto a nivel nacional como municipal, los viáticos de los funcionarios públicos deben estar previamente establecidos y aprobados en sus respectivos presupuestos, de lo contrario lo que no está presupuestado no puede ser pagado.

En el caso de los gastos por servicios profesionales, si se pactan o establecen su pago dentro del propio Contrato, somos de la opinión que deben ser pagados tal y como se estipularon en la relación contractual.

En consecuencia, el pago de viáticos al Asesor Legal del despacho Alcaldicio, procede si éste ha cumplido con los viajes o traslados a diferentes lugares del Distrito y presente los comprobantes de hospedaje, alimentación etc.

En cuanto a su segunda interrogante, debo señalar que el artículo 239 de la Constitución Política, al referirse a la figura del Tesorero señala:

“Artículo 239: Habrá en cada Distrito un Tesorero, elegido por el Concejo, para un período que determinará la Ley y quien será el Jefe de la oficina o departamento de

recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

La Ley dispondrá que en aquellos Distritos, cuyo monto rentístico llegue a la suma que ella determine, se establezca una oficina departamento de auditoria a cargo de un funcionario que será nombrado por la Contraloría General de la República.” (El subrayado es nuestro)

En cuanto a las atribuciones de los Tesoreros Municipales, el artículo 57 de la Ley 106 de 1973 dispone en sus normas más relevantes lo siguiente:

“Artículo 57: Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio para lo cual llevarán libros de Ingresos y egresos;
2. Llevar los libros de Contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y ejecución del presupuesto;
3. Asesorar a los Alcaldes en la elaboración de los presupuestos y suministrarles los datos e informes necesarios;
4. Registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde así como examinar los comprobantes.
5. Enviar al Concejo y al Alcalde copia del listado de Caja, la relación pormenorizada de los ingresos y egresos con la periodicidad que determine el Consejo Municipal;

6. **Presentar al Concejo, al Alcalde y a la Contraloría General de la República al final de cada ejercicio fiscal, un informe del movimiento de tesorería, e informar, cada vez que fuere requerido sobre la situación del Tesoro Municipal;**

...

...

19.

20. **Todas las demás que les señalen las leyes o los acuerdos municipales”.**

Del artículo transcrito se destaca, las delicadas funciones que realiza un Tesorero dentro de una Municipalidad, de allí, pues, la importancia que tiene para la vida jurídica y financiera de un Distrito el escoger a una persona idónea para ese cargo.

La Tesorería organizará las oficinas recaudadoras de los impuestos, tasas y derechos, contribuciones y otros ingresos del Municipio, de tal forma que le garanticen una buena atención, así como un efectivo y oportuno recaudo.

También puede recaudar sus tributos por intermedio de cobradores auxiliares que depositarán el monto de la recaudación en el Banco Nacional de Panamá o en la Tesorería, diariamente, de conformidad con la reglamentación que exista al respecto.

El Tesorero, como funcionario del Gobierno Municipal que recibe los recaudos y paga, tiene a su cuidado la custodia y entrada de los fondos públicos, rendirá cuentas de conformidad las reglas que establece la Contraloría General, en aprobación del poder ejecutivo y será responsable por tales fondos y responderá por todas las pérdidas que ocurran a causa de negligencia o uso ilegal de tales fondos; **también mantendrá informado regularmente al Concejo y al Alcalde sobre su gestión.**

Veamos ahora, algunos artículos de la Ley N°.55 de 1973, que guardan relación con el tema objeto de su consulta:

“Artículo 32: La Tesorería Municipal de cada Distrito tendrá a su cargo el reconocimiento, recaudación y fiscalización de los impuestos de que trata el presente Capítulo.”

“Artículo 57: La Tesorería Municipal en cada Distrito recaudará los tributos a que se refiere esta ley, y podrá designar recaudaciones especiales.”

“Artículo 68: Las funciones de vigilancia de los tributos estarán a cargo, de modo general, del Tesorero Municipal en cada Distrito, y de modo especial por los Representantes de Corregimientos, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los servidores públicos mencionados en este artículo ejercerán funciones de policía fiscal en lo que se refiere al cumplimiento y ejecución de las leyes, acuerdos y reglamentos así como de las demás disposiciones vigentes para los fines de la recaudación.”

Obsérvese que le están atribuidas al Tesorero Municipal una serie de funciones que dicen relación con la fiscalización y cobro de los impuestos municipales y que este funcionario se encuentra dotado de los mecanismos idóneos para cumplir esas funciones (v. gr. Jurisdicción coactiva).

Independientemente de la autonomía que tiene por ley el Tesorero Municipal para ejercer sus funciones, no cabe la menor duda que este funcionario deberá mantener excelentes relaciones con el Alcalde y con los miembros del Concejo Municipal, con la finalidad de intercambiar ideas, y tomar medidas conducentes a una mejor recaudación de los tributos municipales, y a cumplir con las instrucciones de pago, ordenadas por el Alcalde. A este respecto le adjuntamos copia de la Circular expedida por este despacho sobre la

relación entre el Alcalde y el Tesorero, referente al tema de las facultades y competencias del Alcalde y el Tesorero.

Esta Procuraduría, es del criterio que en aras de lograr un buen funcionamiento del Municipio de Renacimiento y, la Tesorería Municipal debe existir una buena coordinación entre las autoridades principales a saber: El Alcalde y el Tesorero.

Las faltas o delitos en que pueda incurrir un Tesorero Municipal, deben ser atendidas a nivel del Consejo Municipal, por ser este último quien elige al funcionario recaudador, tal y como lo establece el numeral 17, del artículo 17 de la Ley 106 de 1973.

Por su parte, el artículo 55 ibídem, establece lo siguiente:

“Artículo 55. Los Tesoreros Municipales sólo pueden ser destituidos por la Corporación respectiva en los siguientes casos:

- 1. Incumplimiento de sus deberes como servidores públicos.**
- 2. Condena por falta cometida en ejercicio de sus funciones o por delito común y,**
- 3. Mala conducta en el ejercicio de sus funciones”**

Como podemos observar, corresponde a la Máxima Corporación, que elige al Tesorero, la aplicación de las sanciones, cuando este funcionario incurriere en faltas o delitos.

En lo que respecta a su tercera interrogante, sobre el tema de la Resolución mediante la cual el Consejo Municipal autorizó al Alcalde del Distrito de Renacimiento, a vender 69 novillos que fueron asignados a ese Municipio por el Ministerio Público, derivados de una confiscación por hurto pecuario, debemos indicarle, que todo acto se presume válido, hasta que el mismo no sea demandado por ilegal. Ello es así, en virtud del Principio de Irrevocabilidad de los Actos Administrativos, lo cual quiere decir, que éstos deberán ser

demandados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, y sea ella (la Sala III), quien decida sobre su legalidad o ilegalidad.

Mientras tanto, debemos entender que la aludida Resolución N°.24 de 6 de diciembre de 2000, es totalmente válida.

Su cuarta y última interrogante, guarda relación con la Circular Núm.130-Leg de 21 de noviembre de 2000, por medio de la cual la Contraloría General de República, con el ánimo de evitar la concreción de un plan de reducción de gastos al Presupuesto General del año fiscal 2000, decidió racionalizar los gastos a lo necesario, en ciertos rubros del Presupuesto General del Estado.

Esta Procuraduría de la Administración, no comparte el criterio legal expuesto por el Asesor Legal, del Municipio de Renacimiento, cuando sostiene que: **"... dichos gastos ya fueron asignados en el presupuesto para el ejercicio fiscal de 2000, deben ser ejecutados conforme fueron presupuestados"**.

Debemos indicar al señor Alcalde, que tales medidas adoptadas y comunicadas mediante la precitada Circular N°130 del 2000, tienen su fundamento legal en el artículo 195 y concordantes, de la Constitución Política y, la Ley N°32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la República, por medio de el cual se solicitó adoptar en materia de ejecución presupuestaria, una serie de medidas de racionalización económica.

Se debe tener presente, que esta medida no proviene de manera arbitraria de la Contraloría General de la República, por lo contrario, debemos indicar que, tal decisión proviene del Órgano Ejecutivo, en función de las atribuciones que le confiere la Carta Fundamental, que versan sobre las funciones del Consejo de Gabinete.

Para los efectos de la citada Circular y la racionalización del Gasto Público, esto repercute no sólo en las actividades relacionadas con las festividades del día de la Madre sino también se vieron afectadas partidas presupuestarias involucradas en los conceptos de servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo y asignaciones globales. Se quiso con la medida, evitar las

contrataciones de nuevos alquileres, consultorías, servicios profesionales y servicios de publicidad. Expuesto así, se debe entender que son medidas de cumplimiento ineludible por parte de todas las entidades, incluso los Municipios.

Estas medidas y, su puntual y correcto cumplimiento efectivo busca contribuir al cierre del año fiscal 2000, dentro del presente ejercicio económico, con su presupuesto debidamente equilibrado.

Esperando que nuestras orientaciones contribuyan a la buena marcha del Municipio de Panamá.

Atentamente,

Original }
Estado } **Llida Alma Montenegro de Fletcher**
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14/hf