

Panamá, 26 de febrero de 1997

H.C. MANUEL JIMÉNEZ  
Presidente del Consejo Municipal  
de Panamá

E. S. D.

Señor Presidente del Consejo:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No.CMPP/004/97 calendado 14 de enero de 1997, y recibido en esta Procuraduría el 31 de enero del mismo, relacionado con varios tópicos relativos al tema presupuestario municipal. Daremos respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en que nos fueron planteadas.

En primera instancia queremos manifestar, ~~que este~~ Despacho realizó una profunda investigación en materia presupuestaria, a fin de determinar y establecer en estricto derecho, cada una de las respuestas que a continuación ofrecemos.

**PRIMERA INTERROGANTE:**

“ 1. ¿El Presupuesto Municipal es un acuerdo municipal o no?  
”

El Presupuesto Municipal, si es un Acuerdo Municipal. Sustentamos nuestro criterio, basados en lo establecido en el artículo 240 numeral 1 de la Constitución Nacional, y en el numeral 1 del artículo 45, de la Ley No.106 de 1973, que dice:

“ARTICULO 240. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos...”

“ARTICULO 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones.

1.- Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, específicamente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales..... “ (El subrayado y negritas son nuestros).

Estos artículos facultan de manera expresa, a los Alcaldes para presentar proyectos de Acuerdos y muy específicamente cuando se refiere al Presupuesto Municipal.

SEGUNDA INTERROGANTE:

“ 2. ¿Es el Acuerdo de Presupuesto del Municipio de Panamá un acuerdo especial o uno normal? “

En lo que respecta a la característica de Especial o Normal del Acuerdo de Presupuesto del Municipio de Panamá, somos del criterio que el mismo es ESPECIAL; esta categoría o especialidad se la da el hecho, que sólo el Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones puede presentar el Presupuesto Municipal.

Cabe señalar, que el Acuerdo de Presupuesto Municipal es un acto de autoridad soberana, por medio del cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos para un periodo determinado. Considerando, el Presupuesto como un cálculo previo de los ingresos y gastos de la Administración Municipal, determinados por el Jefe de dicha Administración, no cabe la menor duda que la singularidad que este sólo pueda ser presentado por el Alcalde, lo hace un Acuerdo Especial.

TERCERA INTERROGANTE:

“ 3. ¿El procedimiento para aprobar el acuerdo contentivo del presupuesto municipal es el mismo que el del resto de los acuerdos municipales? ”

En materia de presupuesto, y bajo las normas de administración presupuestarias, podemos señalar que el procedimiento para aprobar el Presupuesto Municipal, es igual que el resto de los demás Acuerdos Municipales, con la única diferencia que el mismo tiene que ser sustentado, por el respectivo Alcalde del Distrito Municipal.

CUARTA INTERROGANTE:

“ 4. ¿Puede hacerse modificaciones al proyecto de acuerdo presupuestario enviado por el Alcalde al Consejo?”

El Proyecto de Acuerdo presupuestario si puede sufrir modificaciones, tal y como lo establece el artículo 135, del Acuerdo No.8 de 27 de marzo de 1979, por el cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Panamá, que dice así:

“Artículo 135: Tan pronto como el Alcalde del Distrito presenta a la consideración del Consejo el Proyecto de Ley de Sueldos y el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos, el Presidente del Consejo, los pasará a la Comisión de Hacienda y Tesoro para que ésta rinda informe y sugiera las modificaciones que creen necesarias.”  
(El subrayado es nuestro).

#### QUINTA INTERROGANTE:

“ 5. Si el acuerdo de presupuesto de 1997 no ha sido sancionado, objetado o vetado hasta la fecha, se entiende que el presupuesto que sigue en vigor es el del año 1996 hasta tanto entre en vigencia el del año 1997? “

Para contestar esta interrogante, nos tenemos que remitir a lo establecido en el artículo 123 de la Ley No.106 de 1973, que señala:

“**Artículo 123.** El ejercicio financiero municipal se iniciará el 1o. de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Consejo Municipal motivadamente establezca otro periodo en el que habrá de regir el presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior hasta que sea aprobado el que corresponda.” (El Subrayado es nuestro).

De la norma transcrita, se puede colegir ante lo planteado en su interrogante, que hasta tanto no sea aprobado el presupuesto de 1997, seguirá rigiendo el Presupuesto de la vigencia anterior (o sea el de 1996).

Ahora bien, en lo que respecta a las interrogantes 6, 7, 8 y 9 de la presente Consulta consideramos que todas guardan relación entre si con lo establecido en el literal c), del artículo 41 A de la Ley No.106 de 1973. Veamos:

#### “ SEXTA INTERROGANTE:

6. ¿Cuál es el tiempo en el cual los acuerdos aprobados por el Consejo deben ser sancionados, objetados o vetados por la Administración Alcaldicia?

**SÉPTIMA INTERROGANTE:**

7. ¿Qué ocurre si pasado el tiempo en el cual un acuerdo aprobado por el Consejo debe ser sancionado, objetado o vetado, la Administración regresa el mismo a la Cámara Edilicia sin ninguna de las manifestaciones anteriores?

**OCTAVA INTERROGANTE:**

8. ¿Qué sucede si transcurrido el tiempo arriba señalado la Administración no lo devuelve sino pasado el término con exceso de días?

**NOVENA INTERROGANTE:**

9. ¿Si ha transcurrido el periodo en el cual el Alcalde debía sancionar, objetar o vetar el acuerdo contentivo de presupuesto municipal, no ha hecho lo que corresponda, se podría aplicar pasado treinta (30) días lo relativo al silencio administrativo o se aplicaría el silencio pasado los seis días que le concede la ley al alcalde para sancionar, objetar o vetar, en cuanto a entender vetado el acuerdo correspondiente?"

A continuación, y para dar respuesta a cada una de las interrogantes planteadas (6, 7, 8 y 9), transcribimos lo establecido en el literal c), del artículo 41 A de la Ley No.106 de 1973, que dice:

“Artículo 41. A. El trámite que debe sufrir todo proyecto de Acuerdo será el siguiente:

a. ....

b. ....

c. Una vez aprobado un proyecto, el Acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en el que lo reciba. Devuelto un Acuerdo vetado o con objeciones, el mismo volverá a debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a

sancionar el Acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado.” (El subrayado es nuestro).

En lo que respecta al tiempo en el cual los Acuerdos aprobados por el Concejo deben ser sancionados, objetados o vetados por el Alcalde del Distrito (pregunta No.6), debemos indicar que al tenor de lo dispuesto en el ut supra citado artículo 41 A, el mismo corresponde seis (6) hábiles contados desde la fecha en que lo reciba.

Por otra parte, si pasado el tiempo en el cual un Acuerdo aprobado por el Concejo, no recibe la sanción, objeción o veto del Alcalde del Distrito (pregunta No.7), se aplicará lo señalado en el último párrafo de ya citado artículo 41 A, literal c), que dispone que en caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el Acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de dicho Cuerpo Colegiado con la asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en el que consta la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado.

Ahora bien, si transcurrido el tiempo señalado, la Administración no devuelve el Acuerdo, sino pasado el término con exceso de días (pregunta ocho), se deberá proceder igualmente, como lo indicado en el párrafo anterior.

La interrogante nueve (9) advierte y cuestiona la situación del periodo transcurrido en el cual el Alcalde debía sancionar, objetar o vetar el acuerdo contentivo de presupuesto municipal, y no ha hecho lo que corresponda. Ante la situación planteada, nos permitimos citar lo establecido en el artículo 123 de la Ley No. 106 de 1973, que dispone lo siguiente:

“**ARTICULO 123.** El ejercicio financiero o municipal se iniciará el 1o. de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Concejo Municipal motivadamente establezca otro periodo en el que habrá de regir el presupuesto, seguirá el presupuesto anterior hasta que sea aprobado el que corresponda.”

En cuanto a la adopción del Presupuesto por decisión del Consejo Municipal, la misma, se erige como medida excepcional, con la finalidad de que el Municipio no carezca del Presupuesto, lo cual contrariamente, originaría trastrocamientos desmesurados en la Administración Municipal; con este propósito, también se fundamenta la prorrogación automática del Presupuesto vigente en el periodo inmediatamente anterior.

#### DÉCIMA INTERROGANTE:

“ 10. ¿ Deben ser expresas o tácitas las manifestaciones de sancionado, objetado o vetado? “.

Todo Acuerdo Municipal, de hecho, puede ser objeto de la sanción, objeción o veto; no obstante la manifestación de tal acción puede darse en las dos (2) formas, ya sea expresa o tácitamente.

Ambas manifestaciones (expresa o tácita), están contenidas en el ya citado literal c), del artículo 41 A; serán expresas, cuando dicho Proyecto dentro del término de los seis (6) días hábiles, es sancionado, objetado o vetado. Serán tácitas, cuando transcurrido ese mismo periodo no se ha dado pronunciamiento alguno, por parte del Alcalde sobre dicho Proyecto.

#### DÉCIMA PRIMERA INTERROGANTE:

“ 11. ¿Qué significa el término inmediatamente aludido en el Artículo 41 A literal c) ?”.

El término “*inmediatamente*”, aludido en el literal c del artículo 41 A, tiene la connotación de, forzoso cumplimiento. Debemos señalar que cuando son Acuerdos que no se refieran al Presupuesto Municipal, los mismos serán de forzoso cumplimiento; sin embargo cabe advertir que materia de Presupuesto, el mismo no se puede aprobar por insistencia, pues la figura de la *insistencia* en este ámbito no existe.

Esta Procuraduría, recomienda que tanto la Administración Municipal como el Consejo Municipal, deben procurar un balance o equilibrio en sus decisiones de forma tal que favorezcan a ambas partes, con miras a lograr óptimos resultados para el mejor beneficio del Municipio.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs