

Panamá, 27 de marzo de 2001.

Licenciado

JUAN CARLOS NAVARRO Q.

Alcalde del Distrito de Panamá

Provincia de Panamá

E. S. D.

Señor Alcalde:

Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley de, "*servir de consejeros jurídicos a los funcionarios públicos administrativos*", damos respuesta a Nota N-D-206 fechada 16 de febrero de 2001 en la que nos expone lo siguiente:

"El uso de teléfonos celulares por parte del señor Alcalde y de sus colaboradores responde a una política de dinamización de funciones que conlleva a la agilización de las labores propias de cada Despacho. La utilización de dichos aparatos se limita al tiempo contratado y para el desarrollo de actividades propias de la oficina, lo que es fácil de comprobar a través del listado de llamadas.

" ¿ Puede, la Contraloría General de la República objetar gastos de la naturaleza del expuesto, existiendo y justificándose la necesidad del uso, así como la partida que respalda el gasto y determinar, además, el número de funcionarios que pueden disponer del

servicio, cuando a bien así lo determine el señor Alcalde?

I. ANTECEDENTES. Según los asesores del Alcalde, éste y sus colaboradores más inmediatos necesitan de un medio de comunicación que satisfaga las exigencias del trabajo en horas fuera del horario normal e inclusive durante los fines de semana. Consideran que, el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, es el indicado para designar a los funcionarios que harán uso de los referidos teléfonos, por lo que conceptúan que la Contraloría General de la República, no puede interferir para determinar el número ni el funcionario que debe utilizar los referidos teléfonos, ya que como quedó expuesto esta es una potestad propia del Jefe de la Administración Municipal, que encuentra fundamento en el artículo 240, numeral 2 de la Constitución Política de la República y en el artículo 43, numeral 3 de la Ley No.106 de 1973, conforme quedó modificada por la Ley No.52 de 1984. De allí que en su opinión los teléfonos celulares utilizados por el señor Alcalde y sus colaboradores más inmediatos, encuentren plena justificación para que el servicio sea sufragado por la Administración Municipal, dentro de los parámetros establecidos por el Despacho Superior con fundamento en su presupuesto y en el principio de autonomía administrativa y financiera.

II. CONSIDERACIONES GENERALES.

A propósito de la autonomía como concepto clave en este análisis, ella tiene su origen en raíz griega y significa la posibilidad de darse la propia ley. "Es la potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, Provincias, regiones u otras entidades a él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, es decir, es una facultad de la

municipalidad autorganizarse (sic) en el marco de la soberanía del Estado nacional y su ley fundamental.”¹

La autonomía municipal es la capacidad que tienen las autoridades municipales de regular, reglamentar y ejecutar acciones.

La Doctrina Administrativa afirma que, el Municipio es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre en mayor o menor escala, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional. (Ver, *FALLO de 1º de febrero de 1996. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Demanda de Nulidad*).

Adicionalmente, nuestra jurisprudencia acerca de la autonomía municipal ha externado: *“En la legislación positiva panameña, el Municipio es la entidad administrativa del distrito y presenta las características propias de un gobierno local tal como lo concibe la Constitución Nacional: con representación popular partidista; flexibilidad para su organización administrativa: patrimonio y poder tributarios propios; capacidad de ejecución y la separación de poderes dentro de la misma administración municipal, con lo que sus organismos de gobierno y administración están bien definidos.”* (Ver, **FALLO, de 1º de febrero de 1996. ibídem**)

Lo anterior, indica que teóricamente, la doctrina, la jurisprudencia y la Ley reconocen autonomía a los municipios, concretamente en el caso nuestro, en materia financiera y económica; sin embargo, lo cierto es que en lo funcional esto no es del todo cierto, por cuanto, “no existe la facultad de definir políticas propias y de carácter global, ya que siempre debe coordinarse con el Ministerio de Economía y Finanzas (antes, Ministerio de Planificación y Política Económica); tampoco existen competencias

¹ LEIS R. Raúl. *Abrir canales de participación: Descentralización y Poder Local*. Edita CONADEL. Panamá, noviembre de 2000.

exclusivas y bien definidas por el contrario, existe una marcada subordinación a las instituciones centralizadas del Estado, incluyendo las descentralizadas y la Contraloría².

Además la situación económica de los Municipios en Panamá dista mucho de ser verdaderamente autofinanciable. En términos generales, sólo el Municipio de Panamá alcanza recaudaciones que logran satisfacer medianamente sus necesidades.

Por otra parte los Municipios no están al margen de los problemas generados por la recesión económica que afecta ciertas actividades directamente vinculadas con la economía del país, y obligan al Estado, en su calidad de garante de la seguridad ciudadana ha través de la Contraloría General de la República³, a establecer diversas políticas de racionalización del gasto público, entre las que está precisamente, controlar la telefonía celular, reconociendo que si bien éste es un medio que favorece la comunicación interinstitucional, lo cierto es que también genera un incremento en los gastos previstos bajo el rubro de servicios básicos.

De allí que por razón de las medidas de control del gasto, la Contraloría dictó la CIRCULAR Num.07-DC fechada 19 de febrero de 2001, en la que se establece la REGULACIÓN DE LA TELEFONÍA CELULAR EN EL SECTOR PÚBLICO. Regulación que tiene su fundamento en la Constitución Política, artículo 276 y en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República⁴, específicamente en los artículos 35 y 36, los cuales son del siguiente tenor:

² FUENTE: Estudio realizado por, CARDONA RECINOS, Kokael. Titulado Descentralización y Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y perspectivas hacia el siglo XXI. Para FUNDACIÓN DEMUCA-COOPERACIÓN ESPAÑOLA.

³ Ver, Ley 32 de 1984.

⁴ Publicada en Gaceta Oficial No.20.188 de 20 de noviembre de 1984.

"ARTÍCULO 35. La Contraloría establecerá y mantendrá un control efectivo sobre los fondos, las especies venales y todos los demás bienes, muebles o inmuebles, que integren los patrimonios de las entidades estatales o que han sido confiados a éstas bajo custodia, cuidado o control de servidores públicos.

Los departamentos u oficinas encargados de llevar la contabilidad en los distintos Ministerios, entidades autónomas, semi-autónomas, municipales, Juntas Comunales, empresas estatales, empresas mixtas y en general todas las empresas en cuyos capitales tenga participación una entidad estatal, mantendrán inventarios y registros adecuados y oportunos sobre todos los bienes que ingresen o salgan del patrimonio de dichas dependencias estatales. *(Lo subrayado es de este Despacho)*

=====0=====

"ARTÍCULO 36. La Contraloría General dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes." *(Lo subrayado es de este Despacho)*

Las normas pre-insertas no dan margen a dudas. Esta entidad estatal está facultada para fiscalizar y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos en general, sean de entidades autónomas, semi-autónomas, gobierno central, empresas estatales, mixtas y de los municipios.

Adicionalmente, a los instrumentos legales citados, la Ley de Presupuesto, para la vigencia fiscal 2001, contenida en la Ley No.55 de 27 de diciembre de 2000, publicada en la

Gaceta Oficial No.24.209 de 28 de diciembre de 2000, contiene una norma que faculta a la Contraloría General para adoptar diversas medidas en cuanto a la aplicación de las normas presupuestarias, ésta es el artículo 214, que dice:

"ARTÍCULO 214. APLICACIÓN DE LAS NORMAS. Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República para que mediante instructivos y circulares, instruyan a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de estas Normas Generales de Administración Presupuestaria. Copia de estos instructivos y circulares deben ser remitidos a la Comisión de Presupuesto".

En cuanto a la CIRCULAR Num.07-DC, en la misma contiene la regulación referente al uso de los teléfonos celulares por funcionarios de oficinas públicas, y tiene legitimidad, como se desprende de las normas anteriormente señaladas. A continuación y para mayor ilustración pasamos a copiar lo medular de algunas partes de la referida CIRCULAR:

La Circular es para "Ministros de Estado, Titulares del Órgano Legislativo, Judicial, Ministerio Público y del Tribunal Electoral, Rectores de Universidades, Gerentes y Directores de Entidades Públicas".

" 1. Para que se autorice la compra de teléfonos celulares, la Entidad deberá contar en su presupuesto de gastos con el código 801 Equipo de Telecomunicaciones. De poseer este rubro en su presupuesto, deberá facilitar a la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General en dicha entidad, el listado detallado de las adquisiciones programadas de este Equipo, suministrado

por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el evento de no contar con el precitado código de gastos, deberá utilizar los mecanismos de modificación al presupuesto.

2. Se ha establecido en una negociación directa con Cable & Wireless unos planes y tarifa especial para las entidades que conforman el sector público para el año 2001.

3. Los minutos excedentes serán (según el plan que se escoja) para las 24 horas del día pagados por el respectivo usuario.

4. Los planes se han diseñado con base a las necesidades de comunicación y los funcionarios que tendrán derecho al uso de la telefonía celular, con cargo al Estado, serán aquellos señalados en la siguiente distribución:

PLAN A

PLAN A-1

PLAN B

PLAN C

PLAN D

5. Aquellos funcionarios no contemplados en los planes, pero que por razones propias de su cargo requieran el uso de este servicio, podrán ser incluidos en los planes antes descritos con la aprobación de la máxima autoridad de la Institución, siempre y cuando se cuente con disponibilidad presupuestaria y financiera y sea debidamente aprobado por el Contralor General.

6. ...

7. Los teléfonos celulares y los accesorios que adquieran las Entidades, deberán ser inventariados en el sistema contable patrimonial establecido e identificado apropiadamente (código de barras, "plaquitas", etc.)

8. El servicio de telefonía deberá imputarse a la partida presupuestaria 115-Servicios Básicos Telecomunicaciones.
13. ...” (Lo subrayado es de este Despacho).

En la Circular comentada no se incluye a los Municipios cuando se mencionan los funcionarios Ministros de Estados, Titulares de Órgano Legislativo, Judicial, Ministerio Público y del Tribunal Electoral, Rectores de Universidades, Gerentes y Directores de Entidades Públicas.

III. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA.

Resumiendo, podemos concluir que todo lo relativo al uso de los teléfonos celulares en los despachos públicos está regulado por el referido instrumento legal que para tales fines ha dictado la Contraloría General en uso de las facultades conferidas por la ley, excluyendo a los Municipios que no son subsidiados, quienes por ser entidades públicas con autonomía financiera y presupuestaria, le corresponde adoptar las normas de racionalización del gasto público y las políticas de su control por disposiciones generales adoptadas por la autoridades del Gobierno Central responsables de las políticas públicas de carácter económico y financiero.

Esto no quiere decir que se desconozca la autonomía que la propia Constitución le ha otorgado a las instituciones municipales, sino, de lo que se trata aquí es de racionalizar, controlar y uniformar el manejo de los gastos públicos, en función de que el Estado plenamente consciente de los diversos procesos que afectan a la economía estatal ha adoptado diferentes políticas de racionalización de los gastos.

En resumen, el Contralor General sí puede objetar los gastos mencionados, en este caso específico el relativo al uso de teléfonos celulares por funcionarios públicos, por virtud de las políticas públicas económicas establecidas, ya que la medida adoptada abarca a todo el sector público como bien lo señala la Circular comentada, aunque conceptuamos que en el caso de los Municipios no subsidiados y con la capacidad

presupuestaria para enfrentar sus necesidades, le corresponde a estos tomar las medidas de control y racionalización de los gastos relativos al presupuesto municipal..

De este modo espero haber dado respuesta a la interrogante formulada, me suscribo con mis respetos de siempre.

Atentamente,

Original } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.