

Panamá, 14 de mayo de 2003.

Licenciado
MAURICIO CEBALLOS
Director Nacional Encargado de Gobiernos Locales
Ministerio de Gobierno y Justicia.
E. S. D.

Señor Director Nacional Encargado:

De conformidad con las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial la Ley 38 de 2000, contenida en su artículo 6, numeral 1, de servir de asesores jurídicos de la administración pública, le damos contestación a su nota consulta relacionada con el traslado de partidas presupuestarias municipales.

Antecedentes de la consulta.

Mediante el Acuerdo Municipal N°5 de 12 de febrero del 2003, se transfiere del Gobierno Central, una partida presupuestaria al reglón de proyectos locales, no obstante, el referido acuerdo fue vetado por la Alcalde Municipal de Natá, por considerarlo violatorio de la Ley 47 de 1946, modificada y adicionada por la Ley 34 de 1995, (Orgánica de la Educación), específicamente en sus artículo 18 y 19, en lo que refiere a que el 20% de los fondos municipales, se destinarán para la educación oficial del respectivo Distrito.

Por su parte, el Acuerdo N°5 de 2003, en su considerando N°1 establece que en virtud de las modificaciones de la Ley 13, se hace necesario el apoyo económico que mediante Ley se otorga a las escuelas primarias y secundarias, consistente en B/.33.00 por estudiante, y por ello se requiere dar apoyo a cada

Corregimiento, con proyectos locales escolares, por lo cual la Comisión de Educación, acordó realizar una transferencia de partida del Presupuesto Municipal.

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

En primer lugar, estimamos necesario revisar y analizar algunas disposiciones citadas en la nota consulta, que nos permitirán esclarecer los puntos consultados.

Veamos primero los artículos 18 y 19 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, modificada y adicionada por Ley 34 de 1995, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 18: En cada Distrito Municipal existirá una Junta Municipal de Educación compuesta de siete (7) miembros nombrados así: dos (2) por el Ministerio de Educación; uno (1) por el Consejo Municipal; dos (2) elegidos por votación por los Clubes de Padres de Familia y dos (2) elegidos por votación por los maestros del Distrito.

Los representantes de Padres de Familia y de los maestros durarán en sus puestos por un período de dos (2) años y podrán ser reelectos. Las elecciones para escoger cada uno de estos grupos de representantes, se efectuarán en dos años alternos. Los destinados por el Ministerio de Educación y por el Municipio, son de libre nombramiento y remoción de estas entidades.

PARÁGRAFO: El Órgano Ejecutivo reglamentará las elecciones así como la organización e instalación de las Juntas Municipales.

Artículo 19: Las Juntas Municipales de Educación, integradas en la forma prevista, cooperarán con las autoridades del ramo educativo en todas las acciones que contribuyan a impulsar la cultura y la educación del distrito, y velarán porque el 20% de los fondos municipales, destinados a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el 5% de los fondos municipales destinados a la educación física, en el primer y segundo nivel de enseñanza, sean invertidos de acuerdo con lo que dispone la Ley. Todo

cuenta contra el Tesoro Nacional debe llevar la firma del presidente de la Junta Municipal de Educación.

El Órgano Ejecutivo reglamentará las demás funciones, así como la organización e instalación de las Juntas Municipales de Educación”.

En primera instancia, debemos señalar que las disposiciones antes transcritas no han sido derogadas, por lo tanto, las mismas se encuentran vigente. No obstante, se observa en éstas, con claridad que habrá en cada distrito una Junta Municipal de Educación, conformada por un funcionario municipal y de educación y otros miembros de la comuna, quienes deberán cooperar con las autoridades de educación para impulsar la cultura y educación del distrito, organización de educación facultada para vigilar que los municipios destinen el porcentaje indicado en la ley, para la educación oficial tal y como se indica.

En lo que refiere a la Ley 13 de 1987, la cual modifica algunos artículos del Decreto de Gabinete 168 de 1971 y la Ley 49 de 2002, que a su vez modifica el referido decreto, observamos, que dichas normativas, refieren al seguro educativo, el cual no es más que un fondo constituido por las contribuciones, provenientes de los salarios básicos de los empleados del sector público y privado, para atender propósitos educativos, señalados expresamente en la Ley.

Luego entonces, debe quedar claro que no es lo mismo el fondo recaudado por el seguro educativo, que el destinado por los municipios, que deben estar incluidos en el presupuesto, con la finalidad de impulsar la cultura y educación dentro del respectivo distrito, no obstante, lo que sí es cierto, es que ambos fondos deberán utilizarse para fines educativos.

En otro sentido, también es oportuno observar algunas disposiciones sobre la materia presupuestaria, en primer lugar las del ámbito municipal.

En revisión del Acuerdo N°1 de 15 de enero de 2003, publicado en Gaceta Oficial 24,752, de 27 de febrero de 2003, mediante el cual se expide el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Municipio de Natá, para el año comprendido de 1 de enero al 31 de enero de 2003, no se observa disposición alguna sobre el traslado o transferencia de partidas del presupuesto Municipal, por lo cual nos remitimos inmediatamente, a la Ley 51 de 22 de noviembre de

2002, que contiene el Presupuesto General del Estado, para la vigencia de 2003, en la cual vale citar en primer lugar el artículo 154 que reza lo siguiente:

“ARTICULO 154.ÁMBITO. Las Normas se aplicarán para el manejo del Presupuesto de las Instituciones del Gobierno Central, Instituciones descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros, y en los Municipios y Juntas Comunales en lo que le sean aplicables”. (El subrayado es nuestro).

De la norma transcrita, se infiere con claridad que las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto General del Estado, son aplicables en todas las entidades del Estado, luego entonces la referida ley se aplicará de forma supletoria cuando sea necesario, sobre el Acuerdo Municipal N°1 de 2003, que contiene el Presupuesto de ingresos y egresos del Municipio de Natá, esto apoyado en un mandato constitucional, cuyo texto es como sigue:

“Artículo 231. Las autoridades Municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la república, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”.

Así entonces, los Municipios, pese a su autonomía, por orden constitucional, deberán cumplir las normas nacionales, es decir, que el Municipio de Natá, además de dar cumplimiento a los acuerdos municipales, también, con el Acuerdo Municipal N°1 de 2003 y la Ley del Presupuesto General del Estado.

En ese orden, en cuanto al traslado de las partidas presupuestarias, la Ley General de Presupuesto del Estado, vigente para el 2003, contiene lo siguiente:

“ARTICULO 196.TRASLADO DE PARTIDA. Es la transferencia de recursos de partidas del presupuesto, con saldo disponible o sin utilizar a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que no tengan asignación presupuestaria. Los traslados de partida se podrán entre el 15 de febrero y el 15 de noviembre. Los traslados de partidas podrán realizarse en cualquier época del año, en el caso de obras de inversiones sociales.

Las instituciones públicas presentarán las solicitudes al Ministerio de Planificación y Política Económica, el cual autorizará, previa consulta a la Contraloría General de la República, respecto a la efectiva disponibilidad de los saldos no comprometidos. Los traslados de partidas de cien mil balboas (B/100,000.00) o más se remitirán a la Comisión de Presupuesto para su consideración. Si la Comisión de presupuesto no realiza ninguna actuación dentro de los quince días calendarios siguientes al recibo de la solicitud, se entenderá que ha sido aprobada la modificación correspondiente. Si por el contrario la Comisión de Presupuesto realiza actuación, la entidad solicitante deberá sustentarla ante la Comisión, la que la aprobará o la rechazará.

La documentación correspondiente a los traslados de partidas menores de cien mil balboas (B/.100,000.00) se remitirá a la Comisión de Presupuesto para su conocimiento.

PARAGRAFO: No se podrá dividir el objeto de gasto de la partida presupuestaria en partes o grupos con el fin de que el monto objeto del traslado no alcance los cien mil balboas (B/100,000.00)”.

“ARTICULO 197.LIMITACIONES A LOS TRASLADOS DE PARTIDAS. Las solicitudes de traslados de saldos de las partidas de gastos deberán ajustarse a las siguientes normas:

1. Los saldos de las partidas de gastos de funcionamiento podrán ser trasladados entre sí, a excepción de los saldos de las partidas de sueldos fijos, servicios básicos, cuotas a organismos internacionales, contribuciones a la Caja de Seguro Social y del Servicio de la Deuda Pública, cuando no corresponda a ahorros comprobados.
2. Los saldos de partidas de funcionamiento podrán reforzar proyectos de inversión; no obstante, las partidas de inversión no podrán trasladarse para reforzar partidas de funcionamiento.

3. Los saldos de las partidas de inversiones podrán trasladarse entre sí.
4. Se prohíbe trasladar saldos disponibles a las partidas del objeto del gasto codificadas en el grupo de Asignaciones Globales”.

Se infiere de las normas descritas que para realizar el traslado de una partida presupuestaria, las instituciones públicas deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en la Ley General del Presupuesto, no obstante, en el caso específico de los Municipios deberán cumplir con los exigidos en el respectivo Acuerdo Municipal, y también con lo contenido en la Ley General de Presupuesto.

En ese orden vale señalar que por orden Constitucional, contenida en el artículo 240, de la Carta Magna, es atribución exclusiva del Alcalde ordenar los gastos de la administración local, en lo cual deberá ajustarse al presupuesto y los reglamentos de contabilidad, lo cual deberá ser analizado y aprobado posteriormente por el Consejo Municipal respectivo.

Por tanto, concluimos que todos los traslados de partida deberán ser aprobados mediante un Acuerdo, tal y como lo señala el artículo 21 de la Ley 106 de 1973, numeral 8, pero para ello deberá solicitarse al Ministerio de Economía y Finanzas, institución que autorizará o no la solicitud luego de ser consultada a la Contraloría General de la República, que como sabemos es el ente fiscalizador de los fondos del Estado.

Por lo antes expuesto, este despacho es del criterio que es el Alcalde, el facultado para presentar la solicitud de un traslado de partidas, al Ministerio de Economía y Finanzas lo cual deberá ser notificado al Consejo Municipal, pues, éste no debe acordar dicho traslado, sin que así lo haya autorizado el Ministerio de Economía y Finanzas previa consulta a la Contraloría General de la República.

En ese sentido, este Despacho en varias ocasiones ha sostenido, que las autoridades municipales al momento que estimen necesario hacer un traslado de partida deberán ajustarse a la normativa tanto municipal como nacional, luego entonces, los Consejos Municipales, no pueden aprobar un Acuerdo Municipal que viole normas de carácter nacionales, ya que tal proceder podrá ser demandado ante la jurisdicción contenciosa, administrativa.

En conclusión, todo traslado de partida presupuestaria que se haga en las instituciones públicas requerirá la intervención tanto del Ministerio de Economía y Finanzas como de la Contraloría General de la República, que en el caso que ocupa a esta consulta se aplica supletoriamente, todo lo contenido en la Ley General de Presupuesto del Estado.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.