

22 de abril de 1996.

Licenciada
MAYIN CORREA DELGADO
Alcaldesa del Distrito
de Panamá.
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Con agrado pasamos a darle contestación a su Nota identificada D.A. 413 de fecha 4 de marzo de 1996.

En esta comunicación escrita su Despacho nos interroga de la siguiente forma:

"Al establecer el legislador constitucional..., el principio de separación de las rentas y gastos nacionales y municipales. ¿Debemos entender, que el producto de los ingresos provenientes de bienes, impuestos, tasas, derecho, acciones, servicios y demás rentas municipales que se generen en los Municipios, tendrán que invertirse conforme al gasto municipal en la forma en que prescriben los artículos 82 y 112 de la Ley 106 de 1973?

"AD INITIO", debemos reconocer lo interesante de la temática planteada amén de estar signada por una clase de actos administrativos muy pocas veces estudiados y tratados por esta Procuraduría. Nos referimos a los actos administrativos de gestión de gastos municipales. Veamos:

En nuestro ordenamiento jurídico las Municipalidades tienen una especial autonomía jurídica y administrativa; al punto que se les asimila, en su administración al propio Gobierno Central.

En este sentido se sabe que la Administración Pública actúa a dos niveles: el concreto y el genérico, o sea, emite actos concretos y ejecuta actuaciones materiales por una parte, y por

otra define políticas, lineamientos que deberán orientar su actuación concreta.

Sobre esta dualidad funcional, la Administración Local o Comunal ejercita verdaderamente su autonomía, lo cual significa que la autonomía municipal no es de un solo nivel o grado. Así tenemos que los grados de autonomía municipal, "INTER NOS" son los siguientes: 1. La Autonomía Administrativa, 2. La Política o de Gobierno, 3. y la de Organización u Organizativa.

Esas formas de manejo discrecional de los asuntos municipales tienen su más eficiente significado en la llamada autonomía financiera municipal. Ella dice relación, como bien lo señala Usted, con la libertad de gravar a los sujetos o personas naturales o jurídicas, establecidas dentro de la circunscripción municipal, con impuestos, tasa o derechos. Sin embargo está no es una mera liberalidad discrecional, ya que esta facultad impositiva, esta limitada por el estatuto de los contribuyentes, el cual se desprende de la normativa constitucional y legal.

El régimen impositivo municipal es uno de los aspectos más importantes de la significativa organización municipal y sobre todo del mantenimiento de una verdadera autonomía política, administrativa y financiera. Amén de ser el pilar más destacable de la vida de los gobiernos locales, a fin de dotarles de recursos para que puedan hacer frente a las responsabilidades que le han sido asignadas en la Constitución y la ley.

En nuestro Derecho Positivo y Jurisprudencial, el régimen tributario constitucional está referido a estas dos consideraciones:

- 1.- Que el tributo municipal se relacione a una actividad lucrativa, y
- 2.- Que dicha causa impositiva no esté previamente establecida en la ley, como contribución a cargo del Tesoro Nacional. O sea, que no haya doble o múltiple imposición.

Luego de esta digresión, adentrémosnos a saber si los Municipios tiene, en nuestro derecho positivo, libertad absoluta de disposición de sus propios recursos.

Obsérveses que si bien una cosa es la facultad de captar ingresos, y otra distinta es la libertad de disponer de ellos según un libre albedrío. Esto es así dado que esta facultad de, disponer está normada por la llamada autonomía administrativa y ésta, a su vez, como veremos, esta signada por la autonomía gubernamental.

En este orden de ideas, tenemos que en Panamá, los Municipios si bien tienen autonomía administrativa, no son autónomos en cuanto

al nivel organizacional. Esto por cuanto que, el Legislador Nacional puede, por vía de leyes formales, organizar el régimen municipal. Es decir, no tienen, los Municipios, la necesaria exclusividad auto-organizativa.

En cuanto a nivel material y concreto, las Municipalidades, tienen la libertad de ejercer las funciones administrativas consagradas, es decir, tienen autonomía administrativa.

Ahora bien, la facultad autonómica a nivel gubernativo de las Municipalidades está, sin embargo limitada por la exigencia de permitir y auspiciar, la planificación estatal.

En abono a esta idea, la limitación a la facultad autonómica gubernativa de los Municipios dice relación, básicamente con que la Institución Municipal perdura por encima del hombre y supone algo con continuidad, y con independencia; es decir, es una institución y por ello se debe a planes y programas supra regionales.

La organización municipal se rige por una serie de mecanismos tendientes a facilitar la planificación, la dirección o en general la racionalidad de la actividad municipal.

No obstante, la planeación municipal no debe ser obstáculo a la gestión administrativa, planificada por la Administración Central. Es por este interés que, se hace vinculante para la administración municipal esa planificación nacional o global. Y es que la planeación nacional es un instrumento para imponer la política gubernamental y está vista como una forma de institucionalizar el esfuerzo estatal.

Es así que la planeación afecta la autonomía política de los Municipios, al constituirse en una limitante discrecional que el Poder Ejecutivo o el Legislativo, por medio de la emisión de normas jurídicas vinculantes; imponen o pueden imponerle a esos Cuerpos Autónomos.

Esta planeación vinculante se establece incluso en la propia Ley 106 de 1973, específicamente en los artículos 112 y 113, que dicen:

"ARTICULO 112: Los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes para inversiones destinadas a educación pública, educación física, salud e instituciones de bomberos y para las Juntas Comunales en sus respectivas jurisdicciones. Tales asignaciones atenderán a las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios públicos y sociales.

Las Juntas Comunales presentarán al Municipio sus prioridades de proyectos. Para estos efectos antes de aprobar su presupuesto, los Municipios consultarán con el Ministerio de Planificación y Política Económica."

"ARTICULO 113: Los Municipios preparan los programas y administrarán las partidas presupuestarias asignadas a los renglones mencionados en el artículo anterior, en coordinación con las agencias estatales respectivas."

De estas normas se comprende que los recursos municipales, destinados a la educación, salud, y otros servicios públicos; deben ser invertidos en coordinación con los organismos especializados, del orden central o nacional, que tiene que ver con esas áreas.

Estas normas tienen por idea central que los gastos e inversiones municipales, sean racionalizados y se evite la negativa dualidad de funciones, y con ello la dilapidación de recursos públicos. Obsérvese que esta coordinación podría darse voluntariamente, sin que ello signifique una renuncia a la posición jurídica autónoma de los municipios.

Los Municipios deben propender al desarrollo de todo aquello que fuere de utilidad de la generalidad de los vecinos (la comunidad), y además del bien de la sociedad en su conjunto (ver artículo 230 de la Constitución Nacional). Esta función administrativa municipal se refiere lógicamente tanto a los servicios como a las actividades reguladoras de la vida institucional del Municipio.

Debemos tener presente que los planes y programas de desarrollo económico, urbanístico, social, de obras públicas, etc. de los Municipios, si bien son de creación exclusiva de éstos, la ley nacional que regula aquellas materias específicas, necesariamente deberán ser tomadas en cuenta y cumplida en las entidades locales autónomas.

No se trata de una lesión o renuncia a la autonomía municipal, sino que se le exige a los Municipios racionalizar su actividad acomodándola a la actividad gestionada por el gobierno central; así coordinados los esfuerzos de ambos entes se le dará contenido institucional a la actividad administrativa y a los servicios públicos básicos que exige la comunidad.

Esta Procuraduría considera que los bienes y rentas de las entidades territoriales (los Municipios) son de su propiedad exclusiva; o sea gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de la Nación e incluso de los particulares y no pueden ser

ocupados y comprometidos, sino en los términos en que lo sea la propiedad de aquellos; sin embargo el ordenamiento constitucional y legal, cimentado en la idea de la institucionalidad, obliga, a modo de control, que dicha gestión de gastos se realice en coordinación (es decir conforme) a los planes generales de desarrollo de La Nación. Así se hace confluír la ordenación municipal, y por ende, la propia actividad local; en todo el ordenamiento nacional. Es decir, se ve al Régimen Municipal, como dentro de un inmenso fresco, que es toda la actividad del Estado.

Consecuencialmente debemos concluir que el producto de los ingresos provenientes de bienes, impuestos, tasas, derechos, acciones, servicios y demás rentas municipales que, se generan en el Municipio Capitalino; deberán invertirse conforme lo ordenado en los artículos 82 y 112 de la Ley 106 de 1973. Por lo tanto, mientras esas disposiciones no sean modificadas o derogadas, deberán ser observadas y acatadas.

Con la pretensión de haberle brindado nuestro parecer jurídico, nos suscribimos de usted, atentamente,

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION GASTOS

15/AMdeF/cch.