



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de septiembre de 2021
C-SAM-30-2021

Honorable Señora
Sheyla Grajales Gálvez
Representante de Corregimiento
Junta Comunal de Victoriano Lorenzo
Distrito de San Miguelito
E. S. D.

Ref. Quorum reglamentario para la aprobación de acuerdos municipales de recursos provenientes del impuesto de bien inmueble (IBI) para el Plan Anual de Obras e Inversiones y gasto de funcionamiento.

Señora Representante de Corregimiento:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota JCVL-367-21 de 9 de agosto de 2021, recibida en este Despacho, el 16 de agosto del presente año, mediante la cual nos eleva consulta relacionada con el quorum reglamentario para la aprobación de los Acuerdos Municipales expedidos por el Concejo Municipal de San Miguelito, en el sentido de orientarnos si las decisiones relacionadas con disposición de los recursos provenientes del impuesto de inmuebles que estarán comprendidos en el Plan Anual de Obras e Inversiones, así como para el presupuesto de funcionamiento.

En atención al objeto de su consulta, y en virtud de la misión que mantiene esta Procuraduría a través del numeral 6, del artículo 3 de la Ley 38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, que nos insta a brindar orientación a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal, apreciamos que su inquietud guarda relación con el Acuerdo 100 de 30 de diciembre de 2020 "Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Miguelito para la vigencia fiscal 2021", particularmente, la **Circular** emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, seriada No. MEF-2020-44030 de 2 de octubre de 2020, la cual dispuso "**incluir en un solo anteproyecto de presupuesto de Rentas y Gastos Municipales los recursos o fondos provenientes del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI);** concernientes al plan de obras e inversiones como de gasto de funcionamiento"; actuación que escapa del ámbito de nuestra competencia, pues implicaría ir más allá del límite que nos impone la Constitución y la ley. Adicional a ello, estaríamos emitiendo un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre una materia que va más allá del marco de la ley, cuya competencia especial corresponde a otro organismo oficial, en lo que corresponde al manejo del fondo IBI, como es el Ministerio de Economía y Finanzas; lo cual nos excluye conforme el artículo 2 de la Ley 38 de 2000. Veamos:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

Sin perjuicio de lo antes expuesto, nos permitimos brindar una orientación general, sin que ello implique un criterio de fondo, concretamente, sobre lo que debe entenderse por el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipal, su regulación en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 37 de 2009, “Ley de Descentralización de la Administración Pública” y la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

De conformidad con el Acuerdo N°100 de 30 de diciembre de 2020 que aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Miguelito para la vigencia fiscal de 2021”, establece en el artículo 4, **que el presupuesto municipal consiste en la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las Unidades Administrativas Municipales en el ejercicio anual correspondiente, para ejecutar sus programas y proyectos, lograr los objetivos y metas de acuerdo con las políticas municipales en materia de desarrollo Económico y Social.** El Presupuesto Municipal obedece al principio de equilibrio entre sus dos componentes, los ingresos estimados y los gastos autorizados.

En tal sentido, el instrumento de presupuesto municipal es un acto de autoridad soberana, por medio de la 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, en un todo, los cuales son determinados por el Jefe de la gerencia local; no cabe la menor duda que este es elaborado y presentado por el Alcalde, aprobado mediante acuerdo municipal por el Concejo Municipal.¹

Cabe destacar que de conformidad con el artículo 115 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, en concordancia con el artículo 121 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “Sobre el Régimen Municipal”, **el presupuesto es el acto de Gobierno Municipal que contiene el Plan Operativo Anual, preparado de manera obligatoria del Plan Estratégico Distrital Quinquenal, coordinado con el Plan Estratégico de Gobierno,** sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir su funcionamiento e inversiones, que indica el origen y el monto de los recursos recaudados por el Municipio, lo que se espera recibir producto de las competencias trasladadas y el costo de las funciones programadas de la municipalidad, expresados en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

Por tanto, corresponde al Alcalde la elaboración del proyecto de presupuesto, así como de presentarlo ante el Concejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año, para su examen y recomendar su modificación, rechazo o aprobación, a más tardar el primer día del año fiscal. Las Juntas Comunales tendrán que elaborar su presupuesto participativo de inversión anual, el cual deberá ser entregado al Alcalde a más tardar el 15 de octubre, para que de acuerdo con las partidas que les destine, sean incorporadas al presupuesto municipal.²

¹ Artículo 242, numeral 1

² Artículo 116 de la Ley 37 de 2009, modificada por la Ley 66 de 2015.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 28 de mayo de 1998, en su parte medular indicó sobre la competencia del alcalde para presentar el anteproyecto de presupuesto de rentas y gastos, para su aprobación lo siguiente:

“ ...

Observa la Sala, que entre las disposiciones alegadas como infringidas, figuran el artículo 17 numeral 2, el artículo 45 numeral 1, y el artículo 124 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que en su conjunto hacen alusión a las etapas de formulación, elaboración y aprobación del presupuesto municipal, donde interviene la Alcalde como jefe de la Administración Municipal, quien confecciona el presupuesto municipal en asocio con el Ministerio de Planificación y Política Económica (hoy día MEF), el cual es presentado ante el Concejo Municipal que es el ente encargado de estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de rentas y Gastos Municipales. De ello se desprende entonces, que el Concejo al otorgarle al director de Obras y Construcciones Municipales de preparar el presupuesto de funcionamiento e inversiones de esa dirección, no es con el fin de ir más allá de la norma legal, puesto que si se observa en sentido estricto el artículo 2° literal c) del Acuerdo N°50, se infiere que alude a la preparación del presupuesto de esa dirección, **mas no su presentación al Concejo Municipal que es una facultad privativa del Alcalde.** Hay que tener presente, que, en el proceso de la elaboración del presupuesto, por su naturaleza netamente administrativa, es claro que se requiera de la participación de todos y cada una de las direcciones o departamentos que conforman dicha entidad, toda vez que resulta ser el mecanismo más eficaz para la obtención de información y suplir de esta forma las necesidades más apremiantes de cada uno de ellos. Obtenida toda la información y una vez analizada la situación, se procede entonces, tal **como lo ordena la norma, a la elaboración en sí del instrumento denominado “Presupuesto Municipal”, donde se contabilizan los recursos y gastos anuales el cual será sometido a la consideración del Consejo Municipal por parte del Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica...**”

Por otro parte, resulta oportuno destacar, que la finalidad esencial de las normas generales de la administración presupuestaria es establecer la competencia, los métodos y los procedimientos en cada una de las etapas de programación, formulación, elaboración aprobación, ejecución, control, seguimiento, evaluación, cierre y liquidación; etapas que conforman el ciclo presupuestario y se consideran viables para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se le asignan a cada unidad Administrativa Municipal y las Juntas Comunales.³

Con relación a la aprobación del presupuesto, y sobre las facultades del Concejo Municipal, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 37 de 2009 y la Ley 66 de 2015; en su artículo 72, numeral 2, establece:

“Artículo 72. El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 17. Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

1...

³ Artículo 5 del Acuerdo 100 de 30 de diciembre de 2020.

2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderá el **programa de funcionamiento y el de inversiones** para cada ejercicio fiscal que elabore el alcalde con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas. El programa de inversiones municipales será consultado con las juntas comunales respectivas.

...

De la norma transcrita se colige la facultad exclusiva y privativa del Concejo Municipal respectivo, de estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto municipal, el cual ha sido elaborado y presentado por el alcalde de acuerdo con las disposiciones previstas para ello. En ese orden de ideas, el Concejo seguirá el procedimiento que para su aprobación desarrolla la Ley Orgánica Municipal, en sus normativas; para la aprobación del presupuesto de rentas y gastos (artículos 41 y s.s. de la Ley 106 de 1973). Aunado a ello, deberá incluirse en dicho presupuesto de rentas y gastos, los fondos provenientes del impuesto de bien inmueble (incluyendo los proyectos de inversión y gasto de funcionamiento) tal como lo ha señalado el Ministerio de Economía Finanzas.

Es así, que en el Acuerdo Municipal 100 de 30 de diciembre de 2020 "Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Miguelito para la vigencia fiscal 2021, dispone en su artículo 1, lo siguiente:

"Artículo 1. Se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Miguelito para el período fiscal del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021 por un monto total de treinta y un millones seiscientos mil cuatrocientos veintiocho balboas (B/. 31,680,428), distribuidos así:

Presupuesto Municipal Fondo General: B/.23, 264,668

Presupuesto Municipal Descentralización (IBI+PIOPSM): B/.8, 415,759.

Artículo 3. El presente acuerdo fija y autoriza las asignaciones y gastos que conforman el presupuesto del Municipio de San Miguelito para la Vigencia Fiscal 2021 y establece los principios y normas básicas que regirán la administración presupuestaria de todas las dependencias bajo la autoridad del alcalde: Administración Alcaldía, Tesorería, Dirección de Obras Municipales, entre otras, así como las dependencias del Concejo Municipal y de las Juntas Comunales."

Como se desprende de lo anotado, éstas disposiciones nos conducen a que se trata sobre la ejecución de las asignaciones mensuales basándose en el concepto de compromiso presupuestario, en función de las rentas y gastos allí establecidas mensualmente; aplicándose las normas básicas que rigen la gestión presupuestaria de todas las unidades administrativas bajo la dirección del Alcalde incluyendo el Concejo Municipal y las Juntas Comunales.

Sin perjuicio de las expuesto, no podemos perder de vista que el Municipio es una entidad autónoma, la cual permite tener independencia financiera y económica, presupuesto de ingresos y gastos propios para la administración de los recursos económicos de la municipalidad; sin embargo, si es preciso destacar que la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas puedan instruir sobre la correcta aplicación de las Normas Generales de Administración Presupuestaria.

En el marco de lo antes señalado, es relevante destacar lo descrito en el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone y cito: "En el ámbito municipal, el orden jerárquico de las disposiciones jurídica será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios".

Lo indicado en párrafo precedente, nos permite citar el contenido del artículo 351 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020 "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021", cuyo texto dispone:

"Artículo 351. Aplicación de la norma. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República para que, mediante instructivos, circulares y cualquier otra forma de comunicación que estimen apropiado, instruyan a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de las Normas Generales de Administración Presupuestaria."

Visto lo anterior, observamos que tanto el Ministerio de Economía y Finanzas como la Contraloría General de la República, están autorizadas para que, a través de instructivos, circulares, instruyan tanto a los municipios como a las juntas comunales, en la forma correcta de la aplicación de normativas presupuestarias.

Es así, que a través de Circular MEF-2020-44030 de 2 de octubre de 2020, se estableció por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, que, en el anteproyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, **se deberá incluir los recursos provenientes del impuesto de bienes inmuebles (IBI); tanto de funcionamiento como de inversiones, atendiendo el principio de unidad, universalidad y transparencia, conforme lo exigen las leyes de la función pública y presupuestaria del país.** (Cfr. Ley 176 de 13 de noviembre de 2020 "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021".)

Para finalizar, este Despacho considera oportuno señalar, que, si bien los Acuerdos tienen fuerza de Ley dentro del respectivo distrito, lo cierto es que, estos deben estar regidos por el marco constitucional y legal. (Cfr. Artículos 234 constitucional y artículo 3 de la Ley 106 de 1973, Ley 176 de 2020 y el Acuerdo 100 de 2020).

Esperamos de esta forma haber orientado en términos generales su consulta, sin que ello se considere un planteamiento de fondo sobre el tema concreto.

Atentamente,


Rigoberto González Monteregro
Procurador de la Administración.



RGM/cd
Exp CON-026-2021

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *