

13 de febrero de 1998

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.

Concepto. El Licdo. Olmedo Arrocha, en representación de La Alcaldesa del Distrito de Panamá, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°66 de 24 de junio de 1997, emitido por el Consejo Municipal de Panamá (Normas de Ejecución Presupuestaria para la vigencia fiscal de 1997).

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Fundamentados en el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial, concurrimos respetuosos ante su Despacho con la intención de externar nuestro concepto, en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad que se identifica en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

I. La pretensión de la parte actora:

La Alcaldesa del Distrito Capital solicita que se declare la nulidad del Acuerdo N°66 de 24 de junio de 1997, por el cual se aprueban las Normas Generales de Ejecución Presupuestaria, para la vigencia fiscal de 1997.

Este Despacho considera que le asiste el derecho a la demandante, por lo que solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados, se sirvan acceder a las pretensiones consignadas en el libelo de la demanda.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos (Ver fojas 122 a 145 del expediente judicial).

Cuarto: Aceptamos que se solicitó la Suspensión Provisional del artículo número 2, del Acuerdo Municipal N°12 de 28 de enero de 1997, porque así se colige de la foja N°146 del expediente.

Quinto: Este hecho no es cierto tal como ha sido redactado, porque la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró la Suspensión Provisional del artículo 2° del Acuerdo Municipal N°12 de 28 de enero de 1997; por tanto, lo negamos.

Sexto: Aceptamos que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá expidió el Acuerdo N°66 de 24 de junio de 1997, por medio del cual se aprueban normas generales de ejecución presupuestaria, para la vigencia fiscal del año 1997.

Séptimo: Este hecho lo contestamos igual al hecho quinto.

Octavo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Noveno: Este hecho consta en la foja 19; por tanto, lo aceptamos.

Décimo: Aceptamos únicamente que la señora Alcaldesa solicitó la Suspensión Provisional de los efectos del Acuerdo Municipal No. 66 de 24 de junio de 1997, por el cual se aprueban las Normas Generales de Ejecución Presupuestaria para la vigencia fiscal de 1997, según se evidencia en la foja 153 del expediente judicial.

Décimo Primero: Este hecho lo aceptamos, porque ello se infiere de las fojas 153 a 155 del expediente.

III. Las disposiciones jurídicas que se dicen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones, son las que a seguidas se copian:

a) Los artículos 45, numeral 1, y 124 de la Ley N°106 de 1973, disponen:

¿Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.¿

¿Artículo 124: Corresponde al Alcalde presentar al Consejo el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, que elaborará a base de los datos e informes que le dé el Tesorero y el Auditor Municipal, donde lo haya.¿

Como concepto de la supuesta violación, la parte actora señala que el Acuerdo N°66 de 24 de junio de 1997 infringe el contenido de los artículos 45, numeral 1, y 124 de la Ley N°106 de 1973, en forma directa.

Este Despacho concuerda con lo expuesto por la parte actora, por las siguientes razones:

Según lo indica el artículo 239 de la Constitución, ¿el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad, establecida en un Distrito¿; constituyéndose el Distrito como la circunscripción territorial, donde actúa política y administrativamente el Municipio; de allí que encontremos disposiciones como el artículo 38 de la Ley N°106 de 1973, entre otras, que establece claramente la relación existente entre gobierno-territorio, que surge entre el Municipio y el Distrito.

El artículo 38 comentado, contiene el principio de territorialidad de la Ley Municipal, según el cual las Resoluciones y los Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal (Órgano Legislativo del Gobierno Municipal) son de forzoso acatamiento dentro del Distrito, sin que se disponga la posibilidad de extender tal atribución fuera de la esfera distrital correspondiente.

Sin embargo, lo anterior debe ajustarse a lo dispuesto en los artículos 45, numeral 1, y 124, de la Ley N°106 de 1973, cuyos textos son prístinos al indicar que es atribución del Alcalde presentar al Consejo Municipal los Proyectos de Acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos, mismo que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales; y que se elaborará a base de los datos e informes que le dé el Tesorero y el Auditor Municipal, donde los haya.

Observa esta Procuraduría, que el numeral 2, del artículo 17, de la Ley N°106 de 1973 es taxativo al indicar la atribución específica del Consejo Municipal, para estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, elaborado por el Alcalde, en asocio con el Ministerio de Planificación y Política Económica, para establecer el programa de funcionamiento e inversión municipal, para cada ejercicio fiscal.

Por consiguiente, no es dable al Concejo elaborar, proponer y aprobar un proyecto de ejecución del Presupuesto Municipal; ya que lo único que se le permite es aprobar, revocar parcialmente o rechazar el Proyecto de Presupuesto.

El Consejo Municipal se acogió a su derecho, y procedió a rechazar el Proyecto de Presupuesto para el año 1997, que fue elaborado y presentado por la Alcaldesa del Distrito de Panamá; sin embargo, ello no es razón para que se proceda a aprobar un Acuerdo contentivo de las normas generales de ejecución presupuestaria; ya que según

el artículo 123 de la Ley 106 de 1973, ¿...seguirá rigiendo el Presupuesto anterior hasta que sea aprobado el que corresponda¿.

Por tanto, se constituyó una extralimitación en las atribuciones del Consejo Municipal, al emitir el Acuerdo Municipal N°66 de 24 de junio de 1997, por lo que sí se produce la infracción alegada.

A mayor abundamiento, citamos un extracto del Fallo calendado 10 de mayo de 1993, que recoge la naturaleza Jurídica del Gobierno Local, en los siguientes términos:

¿La Ley Fundamental de la República establece en el artículo 229 que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito, y dicha organización municipal será democrática y deberá responder al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

En atención al carácter democrático que debe prevalecer en el gobierno municipal la Constitución Política asigna una función diferente a cada funcionario o corporación municipal. Así, el artículo 234 de la Constitución Nacional atribuye la función legislativa a una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito. El artículo 238 ibidem preceptúa que en cada Distrito habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y que ejercerá la función ejecutiva...

Como se puede observar las funciones ejecutiva, legislativa y financiera están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización dentro del régimen municipal.

Pero esto no significa que estos funcionarios deban ejercer sus respectivas funciones aisladamente, sino por el contrario deben hacerlo dentro de un marco de cooperación y coordinación...¿ (Sala Tercera de la Corte).

A este didáctico precedente jurisprudencial, añadimos lo expuesto por la Sala Contencioso Administrativa, mediante Auto fechado 7 de agosto de 1997, que en lo medular dice:

¿La Sala observa que en dicho acuerdo municipal se le asigna al Director de Obras y Construcciones Municipales, entre otras funciones, la de nombrar y destituir el personal subalterno de dicha Dirección Municipal con base en lo establecido en la ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 y el Acuerdo N° 58 de 18 de septiembre de 1990. Pero es el caso que en el artículo 45 de la Ley 106 de 1973 su numeral 4 establece que son atribuciones de los alcaldes:

¿Nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.¿

Es decir, la Ley N° 106 establece palmariamente que los nombramientos y destituciones en los municipios serán efectuados por el Alcalde, en este caso la Alcaldesa del Distrito Capital, con apego a lo establecido en el Título XI de la Constitución Nacional y las leyes vigentes que regulen esa materia, por lo que prima facie esta Sala observa que el Consejo Municipal de Panamá no tenía competencia para atribuir dicha función al Director de Obras y Construcciones Municipales. Ello lleva a la conclusión de que el referido acto administrativo municipal contradice en forma manifiesta lo previsto en la ley al oponerse a una norma jurídica de superior jerarquía

(Ley 106 de 1973) acarreado un perjuicio notoriamente grave al ordenamiento jurídico, por lo que procede decretar la suspensión. (R. J. de Agosto de 1997. Nulidad. Olmedo Arrocha, en representación de la Alcaldesa Municipal del Distrito de Panamá).

De ambos pronunciamientos de la Corte, Sala Contencioso Administrativa, colegimos la distinción entre las atribuciones del Consejo Municipal y el Alcalde, las cuales están perfectamente delimitadas y una no puede rebasar la otra; sin embargo, debe mediar entre ellos un marco de cooperación y coordinación mutua.

b) El artículo 123 de la Ley N°106 de 1973, que dispone:

¿Artículo 123: El ejercicio financiero municipal se iniciará el 1° de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Consejo establezca otro período en que habrá de regir el presupuesto. Si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior hasta que sea aprobado el que corresponda.¿

Como concepto de la violación, se dijo que el Consejo Municipal vulneró la norma precitada, porque al no aprobarse el Presupuesto presentado por la Alcaldesa, entró a regir íntegramente por Ministerio de la Ley el Presupuesto anterior, es decir, en lo que respecta a la expresión numérica de los ingresos y egresos, así como también las normas que regulan el procedimiento para la ejecución del gasto; de allí que no era necesario que se emitiera el Acuerdo N°66 de 1997, con la intención de regular la ejecución presupuestaria para el año 1997.

Prohijamos el criterio externado por la demandante, porque el texto de la norma es diáfano al indicar que el Consejo tenía como única alternativa, aplicar el Presupuesto Municipal, que estuvo rigiendo en el período fiscal anterior; es decir, el año 1996, en su totalidad, tal como lo indica el Auto calendado 11 de septiembre de 1997, que en esencia dice:

¿Tal como consta de foja 43 a 49, la Sala Tercera suspendió provisionalmente los efectos del artículo 2 del Acuerdo N° 12 ibidem, por considerar que infringió ostensiblemente el artículo 123 de la Ley N° 106 del 30 de octubre de 1973, al derogar los artículos 21 y 37 del Acuerdo Municipal N° 216 del 20 de diciembre de 1995, que aprobó el Presupuesto Municipal del año siguiente. A la luz del citado artículo 123, esta modificación al presupuesto municipal era improcedente, pues, como el Consejo Municipal de Panamá había rechazado el proyecto de Presupuesto presentado por la señora Alcaldesa para la vigencia fiscal de 1997, el presupuesto del año anterior (1996) quedaba prorrogado automáticamente, sin que pudiese introducirse modificación alguna.

Después de suspendido el citado artículo del Acuerdo N° 12 de 1997, el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, por medio del artículo 58 del Acuerdo Municipal N° 66 del 24 de junio de 1997, derogó en forma expresa todas las disposiciones presupuestarias contrarias al texto de dicho Acuerdo, entre ellas, los artículos 21 y 37 del ya mencionado Acuerdo N° 216 del 20 de diciembre de 1995, reproduciendo de este modo el artículo 2 del Acuerdo N° 12 de 1997, cuyo efecto derogatorio, como ya se ha dicho, fue suspendido por la Sala.

El resto del articulado del supracitado Acuerdo N° 66, reemplaza disposiciones del Presupuesto Municipal vigente (Acuerdo N° 216 de 1995), por lo cual también parece infringir ostensiblemente el artículo 123 de la Ley N° 106 de 1973, que muy claramente establece que, ¿Si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un

nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que sea aprobado el que corresponda.¿

Por todos estos motivos, la Sala estima que debe acceder a la medida cautelar solicitada.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ... SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos del Acuerdo Municipal N° 66 del 24 de junio de 1997, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.¿ Por consiguiente, sí se infringió el artículo 123 de la Ley 106 de 1973.

Por lo expuesto, este Despacho reitera su solicitud a los Señores Magistrados, para que se acceda a lo solicitado por la demandante en su libelo de demanda.

Pruebas: Aceptamos las presentadas con la demanda.

Derecho: Aceptamos el invocado, por la parte actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General