

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1508

Panamá, 18 de diciembre de 2017.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto.**

La Licenciada Janyeline Sánchez Flores, actuando en representación de **Olmedo Alonso Madrigales**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Chitré**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:**

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Las normas que se aducen infringidas.**

El recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 239 y 244 de la Ley 63 de 2 de diciembre de 2016, del Presupuesto General del Estado, los cuales, entre otras cosas, hacen referencia a la definición que la citada Ley le da a la ejecución del presupuesto, señalándola como el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras que se desarrollan para la realización de planes, programas y proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado; además, que la ejecución del Presupuesto de Ingresos se fundamenta en el concepto de caja, que es la captación física de los recursos financieros, cuya disponibilidad permite la ejecución del Presupuesto de Gastos; y la indicación en el sentido que la ejecución del Presupuesto de Gastos se realiza en tres etapas secuenciales, posterior a su autorización administrativa correspondiente; a saber: Compromiso, devengado y pago (Cfr. fojas 5 - 7 del expediente judicial);

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración**

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención está dirigido a obtener la declaratoria de nulidad del Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015, emitido por el Consejo Municipal de Chitré, por medio del cual dicho organismo acordó que las partidas de funcionamiento de las Juntas Comunales, asignadas en el Presupuesto Municipal, sean pagadas los primeros siete (7) días de cada mes (Cfr. fojas 2, 3 y 9 del expediente judicial).

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, el actor sustenta la ilegalidad del mencionado Acuerdo Municipal ya que a través del mismo se pretende establecer que las partidas de funcionamiento de las Juntas Comunales del Presupuesto Municipal sean pagadas los primeros siete (7) días de cada mes, siendo una transgresión directa a la función administrativa que ejerce la Alcaldía, y por lo tanto una violación al principio de legalidad, toda vez que a su criterio, el Consejo Municipal no puede auto fijarse emolumentos y establecer un término fijo para la designación de partidas a las Juntas Comunales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, continúa indicando el demandante que si bien es cierto el Acuerdo Municipal atacado de ilegal señala en sus consideraciones que se requiere fijar un término prudencial para el pago de las partidas correspondientes a las Juntas Comunales del Distrito de Chitré; sin embargo, cuando se refiere a ese término prudencial, el mismo debe ser suficiente y moderado, siendo contrario a lo señalado en el artículo primero del referido acuerdo, toda vez que establece un término exacto y poco moderado para la ejecución de un pago presupuestado, como lo es el correspondiente al de las partidas de la Juntas Comunales del distrito de Chitré.

Así las cosas, agregó que el Municipio de Chitré no desconoce el pago de las partidas presupuestarias asignadas a las juntas comunales, no obstante, que el Acuerdo Municipal acusado de ilegal establezca un día específico para la

consignación de las sumas asignadas y distribuidas en partes iguales en las cinco juntas comunales que conforman el Municipio de Chitré, representa una intervención directa a la administración del Municipio, al asignarle un término para el pago de sus partidas presupuestarias.

Por su parte, también añadió que el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, ha infringido el artículo 293 de la Ley 63 de 2 de diciembre de 2016, del Presupuesto General del Estado, en virtud que el mismo establece que la ejecución del presupuesto de ingresos se fundamenta en el concepto de caja, que es la captación física de los recursos financieros, cuya disponibilidad permite la ejecución del presupuesto de gastos, por lo que a su criterio no puede el Consejo Municipal por medio de un Acuerdo Municipal, establecer un día específico de pago, ya que dicho pago depende fundamentalmente de la captación física de los recursos financieros (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Finalmente, el recurrente sostiene que el Acuerdo Municipal atacado de ilegal, infringió el artículo 244 de la citada Ley de Presupuesto General del Estado, toda vez que las fases de ejecución del Presupuesto de Gastos del Municipio de Chitré, al igual que las Normas Generales de Presupuesto aprobadas por la citada Ley presupuestaria, se realizan en tres etapas secuenciales, definidas como Compromiso, Devengado y Pago.

Por otra parte, la entidad demandada mediante Nota de 15 de noviembre de 2017, contestó el Oficio 3197 de 27 de octubre de 2017, emitido por la Sala Tercera a fin que el Presidente del Consejo Municipal de Chitré, Provincia de Herrera, rindiera el informe de conducta respectivo; en tal sentido, dicho funcionario indicó, entre otras cosas, que el Acuerdo Municipal no viola ninguna disposición legal vigente, ni mucho menos las normas de ejecución presupuestaria contenidas en la Ley 63 de 2 de diciembre de 2016, que dicta el Presupuesto General del Estado (Cfr. foja 78 a 83 del expediente judicial).

---

Igualmente manifestó, que el mencionado **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, fue adoptado por la importancia que tiene para las Juntas Comunales los fondos para su funcionamiento contemplada en el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Chitré.

Ahora bien, luego de evaluar los argumentos del demandante, las constancias procesales y el contenido del acto administrativo acusado, **este Despacho es de la opinión que no le asiste la razón al recurrente, puesto que el Concejo Municipal del distrito de Chitré, al emitir el Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015, objeto de reparo, actuó conforme a lo que establece la ley**, sin infringir el **principio de legalidad**, que en nuestro derecho positivo aparece recogido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que entre otras cosas dispone que *“Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.”*

En relación el mencionado principio de legalidad, el autor colombiano Antonio Arciniegas en su obra Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa, señala lo siguiente:

“...todas las actuaciones de la administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla solo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad.” (ARCINIEGA A., Antonio José. Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa. Tomo I. Editorial TEMIS, Bogotá, 1982. Pág. 10).

El criterio de esta Procuraduría se fundamenta en que en el Estado de Derecho, el principio de legalidad constituye un elemento fundamental de la Administración Pública, de ahí que **las competencias y atribuciones** de los distintos

órganos que lo integran y, en este caso, **de los organismos de los gobiernos locales, son aquéllas que aparecen de manera expresa en el ordenamiento jurídico que los regulan**, por lo que en el proceso bajo examen resulta imperativo analizar el **artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, sobre el Régimen Municipal, con sus respectivas modificaciones cuyo contenido describe las atribuciones de los Concejos Municipales, así:

**"Artículo 17.** Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Formular, con la participación del Alcalde y la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo del Distrito y los corregimientos;

**2. Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderán el programa de funcionamiento y de inversiones municipales, 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; (La negrita es nuestra)**

..."

Del texto de la norma citada, se infiere, que **los Concejos Municipales tienen entre sus facultades, las establecida en el numeral 2, para Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderán el programa de funcionamiento y de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio Economía y Finanzas.**

En atención a lo anterior, este Despacho cree necesario, indicar lo establecido en el artículo 18 de la citada Ley del Régimen Municipal, cuyo contenido describe las demás funciones que tendrán los Concejos Municipales, así:

**"Artículo 18.** Los Concejos Municipales tendrán además las siguientes funciones:

...

7. Examinar, cuando lo considere conveniente, las cuentas y cualesquiera otros documentos relativos **o la hacienda municipal y tomar las medidas convenientes a los intereses del Municipio en esta materia;** (La negrita es nuestra).

...”

Conforme a los artículo señalados en los párrafos anteriores, este Despacho advierte que la actuación del Concejo Municipal al emitir el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015, se ajusta perfectamente a las competencias con las que cuenta el Concejo Municipal y que están señaladas por Ley, en virtud de eso, se observa que el numeral 7 del artículo 18 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, citado, sobre el Régimen Municipal, indica que el Consejo Municipal tiene por función examinar la *hacienda municipal y tomar las medidas convenientes a los intereses del Municipio en esta materia.*

En este orden de ideas, es preciso indicar lo que indica nuestra Carta Magna en el numeral 9 del artículo 242 cuando se refiere a las funciones del Consejo Municipal, y que expresa lo siguiente:

**“Artículo 242:** Es función del Consejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

...

**9.** Las materias vinculadas a las competencias del municipio, según la Ley. **Los acuerdos municipales tienen fuerza de Ley del respectivo municipio** (La negrita es nuestra).

...”

En el escenario descrito en párrafos anteriores, resulta claro, además, que la Constitución le otorga a los Concejo Municipales la función de **expedir**, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones, estableciendo que los **acuerdos municipales tienen fuerza de Ley dentro de los respectivos municipios.**

Tal como ha venido desarrollando esta Procuraduría, lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar que el Concejo Municipal actuó *con apego al principio de estricta legalidad*, al emitir el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015,**

toda vez que a juicio de este Despacho contaba con la competencia legal, derivada de la Constitución Política, como de la Ley Sustancial que regula el Régimen Municipal, **para estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales**, como para examinar dichas disposiciones y **tomar las medidas convenientes a los intereses del Municipio en esta materia.**

Visto lo anterior, se evidencia que el Concejo Municipal de Chitré, además de aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, tiene como función examinar **el haciendo municipal y a si mismo tomar las medidas pertinentes y convenientes para los intereses del municipio en esa materia.**

Por otra parte, y tal como reposa en las constancias procesales, el Concejo Municipal de Chitré, mediante **Acuerdo Municipal 31 de 22 de diciembre de 2014**, aprobó el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Chitré para el periodo fiscal 2015, conforme a lo que establece el numeral 2 del artículo 17 de la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, con sus modificaciones (Cfr. foja 8 del expediente administrativo).

En ese orden de ideas, y tal como lo señala el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, en el presupuesto de gastos se le asignó a cada Junta Comunal que conforman el Distrito de Chitré la Partida correspondiente para su funcionamiento e inversión de obras sociales, no obstante dichas partidas presupuestarias fueron afectadas por las demoras en hacerse efectivas, impidiendo realizar las asistencia social que solicitan los habitantes, así como para su funcionamiento.

De lo antes expuesto, consideramos pertinente señalar lo expresado en la Constitución Política, en el Título VIII, Capítulo 2 del Régimen Municipal, artículo 233, que reza lo siguiente:

**“Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así

como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley (EL subrayado es nuestro).

...”

Así las cosas, se indica en el acto acusado que el retraso en el pago de las Partidas Presupuestarias, trastocaba la actividad financiera y económica de las Juntas Comunales respecto a su funcionamiento e inversión de obras sociales en los respectivos municipios; razón por la cual, el Concejo Municipal dispuso fijar un término prudencial para que se haga efectivo el pago de las partidas, a fin de que las Juntas Comunales pudieran dar las respuestas necesarias a las comunidades que conforman el Distrito de Chitré.

Bajo el contexto indicado, resulta claro que el Concejo Municipal de Chitré, actuó dentro de las facultadas legales otorgadas por la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, al tomar las medidas pertinentes y convenientes para los intereses del municipio en esa materia, al establecer que la Partida de funcionamiento de las Juntas Comunales del Presupuesto Municipal, deberá ser pagada dentro de los primeros siete (7) días de cada mes.

En otro orden de ideas, y respecto al concepto de la violación de las normas invocadas, este Despacho observa que el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, no viola los artículos 239 y 244 de la Ley 63 de 2 de diciembre de 2016, del Presupuesto General del Estado, puesto que se trata de un instrumento Jurídico posterior a la emisión del acto acusado.

Además, contrario a lo expuesto por el demandante, este Despacho es de la opinión que si bien es cierto la Ley 63 de 2 de diciembre de 2016 de Presupuesto General del Estado, indica que su ámbito de aplicación será de obligatorio cumplimiento para las Instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros, sin embargo, el artículo 238 de la citada Ley, establece lo siguiente:



**“Artículo 238:**

...  
En los Municipios y Juntas Comunales estas normas se aplicarán de manera supletoria.  
...”

En ese contexto, este Despacho desea destacar que, si bien es cierto, la Ley que aprueba el Presupuesto es de ordenamiento jurídico-financiero del Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, y que la misma es de obligatorio cumplimiento, sin embargo, y tal como lo indicamos en el párrafo anterior, para los Municipios y las Juntas Comunales esta Ley se aplicará de manera supletoria, sin perder de vista que sus normas son fundamentalmente aplicables para las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, la Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.

Así las cosas, este Despacho es del criterio que los pagos y erogaciones mensuales cuyo control de asignación y pago, los lleva acabo la Tesorería Municipal y la Contraloría General de la República y que se dan a lo largo de los 12 meses del año, son erogaciones fijas contempladas por cada Alcaldía al momento de elaborar el Presupuesto de rentas y gastos para una vigencia fiscal determinada.

En atención a lo anterior, el **Acuerdo Municipal 31 de 22 de diciembre de 2014**, que estableció el Presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Chitré para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, asignó en la Partida de gastos del Concejo Municipal la suma de ciento ochenta mil balboas (B/. 180.000.00) anuales para ser distribuida, en partes iguales, a cada Junta Comunal del Distrito y entregada a razón de tres mil balboas (B/3000.00) mensuales del año fiscal 2015 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Sobre este punto, consideramos pertinente indicar lo que establece el artículo 22 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, “Que organiza las Juntas Comunales”, y que expresa lo siguiente:

**“Artículo 22:** Que los municipios asignarán en sus presupuestos anuales, de acuerdo con sus recaudaciones, las partidas necesarias para contribuir con la realización de los **programas de trabajo de las Juntas Comunales**” (La negrita es nuestra).

Del artículo señalado, se desprende que al momento en que los Municipios elaboran sus presupuestos anuales, contemplan como erogaciones fijas, los sueldos, cargas fiscales, cargas sociales, gastos de consumo de energía eléctrica, teléfono y agua, así como las partidas destinadas de funcionamiento de las Juntas Comunales, **en las cuales se incluyen la erogación porcentual y distribuida a cada municipio, respecto a su funcionamiento e inversión de obras sociales.**

En este contexto debemos destacar, que la conducta desplegada por el Concejo Municipal de Chitré al emitir el **Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, en la cual dicho organismo acordó que las partidas de funcionamiento de las Juntas Comunales, asignadas en el Presupuesto Municipal, sean pagadas los primeros siete (7) días de cada mes, no resulta desconocida por otros Municipios del país, de allí que se han emitido similares normativas, como la que a continuación señalamos, a manera de ejemplo:

**“CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA  
ACUERDO 155  
(De diciembre de 1998)**

“Por el cual se establece que la partida de funcionamiento de las Juntas Comunales del Presupuesto Municipal del año 1999, será pagada los primeros cinco días de cada mes del año 1999”

**EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA**

**CONSIDERANDO:**

Que en el Presupuesto Municipal del periodo fiscal 1999, existe una partida de funcionamiento anual asignada a cada Junta Comunal;

Que se requiere fijar un término prudencial para el pago de la misma, a fin que las Juntas Comunales puedan dar una mejor respuesta a las comunidades que conforman el Distrito de Panamá;

Que corresponde al Tesorero Municipal efectuar los pagos de que trata los considerando anteriores;

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** ESTABLÉZCASE que la partida de funcionamiento de las Juntas Comunales del Presupuesto Municipal del año 1999, **será pagada los primeros cinco días de cada mes del año 1999.**


..."

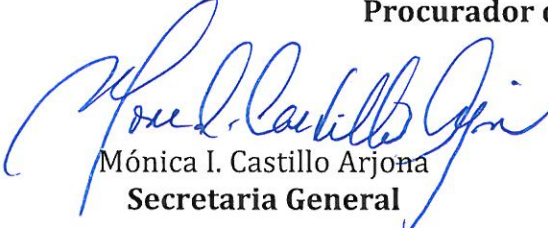
De acuerdo con el análisis antes expuesto, este Despacho es de la opinión que el acto acusado de ilegal no vulnera los artículos 239 y 244 de la **Ley 63 de 2 de diciembre de 2016 de Presupuesto General del Estado**, por lo que solicitamos respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Acuerdo Municipal 25 de 21 de octubre de 2015**, emitido por el Concejo Municipal del distrito de Chitré.

**III. Pruebas:** Se niegan las pruebas presentadas.

**IV. Derecho:** Se niega el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 574-17