

Panamá, 30 de noviembre de 1999

Señor  
CARLOS GUERRA  
Fiscalizador del Municipio de Barú,  
Provincia de Chiriquí  
E. S. D.

Señor Fiscalizador:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración, nos permitimos ofrecer contestación al Oficio DICOFI-MB-Núm. 138-99, calendado 27 de octubre de 1999, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta Jurídica a esta Procuraduría, respecto a la ubicación del Departamento de Compras dentro del Municipio, en el sentido si el mismo debe estar adscrito a la Alcaldía o, a la Tesorería. Asimismo, nos pregunta sobre la interpretación de los artículos 17, 23 y 45 de la Ley 106 de 1973.

Antes de emitir nuestro criterio sobre el tema consultado, consideramos necesario hacer alusión a las disposiciones constitucionales que establecen las funciones del Alcalde y del Tesorero Municipal. Veamos:

En primer lugar, el artículo 238 de la Constitución Política señala que ¿habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal¿. De igual forma, el artículo 240, numeral 2, contempla entre sus atribuciones ¿ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad¿. Mientras tanto, el artículo 239 establece que ¿habrá en cada Distrito un Tesorero, elegido por el Consejo, para un período que determinará la Ley y quien será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría¿.

Las normas constitucionales a las que hemos hecho referencia, han sido desarrolladas por la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, que regula el Régimen Municipal. Así pues, el artículo 45, numeral 3, de dicha excerta legal reproduce el texto constitucional indicando que corresponde al Alcalde ¿ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad¿.

De igual forma, las funciones del Tesorero Municipal las define el artículo 57 Ibídem, entre las que destacan, ¿efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio, para lo cual llevarán libros de ingreso y egresos¿ (num. 1); ¿llevar los libros de contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y la ejecución del Presupuesto¿ (num. 2) y ¿registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde así como examinar los comprobantes¿ (num.4), entre otras.

De las funciones descritas en el párrafo anterior se desprende la naturaleza primordial de la Tesorería Municipal, la cual es llevar el control de los ingresos y egresos del Tesoro Municipal. También establece la Ley sobre Régimen Municipal que el Tesorero Municipal tiene entre sus facultades ¿nombrar y destituir el personal

subalterno de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Consejos Municipales.¿ (art. 57, num. 15)

Sin embargo, la confusión referente a la inclusión del Departamento de Compras dentro de la Tesorería Municipal, tiene su origen en la interpretación del artículo 109 de la Ley 106 de 1973, inserto en el Capítulo VII referente a ¿Las Compras Municipales¿, cuyo contenido dice así:

¿Las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal y mediante los procedimientos señalados en esta ley para el arrendamiento y venta de bienes, derechos y acciones de los Municipios, hasta donde esas disposiciones puedan ser aplicables a dichos casos, y lo que dispongan los Acuerdos que en desarrollo de esas disposiciones dicten los Consejos.¿ (lo subrayado es nuestro)

Este Despacho considera, que el artículo transcrito por el hecho de tener en su redacción la frase ¿las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería¿, no da lugar a que en dicho organismo esté el Departamento de Compras del Municipio, ya que la interpretación del mismo debe hacerse a la luz de las normas constitucionales y legales que establecen el marco de competencia de sus funciones, las cuales delimitan el alcance de su potestad nominadora al personal subalterno de su oficina y en cuanto a su función municipal primordial, como ya lo hemos indicado, está la de recaudar las rentas municipales y hacer los pagos del Municipio, función ésta netamente financiera.

En tanto, al Alcalde competen las funciones administrativas de personal y planillas, contabilidad, compras y elaboración del Presupuesto, las cuales, por disposición legal, escapan de la competencia del Tesorero Municipal.

Como bien lo ha dicho la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ¿las funciones ejecutivas, legislativas y financieras están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización democrática que debe imperar 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.¿ (Sentencia de 10 de mayo de 1993, de la Sala Tercera).

De esta forma, este Despacho reitera el criterio vertido en Consultas anteriores, respecto a que la frase ¿las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal¿, deberá entenderse que es el Tesorero Municipal quien distribuirá el capital necesario para adquirir los bienes requeridos por el Municipio, cuyas disposiciones se harán a través del Departamento de Compras, que forma parte de la Administración Municipal.

No obstante, debemos recordar que entre las funciones establecidas en la Ley N° 106 de 1973, a los Consejos Municipales, no existe ni tienen competencia para llevar a cabo o realizar traslado alguno de Departamentos ya creados legalmente dentro de la Administración Municipal.

En lo que respecta a su segunda interrogante, donde nos solicitó la interpretación de los artículos 17, 23 y 45 de la Ley N° 106 de 1973, le indicamos que el artículo 17

consagra la competencia exclusiva de los Consejos Municipales. En este sentido, la función de interpretación que por disposición legal corresponde a esta Procuraduría de la Administración se da en virtud de conflictos que surjan por la propia interpretación de normas que en su momento se va a aplicar, es por ello que este Despacho no puede interpretar 23 numerales que no estén siendo objeto de conflicto alguno.

Aunado en este mismo orden de ideas, reiteramos lo anteriormente expuesto en lo que se refiere al artículo 45, Ibídem, que observa de manera clara y categórica las atribuciones de los Alcaldes.

Por otra parte, en lo que respecta al artículo 23 de la Ley N° 106 de 1973, el cual prohíbe a los Concejales Principales y a los Suplentes en el ejercicio del cargo, desempeñar cualquier empleo remunerado con fondos del Municipio en el cual ejercen funciones. Debemos indicar, en primer lugar, que los Consejos Municipales están integrados por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito.

En ese sentido, la propia Carta Constitucional vigente, en el artículo 226, impide que los Representantes de Corregimiento, puedan desempeñar cargos remunerados en el Municipio, que comprenda su Corregimiento. Veamos.

¿Artículo 226. Los Representantes de Corregimiento no podrán ser nombrados para cargos públicos remunerados por el respectivo Municipio. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento.

Produce vacante absoluta del cargo de Representante de Corregimiento el nombramiento en el Órgano Judicial, en el Ministerio Público o en el Tribunal Electoral; y transitoria, la designación para Ministro de Estado, Jefe de Institución Autónoma o Semiautónoma, de Misión Diplomática y Gobernador de la Provincia".

De la norma anteriormente transcrita, se desprende que la Constitución Política ha perseguido el objeto de concentrar la labor del Representante, en su comunidad, evitando así, que por dedicarse a otras actividades puede descuidar o desatender su misión y labor en el Corregimiento.

Al encontrarse en la Ley, las funciones de los Representantes de Corregimiento, tanto en la Junta Comunal, como en el Consejo Municipal, se hace imposible que ese funcionario pueda dedicarse a otras actividades no contempladas en ella, y resultan determinantes de igual forma, los eventos en que se puede producir la vacante absoluta y la relativa del cargo de Representante de Corregimiento, de acuerdo con el artículo 226 de la Constitución.

Sobre el particular, este Despacho, en reiteradas ocasiones ha sostenido que: ¿lo expresado en los párrafos precedentes con respecto a los Representantes de Corregimiento, no alcanza a los Representantes Suplentes, a quienes el impedimento contenido en el artículo 226 de la Constitución, sólo resulta aplicable en los eventos en que se encuentren llenando una vacante temporal o absoluta de los Principales. A este respecto, resulta oportuno apuntar, que siempre que un Representante Suplente, ejerza un cargo remunerado por el Municipio respectivo, y por ausencia del Representante Principal deba ocupar la curul, deberá mediante una licencia sin sueldo, ausentarse del

cargo, y así asumir la posición del Principal tanto en la Junta Comunal, como ante el Consejo Municipal.

Sostenemos este criterio, en cuanto a que el artículo 226 de la Constitución sólo es aplicable a los Representantes de Corregimiento Suplentes, cuando éstos, se encuentren reemplazando a los Principales en el cargo, en el sentido de que se encuentran impedidos de ejercer cargos públicos remunerados por el Municipio dentro del cual se encuentre el Corregimiento que representen; lo mismo que lo dispuesto en cuanto a los nombramientos que conlleven, la vacante absoluta o relativa del cargo de Representante. No obstante, mientras no ejerza el cargo del Principal, bien puede ejercer un cargo remunerado por el Municipio respectivo.

De esta manera, esperamos haber respondido a sus interrogantes en relación con el tema presentado. Con mis respetos de siempre, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/IL/hf.