

9 de marzo de 1990

Licenciado  
 César A. Solano  
 Director de Legal y Justicia  
 de la Alcaldía Municipal  
 de Panamá.

E. S. D.

Señor Director:-

Procede a dar contestación a su atenta Nota No. 28-90, fechada el 16 de febrero del año en curso, en la cual nos formula dos (2) interesantes interrogantes relacionadas con la participación de la Contraloría General de la República, en ciertos aspectos de carácter municipal.

**PRIMERA INTERROGANTE:**

"¿Qué preceptos legales vigentes, confieren facultad a la Contraloría General de la República, para aprobar, improbar o fiscalizar todo lo referente al Presupuesto Municipal?"

En lo atinente al Presupuesto Municipal, tenemos que tanto en la Constitución Política como en la Ley de Régimen Municipal, existen normas especiales que se refieren al mismo.

El artículo 240, numeral 1 de la Carta Política, al mencionar las principales atribuciones de los Alcaldes, señala:

"Artículo 240: Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 1º 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

1.- Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos".

Norma similar a la reproducida, la encontramos en el ar-

Artículo 45, numeral 6 de la Ley 106 de 1973, luego de las reformas de que fue objeto por la Ley 52 de 1984 y el Decreto 21 de 21 de noviembre de 1989.

"Artículo 45: Los alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. Presentar proyectos de acuerdos al Consejo Municipal, especialmente el del Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales."

De las disposiciones transcritas, se destaca que el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal en el facultado para presentar ante el Consejo Municipal el Proyecto de Acuerdo sobre el Presupuesto de Rentas y Gastos.

Ahora bien, la Ley 106 de 1973 le dedica el capítulo III, artículos 121 a 127, a los Presupuestos Municipales.

El artículo 124 ibidem, preceptúa:

"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.

PARAGRAFOS: El Presupuesto de Rentas en ningún caso será por suma inferior a la recaudación del año anterior."

El Tesorero es uno de los funcionarios municipales que participa en la relación con el Presupuesto Municipal. En efecto, el artículo 57, numerales 2 y 9 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 y el Decreto 21 de 1989, dispone:

"Artículo 57: Los Tesoreros Municipales tienen las siguientes atribuciones:

.....

2. Llevar los libros de contabilidad necesarios para el control de movimiento de tesorería y la ejecución del presupuesto;

.....  
 .....  
 .....  
 9. Formar los expedientes relativos a créditos adicionales al presupuesto, devoluciones de ingresos y contratos sobre servicios municipales;"

Es fácil apreciar que los Tesoreros tienen entre sus principales atribuciones la de asesorar a los Alcaldes en la elaboración de los proyectos de Presupuestos.

Lo relacionado con el estudio, evaluación y aprobación del presupuesto Municipal es de competencia exclusiva de los Consejos Municipales y ello se deduce de lo señalado en el artículo 17, numeral 2, de la Ley 106 de 1973, tal como quedó luego de la última reforma producida por el Decreto Ley 21 de 1989.

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

.....  
 2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabora el Alcalde con la colaboración del Gobierno Nacional. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas."

No cabe duda que todo lo atinente a la preparación, presentación, estudio, evaluación y aprobación del Presupuesto de Rentas y Gastos de los Municipios, es de competencia privativa de las autoridades municipales, tales como el Alcalde, Tesoreros, Auditores y de los Consejos Municipales.

En nuestro estudio, no hemos encontrado ninguna disposición que faculte a la Contraloría General de la República para aprobar e improbar el Presupuesto Municipal. A pesar de ello, este organismo estatal sí tiene cierta inherencia en las finanzas municipales y ello se colige de normas constitucionales y legales sobre el particular. Así tenemos, que el artículo 276 del Texto Fundamental, al referirse a las funciones de la Contraloría General de la República, en sus numerales 5 y 6 señala:

.....  
 .....  
 .....  
 9. Formar los expedientes relativos a créditos adicionales al presupuesto, devoluciones de ingresos y contratos sobre servicios municipales;"

Es fácil apreciar que los Tercereros tienen entre sus principales atribuciones la de asesorar a los Alcaldes en la elaboración de los proyectos de Presupuestos.

Lo relacionado con el estudio, evaluación y aprobación del presupuesto Municipal es de competencia exclusiva de los Consejos Municipales y ello se deduce de lo señalado en el artículo 7, numeral 2, de la Ley 106 de 1979, tal como quedó luego de la última reforma producida por el Decreto Ley 21 de 1989.

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

- .....
2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Gobierno Nacional. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas."

No cabe duda que todo lo atinante a la preparación, presentación, estudio, evaluación y aprobación del Presupuesto de Rentas y Gastos de los Municipios, es de competencia privativa de las autoridades municipales, tales como el Alcalde, Tercereros, Auditores y de los Consejos Municipales.

En nuestro estudio, no hemos encontrado ninguna disposición que faculte a la Contraloría General de la República para aprobar o improbar el Presupuesto Municipal. A pesar de ello, este organismo estatal sí tiene cierta inherencia en las finanzas municipales y ello se colige de normas constitucionales y legales sobre el particular. Así tenemos, que el artículo 276 del Texto Fundamental, al referirse a las funciones de la Contraloría General de la República, en sus numerales 3 y 8 señala:

"Artículo 276: Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

.....  
.....

8. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

.....  
.....

9. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 8 de este artículo."

También tenemos, que el artículo 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, indica sobre qué organismos se ejerce la acción de la Contraloría y, entre ellos, menciona a los Municipios.

"Artículo 2: La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas y organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colocaciones públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuyo fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales."

La Ley 106 de 1973, en su capítulo IV, alude a la Auditoría Municipal y señala la fiscalización y control de los actos

de manejo sobre fondos y patrimonio municipales que ejercer la Contraloría General de la República, a través de los auditores municipales, (Artículo 58). En más, estos últimos pueden emitir conceptos sobre los acuerdos que afecten el presupuesto.

Dicha norma legal es del siguiente tenor literal:

"Artículo 58: Corresponde a la Contraloría de la República, en conformidad con las normas constitucionales pertinentes, la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales, para lo cual creará las oficinas respectivas, designará las remuneraciones correspondientes, según las necesidades.

Los Auditores Municipales, tendrán con respecto a la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales, las mismas funciones, atribuciones y deberes que la Contraloría General de la República, con respecto a los fondos y bienes de la Nación, además, asistirán con derecho a voz a las sesiones de los Consejos, emitirán conceptos sobre los acuerdos que afecten el presupuesto proyectos de acuerdos sobre materia relacionada con sus funciones."

De lo expuesto, se destaca que la labor de la Contraloría General de la República, en materia presupuestaria municipal, es circunscrita única y exclusivamente; la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales, así como emitir concepto sobre los acuerdos que afectan el presupuesto.

Por último, debemos destacar que los Municipios están obligados a observar y aplicar las normas generales de administración presupuestaria establecida en la Ley 28 de 1992, ya que así lo prevé el artículo 98 de dicha Ley.

"Artículo 98: La presente Ley establece los principios y las normas básicas que regirán el proceso de administración presupuestaria de las Instituciones del Gobierno Central y el Sector Descentralizado, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo le Constitución y demás disposiciones normativas confieren a la Contraloría de la República."

**SEGUNDA INTERROGANTE:**

"¿ Está la Contraloría General de la República facultada por Ley, para refrendar todos los contratos suscritos por los Municipios?

En caso afirmativo, ¿ qué contratos deben ser refrendados por dicha autoridad."

Consideramos que la Contraloría General de la República, es facultada para refrendar todos los contratos suscritos por los Municipios. Dicha facultad emerge de claras normas legales, las cuales nos permitimos transcribir.

**1. Artículo 48 de la Ley 32 de 1984.**

"Artículo 48: La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas, lo considere innecesario, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República."

Esta disposición es genérica al señalar que todos los contratos que celebren las entidades públicas deben ser refrendados por la Contraloría General de la República; ello incluye a los municipios. El mencionado refrendo, no procede en aquellos casos en que la Contraloría lo considere innecesario, lo cual debe ser declarado en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República.

**2. Artículos 143, 145, 148 y 164 de la Ley 26 de 1984.**

"Artículo 143: Todas las instituciones públicas descentralizadas pagarán directamente a su contratista o proveedor por medio de cheques girados contra la cuenta correspondiente en el Banco Nacional de Panamá. Cuando una Institución Pública deba pagar en forma de Carta de Crédito por compras y otras operaciones que efectúe al exterior, la actuación administrativa para la solicitud de apertura del crédito correspondiente deberá ser previamente autorizada por el Ministerio de Planificación y Política Económica y refrendada por la Contraloría General.

**"Artículo 145: No se autorizarán pagos con cargos a los respectivos presupuestos de inversión de las instituciones públicas, sin la presentación de la cuenta correspondiente a la prestación de las obligaciones del contrato respectivo, por obras o avances de obras, efectivamente realizadas, y examinadas por la Contraloría General. Cuando la ejecución del Contrato o de la obra requieran de desembolsos anticipados se requerirá el concepto previo del Ministerio de Planificación y Oficinas Económicas y de la Contraloría General."**

.....

**"Artículo 146: El finiquito de los contratos de obras realizadas por particulares lo hará la Contraloría General de acuerdo al acta de recibo a satisfacción y de con probar que se ha cumplido con todos los requisitos establecidos en el contrato. Asimismo, tomará las providencias necesarias para que los intereses del Estado queden salvaguardados mientras dura el periodo de garantía establecido en la fianza o en el contrato. La Contraloría General fiscalizará la terminación de las obras presupuestarias que las instituciones públicas ejecuten por administración, de donde precisará el costo final de las mismas."**

.....

**"Artículo 147: Todas las Instituciones Públicas están obligadas a observar los reglamentos y procedimientos que la Contraloría General establece para controlar la administración presupuestaria y financiera del Estado."**

Las normas reproducidas, contenidas en la actual Ley de Presupuesto, se refieren a la participación de la Contraloría General de la República en lo relativo al reclamo y fiscalización de los contratos que celebran las instituciones públicas.

Por otra parte, debemos destacar que, en la práctica, el-



cho organismo estatal, refrenda todos los contratos que celebren los Municipios.

Con la esperanza de haber atendido en debida forma su interesante consulta,

De usted, atentamente,

AURA PERAUD.  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

VA/AF/10th.