

Panamá, 3 de Diciembre de 1998

Honorable Concejal
Jorge R. Panay B.
Presidente del Consejo Municipal del
Distrito de Panamá

Señor Presidente:

Mediante Nota No. CMPP/238/98 de 20 de noviembre de este año, ha sido planteada a este Despacho en Consulta, la siguiente interrogante:

¿Tiene el Consejo Municipal facultad de aprobar un proyecto de presupuesto municipal de manera parcial, a la luz del artículo 127 de la Ley 106 de 1973 reformada por la Ley 52 de 1984?

La norma sometida a examen, es decir, el artículo 127, de la Ley 106, reformada por la Ley 52 de 1984, ordena lo siguiente:

Artículo 127: "Cuando el presupuesto fuere revocado parcialmente mediante Acuerdo Municipal, proseguirá en vigor aquella parte que no fue objeto de la revocación."

En el ámbito municipal, el Presupuesto, como figura jurídica económica, encuentra su propia definición en la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, cuando su artículo 121, lo define, diciendo que:

"El presupuesto es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo preparado de conformidad con los planes de mediano y largo plazo, que indica el orden y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones y

programas de la municipalidad, expresados en términos de los resultados que pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.”

Del concepto citado, podemos concebir el Presupuesto como un todo, es decir, un acto único del Gobierno Municipal que contiene la estimación programada de los ingresos y egresos de la Municipalidad. Esta idea del Presupuesto, corresponde de igual forma, la que enmarca el Presupuesto General del Estado, cuando en él se dice que “es la estimación de los ingresos y egresos”.

En el orden de las ideas conceptuales, en relación con el Presupuesto, nos dice el tratadista argentino Manuel Ossorio que Presupuesto es “un documento que contiene el cálculo de los ingresos y gastos previstos para cada período fiscal...” (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1981).

Puede considerarse el Presupuesto, como hemos visto, no únicamente como un documento, sino como la materialización de un acto único, en el que si bien, se contempla la programación del ingreso y el gasto para un período determinado, generalmente conocido como año fiscal, la voluntad de la Administración es expresada, ya sea a nivel nacional a cargo del Ejecutivo, o en el local, por cuenta de la Administración Alcaldicia.

Esa expresión de la voluntad a la que hacemos referencia, es un acto de administración del Alcalde (Confróntese artículo 240, numeral 1 de la Constitución Política y artículo 45, numeral 1, Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984) que en nuestro medio, debe recibir la votación favorable del Consejo Municipal, quien lo estudia, evalúa y aprueba como Acuerdo Municipal, convirtiéndolo de esa manera en Ley del Distrito (Véase artículo 17, numeral 2, Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984).

Este análisis debe hacer una importante distinción, en razón precisamente, del tema consultado. Cuando el artículo 127 bajo examen, se refiere al término “Presupuesto”, evidentemente, se refiere al Acuerdo Municipal que lo contiene, en otras palabras, al Presupuesto aprobado por el Consejo Municipal como exige la ley, más no al Proyecto de Presupuesto, o lo que es lo mismo al Proyecto de Acuerdo Municipal contentivo del Presupuesto. En este sentido, debemos comprender la clara distinción que existe entre Presupuesto y Proyecto de Presupuesto, para poder determinar el

sentido del artículo 127, de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984.

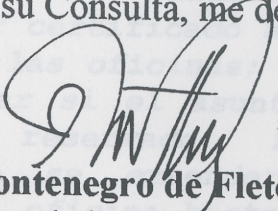
Hecha la aclaración anterior, tenemos que el Presupuesto Municipal vigente, de acuerdo con el artículo 127 comentado, puede ser "revocado parcialmente", sin embargo, y a pesar de la existencia de varios pronunciamientos de la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a este respecto, como bien cita Usted en su Consulta, no podemos dejar de lado el hecho de que ese artículo aún, conserva su vigencia, pues no ha sido declarada contraria a la Constitución, ni derogada por otra norma.

El estudio de la interrogante planteada, precedido de las reflexiones que formulamos, nos condujo en primera instancia a examinar la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, como norma regulatoria de los gobiernos locales, luego esa labor nos llevó al Código Fiscal, en su carácter de cuerpo legal supletorio, en lo referente al tema presupuestario; no obstante, podemos concluir, coincidentemente con el criterio legal que acompaña su Consulta que, hay en nuestro ordenamiento positivo, ausencia de una disposición que permita que el Presupuesto Municipal, sea aprobado de forma parcial.

En efecto, las disposiciones que se refieren a la aprobación del Proyecto de Presupuesto, nada dicen de una aprobación parcial del mismo, sino de la aprobación del Presupuesto Municipal, con lo que puede inferirse que la ley, limita la actuación de los Honorables Concejales en su facultad de estudiar, evaluar y aprobar el Proyecto de Presupuesto, contenida en el artículo 17, numeral 2, de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984 sobre un Proyecto de Acuerdo Municipal, que contenga en su totalidad el Presupuesto de la Municipalidad, y no un Proyecto de Acuerdo que solo lo regule parcialmente.

Esperando haber absuelto su Consulta, me despido de Usted,

Atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
 Procuradora de la Administración



AMdeF/7/hf.

1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá