

Panamá, 30 de noviembre de 2000.

Licenciado

Juan Carlos Navarro

Alcalde del Distrito de Panamá

E. S. D.

Señor Presidente:

Pláceme ofrecer contestación a su Nota N°. CMP/159/2000 de 2 noviembre de 2000 recibida en este Despacho el día 6 del mismo mes; en la cual tuvo a bien solicitar nuestra opinión jurídica respecto de las siguientes interrogantes:

1. ¿Está obligado el Municipio de Panamá, a asignar un 20% de su presupuesto para sufragar gastos de la Junta Municipales de Educación, en lo referente a la educación oficial y la educación física?
2. ¿De acuerdo con los principios que rigen la autonomía municipal, puede la Ley Orgánica del Ministerio de Educación gravar o establecer condiciones aplicables al presupuesto de funcionamiento e inversiones del Municipio de Panamá?

Según nos comenta en su exhorto, las interrogantes obedecen a que en los últimos días, un sector de educadores ha venido haciendo reclamaciones públicas, aduciendo que de conformidad con la Ley Orgánica de Educación, como quedó con las adiciones y modificaciones introducidas por Ley N°34 de 6 de julio de 1995, establece la obligatoriedad de los Municipios de contribuir con las Juntas Municipales de Educación.

Criterio del Departamento de Asesoría Jurídica de la Alcaldía de Panamá.

“... De conformidad con el Artículo 112 de la Ley N°106 de 1973, como quedó modificada por la Ley N°52 de 1984 y el Decreto Ley N° 21 de 21 de noviembre de 1989, no esta obligado a entregar, en concepto de subsidio a las Juntas Municipales de Educación un porcentaje determinado. La disposición citada es clara al disponer que “Los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes para inversiones destinadas a la educación pública, educación física...” La norma sienta el principio de que el Municipio, como dueño del recurso, es el que determinará las inversiones en educación pública y educación física, de ahí que mal puede alegarse que existe una disposición legal que obligue al Municipio a entregar subsidios en porcentajes no establecidos por la Ley del Régimen Municipal.

Es conveniente señalarle, además, que el Artículo 19 del texto único de la Ley N°47 de 1946. Orgánica de Educación, con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, establece en su artículo 19: Las Juntas Municipales de Educación... velarán para que el 20 % de los fondos municipales, destinados a la educación física, en el primer y el segunda nivel de enseñanza y el 5% de los fondos municipales destinados a la educación física, en el primer y el segundo nivel de enseñanza, en todos los planteles educativos. Los Municipios están obligados a votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo”. No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de Educación no le confiere al Ministerio de Educación la potestad para disponer de los fondos municipales, que el Municipio es un ente autónomo que de conformidad con lo que

dispone la Constitución y la Ley, es el único que puede disponer de su patrimonio (V. Art229 de la Constitución Nacional y Art.1 de la Ley 106 de 1973, conforme quedó modificada por la Ley N°52 de 1984 y el Decreto Ley N°21 de 21 de noviembre de 1989). De allí, que no debe existir equívoco alguno en la interpretación y aplicación de las normas del Régimen Municipal, como de la Ley Orgánica de Educación comentadas. En razón de lo expuesto, no existe obligación de parte del Municipio de Panamá, para destinar porcentajes que no sean aquellos en lo que al efecto establece el Artículo 112 ut-supra”.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración.

Como cuestión previa, consideramos oportuno, transcribir las normas que guardan relación con el presente cuestionamiento jurídico, a fin de hacer una análisis constitucional y legal y posteriormente exponer nuestro criterio sobre el efecto.

La Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946 Orgánica de Educación con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995 dispone en su artículo 19 y 208 lo siguiente:

*“Artículo 19: Las Juntas Municipales de Educación, integradas en la forma prevista en el artículo anterior, **cooperarán** con las autoridades del ramo educativo **en todas las acciones** que contribuyan a impulsar la cultura y la educación del distrito, y **velarán** porque el 20 % de los fondos municipales, destinados a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el 5% de los fondos municipales destinados a la educación física, en el primer y segundo nivel de enseñanza, sean invertidos de acuerdo con lo que dispone esta Ley. Toda cuenta contra el Tesoro Nacional debe llevar la firma del presidente de la Junta Municipal de Educación.*

El Órgano Ejecutivo reglamentará las demás funciones, así como la organización e instalación de las Juntas Municipales de Educación.

***Artículo 208:** Cada municipio de la República destinará, de sus rentas municipales anuales, el veinte por ciento (20%) a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el cinco por ciento (5%) a la Educación Física del primer y segundo nivel de enseñanza, en todos los planteles educativos. Los municipios están obligados a votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo.”*

Por otra parte, la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 establece en su artículo 112, lo siguiente:

*“**Artículo 112.** Los Municipios asignarán el porcentaje de sus **ingresos reales que estimen convenientes para inversiones destinadas a la educación pública, educación física, salud pública e instituciones de bomberos y para las Juntas Comunales en sus respectivas jurisdicciones.** Tales asignaciones atenderán a las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios públicos y sociales. (Resaltado nuestro)*

Las Juntas Comunales presentarán al Municipio sus prioridades de proyectos. Para estos efectos antes de aprobar su presupuesto, los Municipios consultarán con el Ministerio de Planificación y Política Económica.”

***Artículo 113.** Los Municipios prepararán los programas y administrarán las partidas presupuestarias asignadas a los renglones mencionados en el artículo anterior, en coordinación con las agencias estatales.”*

Se extrae de los textos copiados que las Juntas Municipales de Educación, las cuales estarán integradas por dos (2) miembros del Ministerio de Educación, uno (1) por el Consejo Municipal; dos(2) elegidos por los clubes cívicos de Padres de Familia y dos(2) elegidos por votación por los maestros del Distrito deberán cooperar con las autoridades del Ramo educativo ejerciendo todas las actividades que contribuyan a la expansión de la cultura y la educación y velarán por que el 20% por ciento de los fondos municipales destinados a la educación oficial del primer nivel y la educación física del primer y segundo nivel de enseñanza sean invertidos en los renglones educativos correspondientes.

Observamos en este primer artículo, que en el mismo se conforma un cuerpo auxiliar de la educación, la Junta Municipal de Educación encargado de fiscalizar que estos fondos municipales cumplan su cometido; pero además velarán por que estos recursos se inviertan en educación. Por otro lado, la norma expuesta no señala la obligatoriedad de los Municipios de incorporar dichos porcentajes específicos en sus presupuestos, no obstante, dicho parámetro descrito en la disposición analizada, debe ser tomada en cuenta por los Municipios, como un promedio al momento de incorporar las asignaciones a los presupuestos de acuerdo a las rentas, ingresos o egresos de cada Municipio.

En cuanto al artículo 208 de la Ley 47 de 1946 modificada por Ley 34 de 1995, somos del criterio que si bien la norma marca porcentajes del 20% para la educación oficial de primer nivel de enseñanza y el 5% en Educación Física de primer y segundo nivel de enseñanza, que los Municipios destinarán para esos efectos, no dispone la obligatoriedad de incluir precisamente esos porcentajes específicos en el presupuesto municipal, sin embargo el hecho de que no sea obligatoria su incorporación, no exime a los Municipios de asignar en sus presupuestos las partidas atinentes al renglón de educación, pues recuérdese, que este es un compromiso que tienen los Municipios con sus comunidades en cuanto a la expansión de la educación en el Distrito.

No obstante, los Municipios de acuerdo al artículo 230 de la Constitución Política, tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el Gobierno Nacional. En otras palabras, deben apoyar los planes y programas nacionales para fortalecer a las comunidades de sus Distritos. Continúa el precepto constitucional señalando que la ley podrá indicar de la parte de las

rentas que los Municipios asignarán al respecto y en especial a la educación, tomando en cuenta la población, su ubicación y desarrollo económico y social del Distrito; estas condiciones fijadas por la Constitución Política tienen su razón de ser toda vez, que no todos los Municipios gozan de iguales condiciones económicas.

La Carta Fundamental tampoco obliga a los Municipios a disponer de un porcentaje específico, la norma constitucional destaca claramente que la ley podrán proveer la parte de las rentas que los Municipios asignarán especialmente a la educación, de allí, que consideremos que los porcentajes aludidos en la Ley 47 de 1946, no son marcos rígidos a los que se tiene que acomodar la norma presupuestaria municipal. En nuestro concepto, lo que hace la disposición de educación (Ley 47 de 1946, modificada por la Ley 34 de 1995), es establecer los parámetros o lineamientos que podrían tomar en cuenta los Municipios al momento de preparar los programas y planes y asignar las partidas presupuestarias en el renglón de educación.

Vale resaltar que la condición de los Municipios en sus niveles financieros no son similares; la mayoría de los Municipios son subsidiados y requieren ser apoyados en su gestión municipal por el Estado; el artículo 233 de la Constitución Política prevé que el Estado coopere con los Municipios para que de esta manera, puedan desarrollar sus gestiones eficazmente en beneficio de la comunidad. Con ello no se resquebraja la autonomía municipal por el contrario se fortalece la constitución municipal pues en muchos casos, por insuficiencia financiera, el Municipio no puede cumplir con todas las tareas ni invertir de manera que haga prospera la hacienda municipal.

Sobre el aspecto de la obligatoriedad que tienen los Municipios de aprobar la partida correspondiente en los presupuestos, la misma hace referencia a los ingresos reales que de conformidad con el artículo 112 de la ley 106 de 1973, se asignen en los renglones de educación; y esto se infiere de los artículos 112 y 113 de la ut-supra ley cuando establece con meridiana claridad que los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos que estimen conveniente. Este último señalamiento tiene capital importancia, toda vez que, al redactarse dicho precepto se hizo en consideración a los niveles económicos de cada Municipio.

Sobre este último punto, la doctrina ha señalado las obligaciones que puede ejercer la Entidad Municipal como máximo organismo autónomo, y los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio fiscal, deben estar previamente analizados de acuerdo con las previsiones de sus ingresos y gastos de manera que en ningún momento se produzcan desequilibrios presupuestarios para la vigencia fiscal.

Del enfoque doctrinal se extrae, que todo acto que emita la Administración Municipal con transcendencia económica, realizado para el ejercicio fiscal, además de emanar del órgano administrativo competente, deberá tener respaldo presupuestario, y ajustarse a las normas y procedimientos contables establecidos para su correspondiente ejecución, aunado a la fiscalización por parte de los órganos que intervienen en esta aprobación presupuestaria.

En ese sentido, coincidimos con la opinión de la Dirección de Asesoría Legal del Municipio, en el sentido, de que el artículo 112 de la Ley 106 de 1973, establece el principio de que el Municipio, como ente administrador y regulador de sus recursos, es el que determinará las inversiones en educación pública y educación física.

Coincidimos en que la obligación de los Municipios de asignar los porcentajes correspondientes en el renglón de educación, tiene su base fundamental en los artículos 112 y 113 de la Ley 106 de 1973 y los artículos 19 y 208 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la Ley 34 de 1995. Los entes Municipales, tienen que contribuir con la modernización de la educación para elevar la condición humana de los asociados del Distrito, y permitir el desarrollo de sus competencias profesionales y técnicas y ampliar los horizontes, enriqueciendo la creatividad y formación de los niños, niñas, hombres y mujeres para proyectar una auténtica convivencia democrática a nivel local.

Autonomía Administrativa y Financiera de los Municipios

Dentro de este estudio existen otros aspectos a considerar:

La Constitución Política en su artículo 229 establece que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al

carácter esencialmente administrativo del gobierno local. No obstante, consideramos que ésta deberá cumplir con los principios de legalidad, objetividad, coordinación, eficacia y jerarquía y sus actos serán sometidos al control de los Tribunales y al principio de responsabilidad.

Los Municipios son células políticas administrativas con capacidad para administrarse, que funcionan en base a los distritos, que constituyen un criterio de división territorial en el cual se aglutinan un conjunto de corregimientos.

Un aspecto trascendental de los Municipios, lo es la autonomía, concepto que implica el ejercicio independiente de las funciones que le correspondan dentro de su circunscripción. Ello quiere decir que los Municipios tienen capacidad para administrar, legislar en el caso de las expediciones de acuerdos municipales y ejercer facultades judiciales... dentro de los límites del distrito correspondiente.

Esas formas de manejo discrecional de los asuntos municipales tienen su más eficiente significado en la llamada autonomía financiera municipal. Ella guarda relación, a la libertad de gravar a los sujetos o personas naturales o jurídicas, recaudar sus propios ingresos, fijar impuesto, exonerar, preparar y aprobar el presupuesto etc. Sin embargo, esta no es una mera liberalidad discrecional, ya que esta facultad impositiva, esta limitada por el estatuto de los contribuyentes, el cual se desprende de la normativa constitucional y la ley.

Ahora bien, sin entrar en polémicas jurídicas en torno a la autonomía municipal, y a fin de no desviarnos del tema, es importante, destacar que las normas municipales (Art. 112 y 113 de la Ley 106/73) se refieren a los recursos municipales destinados a la educación, salud y otros servicios públicos, los cuales deben ser invertidos en coordinación con los organismos especializados del orden central o nacional, que tiene que ver con esas áreas.

Téngase presente, que los planes y programas de desarrollo económico, urbanístico, social, educativo, etc., de los Municipios, si bien son creación exclusiva de éstos, la ley nacional que regula aquellas materias específicas deben ser tomadas en cuenta y cumplidas por las entidades locales, ajustándose a lo que dispongan los artículos 112 y 113 de la Ley 106 de 1973. Si se examinan los artículos 19 y 208 de la Ley 47 de 1946, modificada por la

ley 34 de 1995, lo que hacen es fijar los porcentajes que podrán ser considerados por los Municipios al momento de asignar las inversiones en la educación oficial y educación física.

La norma mencionada, no está obligando a los Municipios a fijar esos porcentajes específicos, lo que hace es indicar un promedio de porcentajes de los que se pueden fijar al momento de preparar los planes y proyectos educativos.

Recuérdese que estos porcentajes pueden variar de acuerdo a las entradas, ingresos o egresos que cada Municipio tenga destinado en su presupuesto, de allí el motivo por el cual los Municipios deberán en coordinación con los agentes estatales preparar y analizar las partidas correspondientes a asignar en el renglón de educación.

Este despacho considera que los bienes y rentas de las entidades territoriales (los Municipios) son de su propiedad exclusiva; o sea gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de la Nación e incluso de los particulares y no pueden ser ocupados y comprometidos, sino en los términos en que lo sea la propiedad de aquellos; sin embargo el ordenamiento constitucional y legal, cimentado en la ideas de la institucionalidad, obliga, a modo de control, que dicha gestión de gastos se realice en coordinación (es decir conforme) a los planes generales de desarrollo de la Nación. (Ref. Art. 112 de la Ley 106 de 1973).

En suma, debemos concluir que los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes para inversiones destinadas a la educación pública, educación física, de conformidad con los artículos 112 y 113 de la Ley 106 de 1973 y además deberán tomar como parámetro los porcentajes preceptuados en los artículos 19 y 208, de la Ley 47 de 1946, modificada por la Ley 34 de 1995, como marco de referencia al momento del análisis de los programas de educación para las correspondientes asignaciones presupuestarias. Es conocido que los Municipios, aquellos que tienen capacidad para ello, deben destinar fondos para actividades de educación, realizando algunas directamente y otros a través de organismos privados, los cuales tienen la obligación de manejar con transparencia los fondos entregados para su administración. (Subrayado nuestro)

Para finalizar, es importante destacar que el uso incorrecto de las partidas correspondientes a subvenciones o auxilios concedidos por los Municipios, en que incurra alguna entidad oficial o privada, así como la falta de presentación del informe mensual de sus operaciones, ocasionarán la suspensión inmediata de tal ayuda, la cual sólo podrá ser reanudada previo cumplimiento de las condiciones mencionadas.

El Consejo Municipal, por conducto del Presidente del Concejo y el Tesorero Municipal, señalarán a dichas entidades un plazo improrrogable dentro de cual formularán y presentarán sus presupuestos. A las entidades que dejaren de cumplir con este requisito se le suspenderán los servicios o auxilios hasta tanto cumplan con él. (Artículo 120 de la Ley 106 de 1973)

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de Usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.*

AMdeF/hf.