

Panamá, 14 de diciembre de 2001.

Señor

**Amado A. Serrano Arcia**  
Alcalde Municipal del Distrito  
de Santa María-Provincia de Herrera

Señor Alcalde:

Por este medio, acuso recibo de su nota N°. 344 de 14 de noviembre de 2001, a través de la cual nos consulta “si la Tesorería Municipal debe acatar el Acuerdo N°.46 de 12 de noviembre de 2001, en la que se solicita y autoriza al Departamento de Tesorería a la no firma de cheques, excepto los correspondientes a planilla y pago de las cuotas del Seguro Social”.

El Acuerdo en comento, fue motivada por el atraso existente en el pago de dietas, gastos de movilización y partidas de las Juntas Comunales por no existir los fondos económicos suficientes.

Concretamente pregunta lo siguiente:

1. ¿Cuál es la participación que la Ley le asigna a los Concejos Municipales, en relación a las funciones que desempeña la Tesorería Municipal?
2. ¿Puede el Concejo imponer funciones a la Tesorería, aparte de las ya señaladas en la Ley?
3. ¿Cuál es la prelación en la ejecución presupuestaria Municipal en lo que se refiere a gastos de representación, dietas, partidas de Juntas Comunales, planillas de salarios, Seguro Social, pagos de servicios básicos (luz, agua, teléfono), reparación de edificios, compra de disel para el carro recolector de basura, viáticos para realizar depósitos bancarios, llevar planillas?
4. ¿Es de obligatorio cumplimiento lo establecido en la Resolución N°. 16 de 12 de noviembre de 2001, para la Tesorería Municipal?

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

Para dar inicio a la presente consulta, nos permitimos transcribir la sentencia de 2 de agosto del año 2000, referente al tema de gastos de funcionamiento y las atribuciones del Alcalde, Tesorero Municipal y el Consejo Municipal. Veamos:

“El Alcalde, concebido como una especie de ‘Poder Ejecutivo’ a nivel distrital, es el Jefe de la Administración Municipal (Art. 238 de la Constitución Política y 43 de la Ley 106 de 1973) encargado entre otras atribuciones, de elaborar el proyecto de presupuesto y ordenar los gastos de la Administración local. (Art.240 de la Constitución Política y 45 numeral 3 de la Ley 106 de 1973)

Entre sus funciones destaca, además de las dos principales antes mencionadas, la de presentar al Consejo Municipal los planes de desarrollo del distrito, promover el progreso de la comunidad, vigilar las labores y a los funcionarios municipales, cumplir y hacer cumplir lo resuelto por el Consejo Municipal, firmar con el Tesorero los cheques girados contra el Tesorero Municipal, etc. (Cf. Artículo 45 de la Ley 106 de 1973)

Como se desprende de lo anotado, al Alcalde Municipal corresponde, como Jefe de la Administración Distrital, la iniciativa, preparación y ejecución de todos los planes hacendatarios del distrito, en vías de lograr los cometidos que vislumbra el gobierno local, en beneficio de la comunidad.

Por su parte, el Tesorero Municipal es un funcionario designado por el Consejo municipal por período fijo de dos años y medio, para constituirse – según lo prevé el artículo 239 de la Constitución Política -, en el Jefe de la Oficina de Recaudación de las rentas municipales y de Pagaduría del Municipio. En desarrollo de la norma constitucional, el artículo 57 numeral 1 de la Ley 106 de 1973 establece, entre las numerosas atribuciones del Tesorero Municipal, la de efectuar recaudaciones y hacer los pagos del Municipio. Al Tesorero Municipal le están atribuidas por ende, dos importantes categorías de funciones: 1- las que atañen al Jefe de recaudación de ingresos municipales que se logra a través de facultades concretas, como el cobro de impuesto y el ejercicio de la jurisdicción coactiva (Cf. Artículo 57, 80 y 95 de la Ley 106 de 1973 y artículos 32, 57 y 67 de la 55 de 1973); y 2 las de Jefe de pagaduría del Municipio, correspondiéndole registrar las órdenes de los pagos que haya de efectuarse por compromisos municipales y realizar la acción operativa de pago. (Cf. Artículo 239 de la Constitución Política y artículo 57 numerales 1 y 4 de la ley 106 de 1973.)

Estas atribuciones otorgan al Tesorero la calidad de funcionario de manejo de fondos públicos dentro del Municipio, sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República, por ser el encargado de la cobranza impuestos, contribuciones y

demás ingresos del Municipio, y constituirse en el custodio de la entrada de dichos fondos.

El Tesorero Municipal es en definitiva, el colector de los fondos que permite el funcionamiento del Municipio, y el “Contador” de la empresa municipal, encargado de llevar control de ingresos y gastos, y pagar los compromisos que adquiere el municipio.

Se consulta a la Corte, si al momento de cumplir con dichos pagos, el Tesorero, como jefe de pagaduría, tiene autonomía y liberalidad en la gestión de pago, o debe proceder según las instrucciones que le gire el Alcalde. Al efecto, la Sala Tercera participa de la opinión ofrecida por la colaboradora de la instancia en esta instancia en esta Consulta, en el sentido de que el Tesorero Municipal ha de seguir en los procesos de pago, las instrucciones que dicte el Alcalde, quien como Jefe de la Administración Municipal es el encargado de ordenar los gastos del Municipio de Panamá, y decidir sobre los aspectos de: qué, cuándo y cómo pagar los compromisos municipales.

Esta conclusión encuentra sustento en las normas constitucionales y legales que regulan el funcionamiento de la municipalidad a las que hemos venido haciendo referencia, especialmente aquellas que dicen relación con las atribuciones específicas de Alcalde y Tesorero (Título I Capítulos II y III de la Ley 106 de 1973, respectivamente), y las que atañen a la Hacienda Municipal, los Gastos Municipales y el Presupuesto Municipal (Título II Capítulos VII y IX de la Ley 106 de 1973).

En efecto, se observa que el Alcalde, como Jefe de la Administración Municipal, tiene las atribuciones de:

- Prever: concebir las políticas de gestión y programas de la municipalidad,
- Proponer: elaborando el plan anual operativo del presupuesto municipal; y
- Ejecutar: desarrollar la forma en que serán utilizados los recursos del municipio.

El Tesorero Municipal mientras tanto, ha de recaudar los fondos que permita el funcionamiento de la comuna municipal y llevar el control de sus ingresos y egresos, sin convertirse en promotor de los gastos del municipio. Toda iniciativa en esta materia – entiéndase gastos y pagos- se encuentra restringida al Tesorero, mientras el Alcalde, único legitimado para decidir en qué se utiliza el caudal del Municipio, gire instrucciones concretas al respecto. Sin perjuicio de lo establecido en las normas examinadas, la lógica jurídica también indica, que si la

intención legislativa hubiese sido que el Tesorero Municipal procediera de manera autónoma a cancelar compromisos y obligaciones sin consultar al Jefe de la Administración Municipal, no hubiese **previsto el mecanismo de control establecido en el artículo 45 numeral 14 de la Ley 103 de 1976, según el cual corresponde al Alcalde firmar junto al Tesorero, los cheques que se giren contra le Tesorero Municipal.**

La controversia que existe en la comuna del distrito de Panamá puede obedecer, a la intención del Tesorero Municipal de realizar su gestión contable de manera ágil y eficiente, cancelando aquellos compromisos en que incurre el gobierno local. No obstante, por saludable que fuese el propósito que anima al Tesorero, el Alcalde es quien debe decidir cómo se destinan los recursos del Municipio, por ser el encargado de la ejecución presupuestaria.

Nótese que si bien es cierto, el artículo 57 numeral 1, de la Ley 106 de 1973, establece que al tesorero le corresponde hacer los pagos del Municipio, esta atribución viene complementada con el numeral 4 de la norma ibídem, que claramente establece que le corresponde al Tesorero “registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde...” **Lo que evidencia una vez más, que los pagos que realizara el Tesorero han de haber sido previamente ordenados por el Alcalde Municipal.** (Subrayado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Registro Judicial de Agosto de 2000 p. 370-371)

En resumen, es el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, en los términos del artículo 240 de la Carta Política, a quien le compete decidir cómo deben emplearse los dineros de las arcas municipales, y cuándo y a quién pagar siempre de acuerdo al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, debidamente fiscalizado por la Contraloría General de la República. El acto operativo de pago, una vez ordenado por el Alcalde, corresponde al Jefe de la Recaudación y Pago: El Tesorero Municipal.

Por lo tanto, no puede el Consejo Municipal solicitar y autorizar al Tesorero Municipal, el no pago de cheques sobre gastos de representación, dietas, partidas de las Juntas Comunales y los demás gastos de funcionamiento, ya que la aprobación de estos gastos recae en el Alcalde de conformidad con el artículo 240, numeral 1 y 2 de la Constitución Política, eso por un lado y por otro, el artículo 45 de la Ley 106 de 1973, numeral 14, establece como una atribución exclusiva del Jefe del Ejecutivo Municipal firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal los cheques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente, sobre estos gastos de funcionamiento de la Administración Municipal. Sobre este punto, adjuntamos copia debidamente autenticada de la Nota C-49 de 21 de marzo de 1994, en la que se hicieron idénticos planteamientos a los esbozados.

La participación del Consejo Municipal, esta relacionado con la facultad de legislar sobre la materia Presupuestaria, es decir, estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprende el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para el ejercicio fiscal elabora el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas y el asesoramiento del Tesorero. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas. Sin embargo, no esta facultado para alterar las disposiciones legales en materia presupuestaria y las normas que hacen referencia a la firma de los cheques sobre Gastos de Funcionamiento antes descritos. (Cf. Sentencia de 2 de agosto 2000 y la Consulta N°. 344 de 29 de noviembre de 1996.)

Si bien, el Consejo Municipal nombra el Tesorero y le asigna funciones, estas tienen que ser dentro del marco de la Ley 106 de 1973, es decir que los Acuerdos o Resoluciones deben limitarse a reglamentar el contenido de la Ley y no rebasarla. Esto es que, no puede regular la vida jurídica de los Municipios más allá de lo que señale la Ley, por que se estará violando el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política.

En el caso concreto del Municipio de Santa María de la Provincia de Herrera, observamos que el Consejo Municipal a través de Acuerdo N°.46 de 14 de noviembre del 2001, ordena al Departamento de Tesorería, *a la no firma de cheques* excepto los correspondientes a planilla y pago de las Cuotas del Seguro Social, sin tener facultad legal para ello. Ante tal situación jurídica, debemos señalar que aún cuando tiene vicios de ilegalidad, el Acuerdo debe acatarse hasta que sea declarado nulo por el propio Consejo o por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, si los señores Concejales acogen los criterios vertidos por este Despacho, pueden proceder a anular dicho Acuerdo con fundamento en lo señalado en el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, el cual dispone:

“**ARTICULO 15:** Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los Decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la ley establezca.”

Por último, nos permitimos recomendarle a las autoridades del Municipio de Santa María, que antes de proceder a dictar medidas legales que afecten al Presupuesto Municipal, se consulte con los Analistas de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes pueden orientarlos con relación a dicha materia.

Esta Procuraduría, considera que para lograr una buena administración municipal se requiere una excelente coordinación entre todas las autoridades municipales, especialmente entre el Alcalde, el Consejo Municipal, y el Tesorero. Por otra parte, es muy importante de que se fortalezca la participación de los ciudadanos del Distrito de Santa María, en los asuntos relativos a la vida municipal, ya que logrando el concurso de la población se puede aspirar a mejorar el nivel de desarrollo del Municipio.

Por último, es nuestro deber recomendarle que todas las actuaciones legales emanadas tanto del Consejo Municipal, como del Tesorero y las suyas deben sujetarse a la Constitución y a la Ley, ya que de no ser así, dichos actos pueden ser impugnados ante los tribunales pertinentes.

Con la esperanza de que nuestras apreciaciones jurídicas le sean de gran utilidad, nos suscribimos.

Atentamente,

Original }  
Firmado } Licdo. JOSE JUAN CEBALLOS A.  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

Dr. José Juan Ceballos  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JJC/20/cch.