



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí*

*B107*  
*4.748.1252*  
*3:00PM*  
*Rebeca P.H. Mojica*

Chiriquí, 02 de agosto de 2021  
C-CH-No.006-21

Honorable:  
**Rebeca Pittí M.**  
Presidenta del Concejo Municipal de Renacimiento.  
Provincia de Chiriquí.  
E. S. D.



**Ref.: Sanciones aplicables a los concejales por inasistencia a sesiones del Concejo Municipal, pago de movilización, aprobación de actas.**

Señora presidenta:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con motivo de su nota No. 09-07-2021, de fecha 27 de julio de 2021, recibida en esta Secretaría Provincial por medios telemáticos el día 28 de julio del año en curso, incorporado a su escrito consultivo la opinión de asesoría legal, y en la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre, las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son las sanciones que se pueden aplicar a los concejales por inasistencia a las reuniones del concejo municipal?
2. ¿Se puede reglamentar el pago de la movilización que sea proporcional a la asistencia de las sesiones?
3. ¿Qué procedimiento o acciones podemos tomar cuando los concejales no aprueban un acta sin objeción alguna?

Luego de una atenta lectura objeto de la consulta, y atendiendo a la Resolución DS-70-19 de 27 de mayo de 2019 emitida por el Procurador de la Administración, esta Secretaría Provincial ha sido habilitada para darle respuesta a su escrito de consulta; cumpliendo con el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley No. 38 del 31 de julio del 2000, nos permitimos indicar lo siguiente.

## I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a las sanciones que se pueden aplicar a los concejales por su inasistencia a la reunión del Concejo Municipal, la posibilidad de reglamentar el pago de la movilización que sea proporcional a la asistencia de las sesiones del Concejo Municipal. Adicional a ello, a usted le gustaría saber el procedimiento y acciones que se pueden tomar cuando los concejales no aprueban un acta debatida en Concejo.

## II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaria Provincial de Chiriquí.

En relación a su primera interrogante, nos permitimos manifestarle que, la Constitución Política de Panamá, en su artículo 232, nos dice taxativamente lo siguiente:

“Artículo 232. 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”.

Por tal razón, podemos referenciarla luego del mandato constitucional antes mencionado, que en el artículo 1 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 “Sobre Régimen Municipal” en sus disposiciones generales, nos dice que:

“Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida es un distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

Además, en la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública” sobre las funciones de las autoridades municipales, desarrolló lo siguiente:

“Artículo 67. La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad.

La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y **la función normativa, al Consejo Municipal.” (El resaltado es nuestro).**



Por las referencias normativas expresadas, la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, también nos dice en su artículo 15 que “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 hubiese 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”.

Siendo las cosas así, el régimen disciplinario que aplica al Concejo Municipal que usted dirige deberá ser normado o regulado a través de su **Reglamento Interno**, por lo tanto, el mismo deberá contener las sanciones que dicha municipalidad establezca, acorde al cumplimiento de los principios de legalidad y debido proceso, y que a su vez estimen oportunos y proporcionales en su aplicación a los concejales que no asistan a las reuniones del Concejo Municipal; sin dejar de observar el contenido del artículo 34 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 modificado por el artículo 16 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, veamos:

“Artículo 16.- El Artículo 34 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

Artículo 34-. Las sesiones de los Consejos se celebrarán con la asistencia de la mayoría de sus miembros principales. Sin embargo, puede formarse mayoría con suplentes si estos hubiesen sido llamados a ocupar los puestos de sus principales, **por excusa de los mismos**.

El quórum para las sesiones de los Consejos Municipales estará constituido por más de la mitad de sus miembros. Las licencias, **ausencias temporales sin excusa previa o con ella, relativas a los Concejales, serán materia del Reglamento Interno**”. (El Resaltado es nuestro).

Del artículo citado, se puede ver como los temas de ausencias temporales con excusa o sin ellas, son temas que deben ser regulados por el Reglamento Interno de cada Municipalidad.

En cuanto a su segunda interrogante, la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, “Sobre el Régimen Municipal” en la Sección Segunda, artículo 24 modificado mediante la Ley No. 5 del 11 de enero de 2007, en su artículo 44 establece lo siguiente:



“Artículo 44. El artículo 24 de la Ley No. 106 de 1973 queda así:

Artículo 24. Los Concejales devengarán dietas por cada sesión ordinaria a que asistan, cuyo monto será establecido según las posibilidades fiscales de cada municipio y con base en la siguiente escala de ingresos reales corrientes por cada año:

INGRESO ANUAL MUNICIPAL	DIETA POR REUNIÓN
Menos de B/.20,000.00	Hasta B/. 20.00
De B/.20,001.00 hasta B/.50,000.00	Hasta B/. 30.00
De B/.50,001.00 hasta B/.100,000.00	Hasta B/. 40.00
De B/.100,001.00 hasta B/.250,000.00	Hasta B/. 50.00
De B/.250,001.00 hasta B/.1,000,000.00	Hasta B/. 60.00
De B/.1,000,000.00 hasta B/.3,000,000.00	Hasta B/. 75.00
De B/.3,000,001.00 hasta B/.5,000,000.00	Hasta B/. 100.00
De B/.5,000,001.00 y más B/9,000.000.00	Hasta B/. 125.00
De B/.9,000,001.00 y más B/13,000.000.00	Hasta B/. 150.00
De B/13,000,001.00 y más B/17,000.000.00	Hasta B/. 200.00
De B/17,000,001.00 y más B/20,000.000.00	Hasta B/. 250.00
De B/20,000,001.00 y más B/30,000.000.00	Hasta B/. 300.00
De B/30,000,001.00 y más B/40,000.000.00	Hasta B/. 350.00
De B/40,000,001.00 y más B/50,000.000.00	Hasta B/. 400.00
De B/50,000,001.00 y más B/60,000.000.00	Hasta B/. 500.00
De B/60,000,001.00 y más	Hasta B/. 600.00

Las dietas se establecerán todos los años con base a los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal.

En ningún caso habrá más de una sesión semanal con derecho a dieta, aunque en dicha semana hayan celebrado sesiones ordinarias y extraordinarios.

Los Concejales Municipales regularán por medio de Acuerdo el monto de la dieta que corresponde a la asistencia de los Concejales a las comisiones permanentes”.

De la norma citada, se puede observar como queda plasmado el pago de dietas por cada sesión ordinaria que asistan los concejales, no obstante, en cuanto al pago de movilización por asistencia, es pertinente traer a colación lo dicho por la Secretaría de Asuntos



Municipales, de la Procuraduría de la Administración, la cual a través de la Consulta C-SAM-12-2020 de fecha 11 de marzo de 2020, sobre el tema consultado indicó lo siguiente:

“en cuanto al tema del rubro denominado “Gastos de Movilización” fijos mensuales al objeto de gastos con código 151, que corresponde a la categoría de Transporte de personas contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, y que a nuestra consideración no se corresponde con lo dispuesto en dicho instrumento legal, bajo los siguientes argumentos:

Primeramente, debemos aclarar que **ninguna entidad Estatal o Gubernamental que no sea el Ministerio de Economía y Finanzas, puede hacer modificaciones, incluir conceptos o pretender utilizar códigos presupuestarios para otro fin no descrito en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público**, ya que el crear un nuevo objeto de gasto sin la debida competencia, constituiría una afectación a los fondos o bienes públicos, razón por la cual, todas las entidades del Estado deben utilizar las partidas presupuestarias en los conceptos y códigos ya establecidos en el citado Manual.

En ese sentido, cabe señalar de acuerdo con la doctrina que el **Gasto Público** es la cantidad de los recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre los que se cuentan de manera esencial la satisfacción de los servicios públicos de la sociedad. Por ello, tiene gran relevancia la forma en cómo se estructura el Gasto Público. (<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm>)

Dentro del contexto anteriormente expresado, y al realizar un examen al Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, adoptado mediante la Resolución MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018, **de conformidad con la facultad de “ejercer la administración y control del gasto público”** que le otorga la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, modificada por la Ley 61 de 14 de octubre de 2010 y la Ley 2 de 10 de marzo de 2014, el cual debe ser utilizado por todas las entidades públicas o gubernamentales para la formulación presupuestaria en cada año fiscal, nos encontramos que bajo este documento existen los Servicios No Personales ubicándose entre ellos el Código 151 titulado “Transporte de Personas dentro del País” el cual detalla lo siguiente:

**“151. Transporte de Personas dentro del país:**

Comprende gastos de pasajes y peajes para atender el traslado de funcionarios públicos, dentro del territorio nacional. El concepto de transporte abarca todos los medios de movilización terrestre, aérea, marítima y fluvial e incluso el arriendo de bestias de carga. Excluye el servicio de Mensajería institucional.

De lo anterior se desprende con claridad que los denominados **Gastos de Movilización no forman parte de la estructura que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público que dictó el**



**Ministerio de Economía y Finanzas** por lo que establecer una clasificación distinta y adicional, crear un desglose mensual en determinados cargos desvirtúa la clasificación o denominación del gasto según su objeto, contemplado en el referido manual, *toda vez que los “Servicios No Personales”*, sólo abarcan los gastos por concepto de esa clasificación de objeto; situación distinta a cualquier asignación fija mensual que se pretende reglar para cada funcionario cuyo cargo se encuentre mencionado en el presupuesto de una entidad municipal.

Resulta oportuno indicar, que los gastos establecidos en cada programa de cada institución deben ser de manera general y no individualizada, por lo que **pretender incluir un desglose detallado como concepto fijo mensual, asignado a un cargo en particular, y en un “Objeto de Gasto” distinto, pese a que las asignaciones tienen que ser globales, es contrario a la propia descripción de la clasificación; es decir “Servicios No Personales”.**

En este orden de ideas, es preciso indicar que para el reconocimiento y/o pago de gastos de transporte cuando el o los funcionarios deben desplazarse fuera de la sede de la entidad para **cumplir con las funciones a su cargo**, la autoridad deberá determinar aquellos casos en los cuales resulta necesario concederlos, atendiendo a la naturaleza de los asuntos que vaya a desempeñar y las condiciones del lugar donde vaya. De esta actividad o tarea, a juicio de este Despacho debe rendirse los respectivos informes, detallando la misión realizadas a su superior jerárquico.

Caso contrario, y a nuestra consideración, resulta inviable otorgar “Gastos de Transporte” o “Movilización”, cuando estos traslados son realizados con los vehículos asignados a la entidad con el fin de que los empleados puedan llevar a cabo determinada tarea, pues se estaría afectando fondos públicos contenidos en el presupuesto municipal.

Por otra parte, consideramos que el destinar estos gastos con montos tan elevados de manera mensual y a su vez individualizados, pone riesgo el patrimonio fiscal del municipio, pues es sabido que muchos de estos municipios son subsidiados y enfrentan limitaciones económicas y necesidades que no pueden ser sufragados por falta de presupuesto; lo cual a nuestro juicio contraviene el principio de responsabilidad fiscal. (Cfr. Artículo 5 (numeral 12) de la Ley 37 de 2009.

Lo anterior cobra relevancia, pues el hecho de que los Municipios manejen recursos propios, **no los exime del control previo fiscalizador de la Contraloría General República, por lo que los administradores de dichos recursos del Estado deben sujetarse al régimen técnico contable que el artículo 125-A de la Ley 37 de 2009, les impone**, así como de sus instrumentos técnicos normativos complementarios. (Artículo 280 de la Constitución Nacional)

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificada por la Ley 67 de 2008, en concordancia con el artículo 280



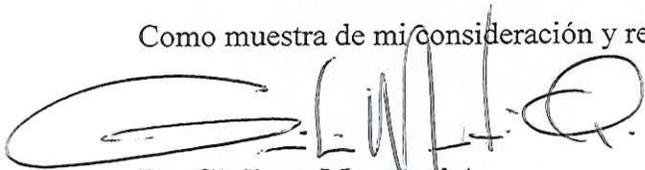
(numerales 3 y 4) de la Constitución Nacional, señala que la Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es **fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos**, lo que sin lugar a duda direcciona la competencia de esa entidad para realizar las correspondientes inspecciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios público y en, su caso, presentar las denuncias respectivas”.

En cuanto a su última interrogante, es esencial señalar que para la aprobación un Acuerdo Municipal, se requiere del cumplimiento de los establecido en el artículo 41 de la Ley 106 de 1973, veamos:

“Artículo 41: Todo proyecto de acuerdo o resolución, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará al pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por esta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo. Se exceptúan los acuerdos especiales para cuya aprobación, se requieran otras formalidades exigidas por esta Ley o por el Reglamento del Concejo, y una vez aprobado, será remitido a la Secretaría para su promulgación”.

En el evento que uno o varios concejales no estén de acuerdo con la aprobación de un Acuerdo, el cuerpo colegiado podrá solicitarles de manera verbal o escrita según este debidamente reglamentado en sus normativas procedimentales internas, que se expongas las razones de su desacuerdo, para que conste en acta o en su respectivo expediente administrativo. No obstante, la mayoría decidirá de la aprobación o rechazo sobre determinado Acuerdo Municipal.

Como muestra de mi consideración y respeto,



**Dr. Giuliano Mazzanti A.**  
Secretario Provincial de Chiriquí  
Procuraduría de la Administración

gm

