

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACION, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DONATILO BALLESTEROS EN REPRESENTACION DEL TESORERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE EL SENTIDO Y ALCANCE DEL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN EL OFICIO NO. 959 DE 22 DE OCTUBRE DE 1999, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMA. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, DOS (2) DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado DONATILO BALLESTEROS actuando en representación del TESORERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA, ha presentado solicitud para que se interprete el sentido y alcance del Oficio No. N-D.A.-959 de 22 de octubre de 1999 expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá.

Observa esta Corporación de Justicia, que la solicitud de Interpretación cumple con los requisitos previstos en el texto del artículo 98 numeral décimo primero del Código Judicial, a saber:

- 1- la consulta recae específicamente en la interpretación de un acto administrativo: El Oficio N-D.A.-959 de 22 de octubre de 1999;
- 2- fue elevada por parte de la autoridad administrativa que debe ejecutar el acto en cuestión; y
- 3- el objetivo de la petición es obtener un pronunciamiento prejudicial definitivo sobre el alcance y sentido del acto administrativo bajo análisis.

La Sala procede en consecuencia, en ejercicio de las facultades constitucionales que le confiere el artículo 203 numeral 2° de la Constitución Nacional, a examinar los diversos aspectos de la pretensión formulada por el Tesorero Municipal de Panamá.

I. El acto administrativo objeto de la petición de interpretación.

El acto cuya interpretación ha sido requerida, fue expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá, Señor Juan Carlos Navarro, y está contenido en Nota dirigida al licenciado Ventura Vega, Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, que es del tenor siguiente:

"A través de la presente devuelvo a usted un número plural de cheques, toda vez que a pesar de haber realizado las gestiones legales para aclarar que efectivamente es el Alcalde, en virtud de la facultad contenida en el artículo 240 de la Constitución Política, quien ordena los gastos de la administración local, observamos la renuencia del Despacho a su cargo de aceptar este mandato constitucional.

En consecuencia, hemos solicitado a la Procuradora de la Administración su participación para dirimir este diferendo; y hasta tanto el mismo subsista nos abstendremos de firmar los cheques girados para pagar compromisos adquiridos, si dicho pago no ha sido ordenado por este Despacho.

Ello es así, pues somos concientes, en nuestra calidad de servidor público, que sólo podemos hacer lo que la Ley expresamente señala, así como responsables por la omisión en el ejercicio de nuestras

funciones."

II. La Solicitud de Interpretación.

La petición de interpretación prejudicial ha sido expuesta a la Sala por el Tesorero Municipal, en los siguientes términos:

"Solicito que previo el trámite correspondiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, interprete y establezca el sentido y alcance del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. N-D.A. 959 de 22 de octubre de 1999, del Sr. Alcalde del Distrito de Panamá, referido a su facultad de Ordenar los Gastos de la Administración Municipal, frente a la atribución del Sr. Tesorero Municipal de Recaudar y Pagar para determinar:

1) Que la atribución del Alcalde de: Ordenar los Gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto, y a los reglamentos de contabilidad, no le discierne la atribución de pagar, que corresponde al Tesorero.

2) Que la facultad de ordenar los gastos de la administración local, implica la de solicitar los pagos que deba hacer el Municipio, en razón de su funcionamiento administrativo y operaciones.

3) Que la atribución de RECAUDAR Y PAGAR, conforme lo dispone el Numeral 1, del Art. 57 de la Ley 106 de 1973, está concedida al TESORERO MUNICIPAL, aún cuando los cheques deba firmarlos conjuntamente con el Alcalde.

4) Que el Acto Administrativo contenido en el Oficio NDA-959 de 22 de octubre de 1999, mediante el cual se rechazan pagos hechos por el Tesorero Municipal, obedece a la confusión sobre el contenido y alcance de sus atribuciones de Ordenar los Gastos, siendo el mismo oscuro y confuso, pues se pretende subsumir las facultades de Pagar que corresponden al Tesorero Municipal."

El señor Tesorero manifiesta además, que el error y confusión que existe en este caso obedece a que el artículo 45 numeral 3 de la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal, establece que es atribución del Alcalde ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, mientras que el artículo 57 numeral 1º de la misma Ley, fija como atribución del Tesorero Municipal hacer los pagos del Municipio.

Concluye la petición, señalando lo siguiente:

"La necesidad de la Interpretación sobre el sentido y alcance de las precitadas disposiciones, obedece a que los vocablos gastos y pagos, no son la misma cosa.

Los gastos representan el compromiso económico, monetario etc., generados en el funcionamiento de la administración e inversiones, por una obligación contraída, o por el funcionamiento de la institución, mientras que el pago es la forma de dar cumplimiento a ese compromiso. Ordenar los gastos no es lo mismo que pagar los gastos.

El objeto de éste proceso es dilucidar el diferendo existente para adecuar las funciones de cada cual y su desempeño, al estricto sentido de las normas cuestionadas."

III. Informe rendido por el Alcalde del Distrito de Panamá.

El señor Juan Carlos Navarro, en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá y responsable del acto cuya interpretación se ha requerido, compareció ante la Sala Tercera señalando que este asunto había sido consultado con

anterioridad a la Procuraduría de la Administración, agencia del Ministerio Público que con base a la atribución conferida por el artículo 346 del Código Judicial, emitió dictamen favorable a la posición que mantiene la Alcaldía, en relación a la forma en que ha de proceder el Tesorero a realizar los pagos por compromisos municipales.

Conforme a las directrices sentadas en la consulta absuelta, el Alcalde Municipal ha inferido que la legislación existente reconoce y faculta al Alcalde para planificar, decidir y ordenar los gastos de la Administración Municipal, mientras que al Tesorero Municipal le corresponde, entre otras funciones, cancelar las cuentas de los gastos del municipio, una vez recibidas las instrucciones del Alcalde.

El señor Alcalde señala no obstante, que el Tesorero Municipal ha desconocido la opinión emitida, por lo que se hace necesario un pronunciamiento definitivo de la Sala Tercera en el asunto ventilado.

IV. Concepto de la Procuradora de la Administración

De la petición de interpretación se corrió traslado a la señora Procuradora de la Administración, quien ha emitido concepto a través de Vista Fiscal No. 194 de 4 de mayo de 2000, reiterando el dictamen previamente esbozado en relación a este asunto.

En opinión de la letrada, el Tesorero Municipal se encuentra investido de delicadas e importantes atribuciones dentro de la administración municipal. Sin embargo aclara, que Alcalde y Tesorero tienen bien definidas sus funciones en materia de gastos municipales, de forma tal que si bien el Tesorero es el encargado del pago de los compromisos municipales, para tal fin debe cumplir con las instrucciones ordenadas por el Alcalde, Jefe de la administración municipal.

El dictamen de la señora Procuradora recoge en lo medular, los siguientes razonamientos:

"El Alcalde es el Jefe del Ejecutivo Municipal, y como tal le corresponde dirigir la administración general de la Comuna, pues es él, el único legitimado política y jurídicamente para ejercer esta función pública; por tanto, ordenar los gastos de la Administración Local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, y determinar en última instancia los pagos que deban hacerse en esos conceptos, es parte de las atribuciones que de manera exclusiva corresponden al Alcalde como Jefe de la Administración. Aceptar una interpretación contraria es dar al Tesorero la categoría de Administrador Municipal, lo que contraría totalmente nuestro régimen legal y constitucional municipal.

Precisamente por esta razón, el artículo 45, numeral 14, de la Ley 106 de 1973, establece como una atribución de control y administración propia del Alcalde del Distrito, firmar, conjuntamente con el Tesorero, los cheques girados en contra del Tesoro Municipal.

Esta interpretación es acorde con el sentido etimológico de los términos gastos y pagos, contenidos en el artículo 45, numeral 3, de la Ley 106 de 1973, que indica es una atribución del Alcalde ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, y en el artículo 57, el numeral 1, de la misma Ley, que establece corresponde al Tesorero Municipal efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia

Española, "gasto" es la acción de gastar y sobre este verbo dice: "Emplear el dinero en una cosa". Sobre la palabra "pago" se expresa: "Entrega de un dinero o especie que se debe". Además, la palabra o vocablo "ordenar" constituye un mandato de carácter imperativo que atañe una disposición forzosa u obligatoria.

Así pues, corresponde al Alcalde, Jefe de la Administración Municipal en los términos del artículo 248 de la Constitución Nacional, decidir como (sic) se deben emplear los dineros de las arcas municipales, cuando (sic) y a quien (sic) 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 Recaudación y Pago: el Tesorero Municipal."

DECISION DE LA SALA TERCERA

El Oficio N-D.A.-959 de 22 de octubre de 1999 fue sometido ante esta jurisdicción, para que se determinara su correcto sentido y alcance. No obstante, la Sala advierte que la consulta también pretende dirimir un conflicto de competencias que ha surgido en la Comuna del Distrito de Panamá, en lo relativo a la autoridad municipal que ha de ordenar los gastos y los pagos que ha de realizar el Municipio, como parte de su funcionamiento.

Así observamos, que en la Consulta elevada por el señor Alcalde Juan Carlos Navarro a la Procuraduría de la Administración a este respecto, el día 6 de octubre de 1999, le planteaba en concreto la siguiente interrogante: quién ordena el pago para cubrir compromisos originados en las dependencias municipales, el Alcalde o el Tesorero?

Para dirimir lo pertinente, se hace necesario analizar las atribuciones que se encuentran legalmente conferidas, tanto al Alcalde como al Tesorero Municipal.

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 Concejo 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 Concejo Municipal, firmar con el Tesorero los cheques girados contra el Tesoro Municipal, etc. (cfr. 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 Concejo 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 lo que se logra a través de facultades concretas, como el cobro de impuestos y el ejercicio de la jurisdicción coactiva (cfr. artículos 57, 80 y 95 de la Ley 106 de 1973 y artículos 32, 57 y 67 de la Ley 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. (cfr. artículo 239 de la Constitución Nacional 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 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 política de gestión y programas de la municipalidad,
- proponer: elaborando el plan anual operativo del presu puesto 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 el Tesoro 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 realiza el Tesorero han de haber sido previamente ordenados por el Alcalde Municipal.

Este es el sentido en que se orientan las disposiciones legales que regentan en esta materia, y el contexto en que ha de entenderse el contenido de la Nota de 22 de octubre de 1999.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, INTERPRETA prejudicialmente el Oficio No. N-D.A.-959 de 22 de octubre de 1999 expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá y DECLARA que los pagos que realiza el Tesorero Municipal deben ser ordenados previamente por el Alcalde del Municipio de Panamá, siendo ésta la correcta interpretación, sentido y alcance que debe darse al acto administrativo objeto de la solicitud de pronunciamiento.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
 (fdo.) JORGE FÁBREGA P. (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

=====

PETICIÓN DE PRONUNCIAMIENTO, INTERPUESTA POR EL LCDO. VÍCTOR ALDANA EN REPRESENTACIÓN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE Y ESTABLEZCA LA VALIDEZ JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN N°15-105-97-J.D. DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 1997, EXPEDIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE AGOSTO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Lcdo. Víctor Aldana, actuando en representación de la Caja de Seguro Social, ha presentado petición de pronunciamiento para que la Sala se pronuncie y establezca la validez jurídica de la Resolución N°15-105-97-J.D. de 1 de septiembre de 1997, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

I. El acto administrativo objeto de la petición de pronunciamiento de la Caja de Seguro Social.

La Caja de Seguro Social, a través de su apoderado judicial el Lcdo. Víctor Aldana, solicita a la Sala que se pronuncie y establezca la validez jurídica de la Resolución N° 15-105-97-J.,D. de 1 de septiembre de 1997, expedida por la