

Panamá, 22 de julio de 1997.

Honorable Legislador
Elías Castillo G.
Asamblea Legislativa
E. S. D.

Honorable Legislador:

Con el propósito de conocer nuestra opinión legal, se ha recibido en esta Procuraduría su Nota de fecha 11 de junio de 1997., recibida vía fax el día 8 de julio corriente, por medio de la cual expone lo siguiente:

“ Nuestra consulta es la de saber si puede el funcionario encargado de la administración de dichos fondos comprometer o utilizar los mismos en otros proyectos diferentes a los programados sin la autorización del Honorable Legislador, cual es el status jurídico de la conducta del funcionario público, gerente o director de la entidad administradora de los fondos; cuándo procede a efectuar cambios en el uso de partidas en otras obras, sin la anuencia del Legislador; si con ello incurre en algún delito o falta grave que violente la Ley Penal o Administrativa; y qué acción legal se puede ejercer contra dicho funcionario.” (sic)

Su Nota, nos señala una serie de hechos, cuya evaluación resulta de importancia para la respuesta que en esta oportunidad le brindamos; entre los cuales, podemos destacar los siguientes:

1. "De acuerdo con la Ley de Presupuesto Nacional y del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, dentro del período fiscal, se le asigna a cada Legislador una partida presupuestaria para ser utilizada en los distintos proyectos y obras de su Circuito."
2. "Los fondos de dichas partidas son depositadas en una entidad estatal, para su custodia, administración y manejo, conforme a los requerimientos que efectúe el Legislador, previo el cumplimiento de todos los trámites administrativos. Por esa administración dicha institución cobra un porcentaje el cual se descuenta del monto total de la partida."
3. "Para utilizar una parte de dicha partida que estaba destinada para un proyecto específico, en otro proyecto; se requiere de la petición formal del Legislador por intermedio del Ministerio de Planificación y Política Económica, quien a la vez coordina lo pertinente con la entidad encargada de la administración de los fondos."

En primer lugar, la opinión jurídica de este Despacho, debe partir de un análisis jurídico de las normas del Presupuesto General del Estado, referentes al Traslado de Partidas, que viene a representar en esencia el punto medular de su Consulta. Veamos.

Aun cuando la Consulta no hace referencia a una vigencia fiscal específica, estimamos prudente por razones de orden práctico utilizar para este análisis la legislación correspondiente a la presente vigencia fiscal.

El Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1997, fue aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante Ley No.65 de 24 de diciembre de 1996 (ver Gaceta Oficial No.23,191 de 26 de diciembre de 1996). Examinemos ese cuerpo normativo de orden económico-fiscal.

El primer concepto a evaluar es el de Traslado de Partida, recogido en el artículo 187, de la Ley de Presupuesto General del Estado (Ley No.65 de 1996).

Artículo 187: Traslado de Partida

“Es la transferencia de recursos de partidas del presupuesto, con saldo disponible o sin utilizar a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que no tengan asignación preupuestaria. Los traslados de partidas se podrán realizar entre el 15 de febrero y el 15 de noviembre. Los traslados de partidas podrán realizarse en cualquier época del año, en el caso de obras de inversiones sociales.

Las instituciones públicas presentarán las solicitudes al Ministerio de Planificación y Política Económica, el cual autorizará, previa consulta a la Contraloría General de la República, respecto a la efectiva disponibilidad de los saldos no comprometidos.

Parágrafo: En los casos en que el traslado de partida conlleve la creación de un programa o proyecto nuevo dentro del Presupuesto General del Estado de la presente vigencia fiscal, se enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa para su aprobación.”

La disposición arriba citada, describe la figura del Traslado de Partida. Ella viene a ser el procedimiento por medio del cual pueden ser cubiertas partidas con saldos insuficientes o sin asignación presupuestaria, transfiriendo recursos de partidas del presupuesto, con saldo disponible o sin utilizar.

Es importante señalar que el trámite descrito por el artículo 187 -arriba citado-, para realizar un Traslado de Partida, comprende la presentación de una solicitud al Ministerio de Planificación y Política Económica en ese

sentido, quien es la autoridad encargada de autorizarla; luego que la Contraloría General de la República haya confirmado la efectiva disponibilidad de los saldos no comprometidos, para que puedan ser transferidos.

En el supuesto planteado en la Consulta, es decir, tratándose de Partidas Circuitales, debe tenerse presente que, su manejo es confiado a entidades con capacidad de administración; de la que carecen los Honorables Legisladores cuya actuación se circunscribe a la gestión de partidas presupuestarias para su utilización o aplicación en los programas y proyectos que se encuentren contemplados en la Ley de Presupuesto.

En otros términos podemos decir que, como medio o mecanismo de administración presupuestaria, los Honorables Legisladores utilizan los servicios de instituciones o entidades -gubernamentales que en calidad de administradoras, realizan a su nombre las operaciones financieras sobre la ejecución de partidas presupuestarias.

El trámite que ordena la Ley de Presupuesto -Ley No.65 de 1996-, es claro y preciso al contemplar los eventos que permiten el Traslado de Partidas, sin embargo en esa disposición nada se dice, en torno a la autorización señalada en la Consulta, que debe prestar el Honorable Legislador.

Lo expresado en el párrafo anterior representa el marco jurídico de referencia que nos permite conocer el alcance de la figura del Traslado de Partida. Si a él sumamos los amplios términos en que fue expuesta la Consulta, procede indicar en esta oportunidad que no encontramos una conducta antijurídica atribuible al funcionario encargado de la institución o entidad que administre la Partida Circuita.

Sin embargo, la Consulta refleja la existencia de una problemática en torno a la figura del Traslado de Partida, a la que esta Procuraduría, se permite ofrecer una recomendación en el sentido que, los servidores públicos a quienes corresponda la responsabilidad de administrar y ejecutar en presupuesto asignado, según la Ley de Presupuesto General del Estado soliciten ante el Ministerio de Planificación y Política Económica la

autorización para la reprogramación y uso de saldos disponibles o sin utilizar a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que no tengan asignación presupuestaria.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.