

Panamá, 17 de enero de 2001.

Licenciado

Nelson Vergara Herrera

Presidente del Consejo Municipal de Panamá.

E. S. D.

Señor Presidente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos, damos contestación a su Nota N°. 220/CMP/PC/26-12-00, ingresada a nuestras oficinas el día 27 de diciembre de 2000, por medio de la cual tuvo a bien consultarnos sobre el tema de las Partidas Circuitales.

Concretamente nos hace las siguientes preguntas:

“1. ¿Cuándo un Legislador de la República, transfiere parte de su partida circuital para que las administre un determinado Distrito, si esos bienes o dineros que se transfieren ingresan al Patrimonio de los Municipios?

2. ¿ Si al Municipio que se le transfirió parte de la partida circuital del Legislador, a su vez éste puede transferir a otro Municipio todos o parte de los bienes o dineros transferidos sin que medie ningún caso de asociación intermunicipal?”

Sobre el particular, este Despacho ha absuelto, Consultas que versan sobre el mismo tópico y a continuación reproduciré algunas de sus partes medulares.

Planteamiento General de las Partidas Circuitales

Es oportuno señalar que sobre las denominadas “Partidas Circuitales”, no existe reglamentación jurídica que las defina y regule dentro de nuestro ordenamiento positivo, dado que en distintas ocasiones se ha hablado de

regularlas, pero hasta el momento ello ha sido infructuoso, pues, no existe en la Asamblea Legislativa proyecto alguno en tal sentido.

En cuanto al uso y manejo de tales Partidas, estos han respondido siempre a la práctica administrativa, con sujeción a las Normas Generales de Administración Presupuestaria de la Ley de Presupuesto General del Estado y a la Ley de la Contraloría General de la República, como institución encargada de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de fondos y bienes públicos.

Varias son las normas que, dentro de la Ley N°35 de 30 de julio de 1991, a través de la cual se modifica el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, garantizan la independencia presupuestaria, financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, procurando establecer los lineamientos que hagan efectiva esa autonomía económica, indicando que el gobierno central tiene la obligación de transferir a tales entidades las cifras asignadas conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado. En lo que se refiere a las Partidas Circuitales, que es el tema que interesa, la norma in comento (247-A de la Ley 35 de 1999) en su último párrafo hace mención de ellas de manera abstracta e indeterminada, ya que no las define, no obstante, intenta orientar que en cuanto a su elaboración y administración, se seguirán las reglas aplicables al Presupuesto de funcionamiento del Presupuesto General del Estado. Cabe agregar que, sobre esta norma recae proceso de inconstitucionalidad ventilado ante la Corte Suprema de Justicia, y en el cual este Despacho ha emitido opinión, exponiendo argumentos sólidos para sustentar que dicho artículo no es inconstitucional.

Dentro de este contexto hemos revisado la Ley N°55 de 27 de diciembre del 2000, “por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del 2001”, por lo que podemos afirmar que, dentro de la misma no se alude a las “Partidas Circuitales”.

Es importante destacar que en lo que respecta a la reglamentación para la utilización de las Partidas Circuitales, por parte de la Honorable Asamblea Legislativa, somos de opinión que ese Órgano del Estado debe reglamentar la utilización de las denominadas Partidas Circuitales, dado que las mismas constituyen asignaciones presupuestarias de carácter nacional otorgadas a cada Legislador, con la finalidad de ser utilizadas en la ejecución de diversos proyectos y obras necesarias dentro del Circuito respectivo u otro, según las necesidades, pues el Legislador puede apoyar a otro Circuito diferente al suyo.

Como quiera que, se trata del uso y manejo de dineros públicos; como tales deben tener un control debidamente regulado.

De hecho el Legislador se reserva la potestad de dar en administración su Partida Circuital a la autoridad que él considera confiable. Doctrinalmente, se ha sostenido que: "... en todos aquellos casos en que no existe un precepto legal que prevea la situación concreta, puede ésta ser resuelta de acuerdo a la regla de que todo aquello que no está ordenado, está permitido.¹ En la práctica, precisamente, es esto lo que se ha venido haciendo, o sea, el Legislador posee la discrecionalidad para depositar los fondos de la Partidas asignadas en una entidad estatal o municipal, para su custodia, administración y manejo. Es conveniente añadir que, por esta administración, la entidad administradora está facultada para cobrar un porcentaje que va del 1 al 5% por gastos administrativos y de manejo, y es descontable del monto total de la Partida. Esta administración debe realizarse separada de los fondos municipales, en el caso consultado, pues de ello hay que rendir un informe al final de su ejecución.

En materia de Derecho Público rige en nuestro sistema el "principio de legalidad de los actos públicos", consagrado en el artículo 18 de la Carta Política, según el cual los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que expresamente la ley les ordena; **el Legislador posee como hemos dicho, la libertad de depositar en la entidad pública u Organización No Gubernamental (ONG) de su confianza, la administración de la Partida asignada a su gestión.** No obstante, si bien se tiene potestad para escoger el administrador de dichas Partidas, estos administradores deben ceñir sus actos a lo establecido en la Ley de Presupuesto del Estado, a la Ley de Contraloría; y, por supuesto, a la ley de sus instituciones.

Ahora bien ¿pueden los Legisladores nombrar o designar a un Alcalde o Representante de Corregimiento, Administrador de una Partida Circuital? Como se indicó en líneas anteriores, el Legislador posee discrecionalidad para designar a la entidad pública u ONG con capacidad de administrar las Partidas a él asignadas, ya que ellos (los Legisladores) circunscriben su actuación a la gestión de esas partidas para su debida utilización o aplicación en los programas y proyectos. Por lo expuesto, un Legislador puede designar a un Alcalde o a un Representante de Corregimiento como Administrador de sus Partidas circuitales.

¹ García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Argentina, 1996, pág. 359.

En cuanto a la utilización de las Partidas Circuitales en diferentes Municipios, depende del Legislador, ya que la persona que administre la Partida Circuital, para poder efectuar un proyecto o transferencia a otro Circuito Electoral debe consultar con el Legislador y contar con su autorización, puesto que es el Legislador quien tiene la potestad de apoyar indistintamente, programas y proyectos de otros Circuitos diferentes al suyo. Ahora bien, estos proyectos deben contar con la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, institución que revisará que lo descrito en el proyecto a ejecutar corresponda a los fines y necesidades de la institución beneficiada.

En resumen, las Partidas Circuitales carecen de regulación, no obstante, tradicionalmente, en el manejo de las mismas, se ha observado las reglas generales de administración presupuestaria, teniendo la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas una intervención fundamental e indispensable ya que debe aprobar los distintos proyectos presentados, en relación con las mismas. Este Ministerio aprueba globalmente la suma a asignarse en concepto de Partidas Circuitales, remite Nota a la Contraloría General de la República a fin de que esta institución tenga conocimiento de la asignación, y ejerza su función fiscalizadora; luego, pasa a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, quien la distribuye; el Legislador designa a la entidad pública u ONG que se encargará de la administración de las Partidas asignadas. Una vez el que administre presenta su proyecto, hace una descripción del mismo, lo eleva al MEF, entidad que aprueba o rechaza la ejecución del mismo. Es conveniente, añadir que, para efectos fiscales una vez incluidas las Partidas Circuitales en el presupuesto, son tramitadas como gasto público. Entendiéndose por esta última, como toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y que se destina para el cumplimiento de fines administrativos o económico -sociales.

Lo expuesto en el párrafo anterior, refleja el trámite que en la práctica, comúnmente, se ha seguido en el manejo de las Partidas Circuitales, en virtud de ello consideramos que por tratarse de fondos estatales deben ser debidamente reglamentadas para que su uso responda a las necesidades de las comunidades y no dependan exclusivamente de la voluntad del Legislador.

El procedimiento explicado antes lo informó la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, la que conoce sobre el manejo de las Partidas Circuitales en la actualidad.

En síntesis, las Partidas Circuitales, de conformidad con el artículo 247-A de la Ley 35 de 30 de julio de 1991, publicado en Gaceta Oficial N°23,855 de 3 de agosto de 1999, están incluidas en el Presupuesto de Inversiones de la Asamblea Legislativa, y para efectos de su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del Presupuesto de Funcionamiento, por lo tanto no forman parte del patrimonio municipal aun cuando sea un Municipio que la administre.

En cuanto a la última pregunta y mientras no sea reglamentada su utilización las Partidas Circuitales dependerán de la discrecionalidad del Legislador, ya que la persona que administra la Partida Circuita, para poder efectuar un proyecto o transferencia de dichas partidas en otro Circuito Electoral deberá consultar con el Legislador y contar con su aprobación.

En estos términos, dejo contestada su interesante Consulta, y para mayor ilustración adjuntamos copia autenticada de la Consulta N°. C-114 de 23 de mayo del 2000 y C-276 de 13 de noviembre del 2000.

Atentamente,

Original }
Firmado }

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.