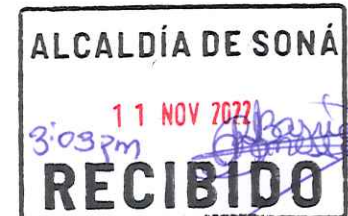




República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 11 de noviembre de 2022.  
C-VE-007-22

Honorable  
**Alcides Hidalgo Arcia**  
Alcalde Municipal de Soná  
Provincia de Veraguas  
E. S. D.



**Ref.: Transferencia de partidas de funcionamiento.**

Honorable Señor:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el Procurador de la Administración, y sobre la base que, el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones", al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota: S/N con fecha 07 de octubre de 2022, recibida en este Despacho el 13 de octubre de 2022, mediante el cual consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, lo relativo a la transferencia de partidas de funcionamiento, en los siguientes términos:

- "1. ¿Cuál es el grado de aplicación o connotación que tiene el artículo 124 de la ley 37 de 29 de junio de 2009 en la gestión municipal en cuanto a las transferencias que se hacen como función municipal?"*
- "2. ¿Puede el Alcalde realizar transferencias de partidas de funcionamiento a funcionamiento, aunque no haya una reglamentación del Concejo Municipal?"*

Frente al tema consultado es oportuno señalar, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, antes citado, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, sin embargo debemos advertir que la solicitud que nos formula no guarda relación con los presupuestos legales antes mencionados, toda vez que la misma busca que emitamos concepto sobre la legalidad de actos administrativos materializados a través de las acciones realizadas por el Concejo Municipal de Soná; así como la legalidad de las actuaciones del Alcalde Municipal de Soná, situación que en todo caso es competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*



Justicia, tal como lo establece el numeral 7 del artículo 97 del Código Judicial.

En cuanto al principio de presunción de legalidad, la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en Demanda Contencioso Administrativa De Plena Jurisdicción, indicando, tal como está plasmado en el fallo de fecha 27 de mayo de 2021:

“ ...

*Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, como es el caso de la Resolución de 28 de agosto de 2019, en que se señaló que la Presunción de Legalidad "se encuentra fundamentada en la convicción, que a su vez tiene como pilar la Constitución y en la Ley, es por ello, que se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz".*

*Ahora bien, la Jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente, que la Presunción de Legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario".[1]*

*En cuanto al concepto de Presunción de Legalidad, la propia Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 de su artículo 201, de la siguiente forma:*

*"Artículo 201.*

*...*

*77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)". (lo resaltado es de la Sala)*

*En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la Presunción de Legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ, ha indicado que la misma "consiste básicamente en que **todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es iuris tantum ...**".[2]*

*En razón de ello, resulta claro que mientras no se acredite mediante Resolución Judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades. Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la Presunción de Legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción iuris tantum).*

*...*

*[2] RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235." (Lo resaltado es nuestro).*

De conformidad con la jurisprudencia y la ley, se infiere que los actos emitidos por la respectiva autoridad, se presumen legales mientras no se declaren contrarios a la Constitución Política, la ley o los reglamentos generales, por parte de los tribunales competentes. (Cfr. Artículo 46 de la Ley 38 de 2000), por lo que queda claro, los actos administrativos materializados se presumen legales y la declaratoria de ilegalidad corresponderá a los tribunales de justicia.



No obstante, y a manera de orientación, expondremos algunos conceptos relacionados con el Presupuesto Municipal, ello sin entrar a calificar actuación alguna del Municipio de Soná, provincia de Veraguas.

### **Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:**

Procedemos a desarrollar nuestra respuesta al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

#### **Marco Constitucional:**

**“Artículo 18.** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.*” (Lo resaltado es nuestro)

La norma constitucional transcrita hace referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, con la finalidad de garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, para el cumplimiento mismo de la función pública, en concordancia con lo establecido en el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, que dispone:

**“Artículo 34.** *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, **Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.** Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.*” (Lo resaltado es nuestro).

De la citada norma, se manifiesta que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía y celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

#### **Marco Legal:**

##### **Ley 106 de 08 de octubre de 1973**

La ley sobre régimen municipal define y desarrolla el concepto de presupuesto municipal, tal como lo muestran la siguiente norma:



*“Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:*

*1...*

*2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, **que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales**, para cada ejercicio fiscal que elabore el alcalde con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas. El programa de inversiones municipales será consultado con las juntas comunales respectivas*

*...*

*Artículo 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:*

*1. Presenta al Consejo Municipal proyectos de acuerdos, especialmente el presupuesto de rentas y gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.*

*...*

*Artículo 121. El Presupuesto es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo preparado de conformidad con los planes de mediano y largo plazo, **que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones y programas de la municipalidad**, expresadas en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.*

*Artículo 123. El ejercicio financiero municipal se iniciará el 1º de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que la mayoría del Consejo Municipal, motivadamente establezca otro período en que habrá de regir el presupuesto. si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que sea aprobada el que corresponda.*

*Artículo 125. Los Concejos pueden expedir acuerdos para votar créditos extraordinarios y suplementales a un presupuesto, en los casos siguientes: 1º EXTRAORDINARIOS: Cuando después de aprobado el presupuesto resulte urgente e inaplazable la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público; y*

*2º SUPLEMENTALES: cuando las partidas fijadas en el presupuesto para determinados gastos se hubieren agotado y fuere urgente o inaplazable hacer nuevos gastos de esa naturaleza.*

*Artículo 126. Los proyectos de acuerdos para votar créditos extraordinarios y suplementales sólo pueden ser presentados a la consideración del Concejo, por el Alcalde o por el Tesorero del Distrito.” (Lo resaltado es nuestro)*

### **Ley 37 de 29 de junio de 2009**

Por su parte, la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, en su capítulo IV Presupuestos Municipales del Título X Obligación Tributaria Municipal, en cuanto al presupuesto municipal, gastos de funcionamiento y sobre la destinación de saldos<sup>1</sup>, nos dice:

*“Artículo 115. **El Presupuesto es el acto de Gobierno Municipal** que contiene el Plan Operativo Anual, preparado de manera obligatoria del Plan Estratégico Distrital Quinquenal, coordinado con el Plan Estratégico de*

<sup>1</sup> Nota C-HE—004-21 de 14 de julio de 2020.



Gobierno, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir su funcionamiento e inversiones, que indica el origen y monto de los recursos recaudados por el Municipio, lo que se espera recibir producto de las competencias trasladadas y el costo de las funciones y programas de la municipalidad, expresados en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

Artículo 116. Corresponde al Alcalde la elaboración del proyecto de presupuesto, así como presentarlo al Consejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año, para su examen y recomendar su modificación, rechazo o aprobación, a más tardar el primer día del año fiscal. Las Juntas Comunales tendrán que elaborar su Presupuesto Participativo de Inversión Anual, el cual deberá ser entregado al Alcalde a más tardar el 15 de octubre, **para que de acuerdo con las partidas que se les destine, estas sean incluidas en el Presupuesto Anual Municipal**

Artículo 123. **Los consejos municipales podrán aprobar acuerdos de créditos adicionales, presentados por el Alcalde, que aumenten el monto del Presupuesto, ya sean estos extraordinarios o suplementarios.** Los extraordinarios son los que se aprueban con el fin de atender, por causas imprevistas y urgentes, gastos que demanden la creación de un servicio o proyecto no previsto; y los suplementarios, los destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el presupuesto. Los créditos adicionales que solicite el Alcalde deberán ser acompañados de un informe de justificación que permita evaluar su viabilidad, incluyendo las fuentes de ingresos y los detalles de gastos del crédito. Los créditos adicionales serán viables cuando exista un superávit o excedente real de los ingresos recaudados, cuando exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto o cuando se cree uno nuevo.

**Artículo 124. El Alcalde podrá realizar transferencias de partidas de funcionamiento entre ellas. Los saldos de partidas de funcionamiento podrán reforzar proyectos de inversión. No obstante, las partidas de inversión no podrán trasladarse para reforzar partidas de funcionamiento, mientras tanto, los saldos de partidas de inversiones podrán trasladarse entre sí. El Consejo Municipal reglamentará este proceso.**" (El resaltado es nuestro)

### **Acuerdo Municipal No.073 de 21 de diciembre de 2022**

Es el Acuerdo Municipal, por el cual se aprueba el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal 2022, publicado en Gaceta Oficial No. 29459 el 20 de enero de 2022, el cual asciende a la suma de B/.1,317, 822.00 (Un millón trescientos diecisiete mil ochocientos veintidós balboas con 00/100), que en su contenido establece ciertas limitaciones para los traslados de partidas, y dispuso:

"Artículo 20. **LIMITACIONES A LOS TRASLADOS DE PARTIDAS:** Las solicitudes de traslados de saldo de las partidas de gastos deberán ajustarse a las siguientes normas:

1. Los saldos de las partidas de gastos de funcionamiento podrán ser trasladados entre sí, a excepción de los saldos de las partidas de sueldos fijos, servicios básicos, cuotas a organismos internacionales y contribuciones a la Caja del Seguro Social, cuando no corresponda a ahorros comprobados.



2. Los saldos de las partidas de funcionamiento podrán reforzar proyectos de inversión; no obstante, las partidas de inversión no podrán trasladarse para reforzar partidas de funcionamiento.
3. Los saldos de las partidas de inversión podrán trasladarse entre sí.
4. No se trasladarán saldos disponibles a las partidas del objeto del gasto codificado en el grupo de Asignaciones Globales, con excepción de las partidas 970 Proyectos Comunitarios, 980 Proyectos de Representantes y 990 de Fondos de Emergencia Social, cuando así lo amerite.”

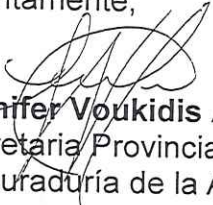
Es por ello que, en virtud de lo expuesto, como quiera que nos encontramos con actos materializados, se presume su legalidad, mientras no se declare contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por parte de los tribunales competentes. (Cfr. Artículo 46 de la Ley 38 de 2000; artículo 3 de la Ley 106 de 1973, numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y artículo 97 del Código Judicial).

Que en observancia al deber de las autoridades municipales de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y las órdenes del Ejecutivo, exhortamos a los Concejos Municipales a reglamentar el proceso de transferencias de partidas, como es el caso de los fondos de las transferencias de impuesto de bien inmueble (IBI) en atención a los porcentajes establecidos y conforme a los Acuerdos Municipales con el voto de las  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros del Concejo Municipal. (Cfr. artículo 112-D, 112-G, 124 de la Ley 37 de 2009)<sup>2</sup>.

Esperando de esta manera, haberle orientado objetivamente su consulta, con base a lo que señala el ordenamiento positivo, reiterándole que la orientación vertida por esta Secretaría Provincial, no reviste carácter vinculante.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi distinguida consideración y estima.

Atentamente,

  
**Jennifer Voukidis A.**  
Secretaria Provincial de Veraguas.  
Procuraduría de la Administración.

JVI  
Adjunto/ Lo indicado



<sup>2</sup> Nota C-SAM-10-20 de 4 de marzo de 2020.