

Partida de movilización

Panamá, 22 de marzo de 1999.

Honorable Representante
Porfirio Díaz
Presidente de la Junta Comunal de Almirante
y Presidente del Consejo Municipal del Distrito
de Changuinola-Provincia de Bocas del Toro.

Señor Presidente:

En atención a su Nota s/n de 23 de septiembre de 1998, recibida en nuestras oficinas el día 3 de marzo de 1999, nos solicita opinión legal respecto a ¿sí es viable que se descuenta de la partida de movilización, la compra de cuatro (4) llantas para el camión de la Junta Comunal de Almirante; a pesar de que ésta ya esté desglosada en el Presupuesto específicamente del Código 280 Repuesto y del Código 646 Diesel de la Junta Comunal de Almirante, las cuales mantienen actualmente la suma de B/. 1,146.00.¿

Sobre el particular, debo informarle, que el artículo 217 numeral 5, de la Constitución Política atribuye al Ministerio Público, la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administrativos, y el artículo 101 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 348, numeral 4 del Código Judicial, disponen que el (la) Procurador (a) de la Administración tiene la función de servir de Consejero (a) Jurídico (a) a los Funcionarios Administrativos que consulten su parecer sobre determinada interpretación legal o el procedimiento a seguir.

Como podemos observar de las normas mencionadas, en estricta técnica jurídica, el funcionario administrativo que consulte a la Procuraduría de la Administración debe hacerlo con respecto a la interpretación legal de la norma que va aplicar o respecto al procedimiento que ha de seguir en determinado asunto de su competencia; no obstante, en aras de ofrecer una atinada orientación legal, procedemos hacer algunas anotaciones jurídicas en torno a la situación objeto de Consulta.

La Ley N°32 de 1984 ¿por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República¿, en su artículo 1, dispone que la Contraloría es un organismo independiente, de carácter técnico, cuya misión es la de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. Esa acción, la ejerce la Contraloría sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. (Cfr. Art.2)

En el ámbito constitucional, el artículo 276 dispone dentro de las funciones de Contraloría General de la República, la de fiscalizar, regular y controlar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

El acto de fiscalización, tiene como fundamento vigilar, y controlar los ingresos, gastos y bienes públicos que se generen de las operaciones que se efectúen dentro de las distintas instituciones. Dentro de otras finalidades, que cumple la fiscalización, está el control de la actividad administrativa de manera que se ejerza eficaz y eficientemente subsanando las posibles deficiencias.

El ilustre autor Diego Y. Moreno, expresa que ese control de fiscalización tiene como objetivo proteger el patrimonio de la Nación y garantizar la legalidad y correcta utilización de los recursos públicos. La Corte ha dado el siguiente alcance a la expresión gestión fiscal así:

¿La gestión fiscal de la administración se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público; prosigue con los actos propios a su conservación, mejoramiento y explotación; y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen, y lo justifica. Estos caen bajo la vigilancia y están dentro de la actividad o función administrativa propia de la Contraloría y de los organismos de que se vale su desarrollo y cumplimiento: Los modos o sistemas de vigilancia, su oportunidad y extensión, los determina la ley a través de normaciones de carácter objetivo como los del Código Fiscal, Ley Presupuestarias, etc.¿ MORENO y., Diego, Régimen del Control Fiscal, Edit. Temis, Colombia, 1987, p.23)

En esencia, tanto en el ámbito constitucional y doctrinal, la función que ejerce la Contraloría a través de sus funcionarios es la de revisar, confrontar y supervisar, mediante procedimientos contables, las cuentas, pagos, transferencia, contrato, órdenes de las entidades públicas, para determinar si están conformes a las normas jurídicas pertinentes, a objeto de poder otorgar o no, el respectivo refrendo. Pero esto, no significa en modo alguno, que la Contraloría General de la República o el Contralor, so pretexto de cumplir con la vigilancia fiscal de la administración, interfiera en las tareas administrativas de las otras instituciones públicas, pues desnaturalizaría sus deberes. (Cf. Constitución Política p. 239)

Adentrándonos ya al contenido de su solicitud, debemos entender que la Partida de Movilización es aquella que utiliza el funcionario público para moverse de un lugar a otro a efectos de cumplir con una diligencia o asunto relacionado con sus funciones en beneficio de la comunidad.

De acuerdo a los señalamientos hechos por el Ministerio de Economía y Finanzas, la partida de movilización, no es más que el gasto que genera una persona para realizar distintas actividades de carácter social dentro de la comunidad. Anteriormente en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, este gasto estaba contenido en el Código 060, denominado ¿Gastos de Movilización¿, no obstante, se eliminó el año pasado por diferencias existentes entre los distintos Honorables Representantes, Contraloría General de la República y el MIPPE y se incluyó en la partida 151 Gasto de Transporte de personas y bienes fijo.

El Gasto de Transporte y Bienes Fijo comprende gastos de pasajes y fletes para atender el traslado de funcionarios públicos y de bienes dentro del territorio nacional. El concepto transporte abarca todos los medios de movilización. En ese sentido, por

ejemplo, si el vehículo es del Representante x, éste sólo podía solicitar la partida por mantenimiento menor, comprendiéndose por la misma, reparación de una llanta, cambio de aceite hasta cantidades menores de gasolina.

Ahora bien, el caso expuesto por Usted, plantea dos premisas interesantes la primera se trata de sí el vehículo es de su propiedad, entonces, sólo le correspondería los gastos de movilización por mantenimiento menor tales como: el arreglo de una llanta, la compra de aceite, gasolina etc. ; no obstante, si trata de un vehículo propiedad la Junta Comunal, los gastos de reparaciones y mantenimiento deben ser deducidos del Presupuesto de la Junta Comunal de acuerdo a la Ley 105 de 1973, a través de la partida 646 de Municipalidades por cuanto que de allí, es que se hacen las transferencias de partidas a favor de la Junta Comunal.

Por otra parte debe recordarse que existe un principio constitucional contenido en el artículo 18, de la Carta Fundamental, que prohíbe a los funcionarios hacer más allá de lo que la Ley le ordena; nos referimos al principio de legalidad regulado en la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 ¿por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones¿. Veamos

¿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.¿

¿Artículo 8. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos.¿

Las normas expuestas nos llevan a afirmar, que es prohibido a los funcionarios públicos ejecutar o efectuar trámites o establecer cambios que no estén contemplados en la Ley. Por tal razón, si en el Presupuesto existe la partida correspondiente para asumir los gastos de reparación, no debe el funcionario tomarlos de otras partidas diferentes porque esto sería violar el principio de legalidad contenido en la Constitución Política y en la Ley de Presupuesto.

En otro orden de ideas, si la partida de movilización, no es utilizada en su totalidad, ésta puede ser solicitada por el Representante para invertirla en programas sociales que tengan esa misma finalidad. La Ley N°98 de 21 de diciembre de 1998, ¿por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1999¿, dispone en su artículo 193 que el 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 presupuestaria. Los traslados de partidas se podrán realizar entre 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 Economía y Finanzas el cual autorizará previa consulta a la Contraloría General de la República, la disponibilidad de los saldos no comprometidos.¿

Resumiendo nuestra postura, somos del criterio, que siendo el vehículo propiedad de la Junta Comunal, ésta debe asumir los gastos de reparación y mantenimiento, y por tanto no sería viable deducirse de la partida de movilización

dichos gastos, ya que existe en el Presupuesto General del Estado la citada partida; la cual se identifica bajo la numeración 280 Repuestos y 646 Municipalidades. Otra recomendación que ofrece este Despacho es que en caso, de no utilizarse en su totalidad las partidas de movilización, éstas puedan ser solicitadas por el Honorable Representante por medio de un traslado de partida para inversión de programas sociales de conformidad con el artículo 193 de la Ley N°98 de 1998 sobre Presupuesto General del Estado.

Espero de esta forma haber contribuido a aclarar su interesante inquietud, me suscribo de Usted, con mi más alto aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿