

Panamá, 10 de mayo de 2002.

Honorable Representante  
Narciso Batista Escalante  
Presidente  
Consejo Municipal  
Distrito de Bugaba  
Provincia de Chiriquí

Profesor  
Liborio Valdés Hurtado  
Alcalde Municipal  
Distrito de Bugaba  
Provincia de Chiriquí  
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal y Alcalde del Distrito de Bugaba:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante Oficio 041-02 CMB de 22 de abril del presente año y recibida en este despacho el 29 de abril pasado por la cual nos solicita nuestra opinión sobre el caso detallado a continuación:

*“El Honorable Legislador...adquirió con su partida de Obras Circuitales, un equipo rodante consistente en una motoniveladora, para desarrollar proyectos en el Circuito 4-3 de Bugaba; equipo que fue administrado en el*

*Municipio de Bugaba hasta que en el año 1999, cuando se desempeñaba el ex Legislador...como Ministro del MIDA, traspasó la administración del citado equipo a la Dirección Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en Chiriquí;*

*Luego, esta dirección ha otorgado en concesión al Honorable Legislador...del Circuito 4-3, por el término de ocho (8) meses, para el uso de ese equipo con el compromiso que éste debe hacerle reparaciones por valor de nueve mil balboas (B/.9,000.00).*

- 1. Es ilegal el traspaso de la Administración del equipo al MIDA a pesar de haber sido obtenido con partidas circuitales asignadas al circuito 4-3 para obras circuitales o debió mantenerse la administración o el traspaso de dicho equipo al Municipio de Bugaba?*
- 2. Es legal o no la concesión que se le ha efectuado al Honorable Legislador, quien ha rotulado el equipo: 'Obras circuitales del Honorable Legislador...'*
- 3. Una vez concluido el periodo de la concesión, debe traspasarse la administración y posesión del equipo descrito al Municipio de Bugaba para uso de todas las Juntas Comunales y la Alcaldía, o si por el contrario debe mantenerse en posesión y administración del MIDA?"*

Vuestros Asesores Legales sostienen el siguiente criterio:

*"En cuanto al primer punto...el equipo descrito fue obtenido con la partida asignada al Honorable Legislador...para desarrollar obras circuitales y en ningún momento debió traspasarse la posesión ni administración al MIDA, por el contrario, debió ser traspasado al Municipio de Bugaba, quien lo administraba durante el período para el que fue elegido el Ex Legislador....*

*En segundo lugar, consideramos que la concesión efectuada al Honorable Legislador...menos debió darse ya que lo utiliza exclusivamente para proselitismo político a su favor al rotularlo 'Obras circuitales del Honorable Legislador...' y no presta una servicio comunal a todos los corregimientos del Distrito de Bugaba, ya que fue obtenido con fondos del Estado asignados al Circuito 4-3, en su totalidad y no es factible*

*considerar que le asiste derecho al Legislador actual...ser el beneficiario de este equipo, unilateralmente.*

*Sugerimos que el Departamento de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, efectúe un avalúo a dicho equipo para determinar si en efecto, se le han realizado las reparaciones por los nueve mil balboas (B/.9,000.00) que supuestamente se comprometió a realizar el Legislador..., de haberse efectuado esta inversión, deberá concluirse la concesión una vez vencido el término de ocho (8) meses y de inmediato gestionar ante la Dirección Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en esta provincia, el traspaso de este equipo y su administración al Municipio de Bugaba, donde se reglamentará su uso en beneficio de todos los corregimientos del Distrito y de la Municipalidad en general."*

Como quiera que este despacho ya se ha pronunciado al respecto del tema presentado, le estamos adjuntando copia del dictamen número **C-17 de 16 de enero de 2001**. La citada consulta fue elevada por el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, Nelson Vergara Herrera y planteaba las interrogantes a continuación:

*"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?"*

La solución ofrecida para resolver el conflicto expreso fue la siguiente:

*"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. 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.

Sin embargo, debe tenerse presente que 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 el funcionario público 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 la autoridad o funcionario público con capacidad de administrar las Partidas a él asignadas, ya que ellos (los Legisladores) circunscriben su actuación a la gestión de partidas presupuestarias para su debida utilización o aplicación en los programas

y proyectos que se encuentren contemplados en la Ley de Presupuesto. Así, pues, un Legislador sí puede designar a un Alcalde o a un Representante de Corregimiento como Administrador de la mencionada Partida.

En otras palabras, podemos decir que, como medio o mecanismo de administración presupuestaria, los 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, a fin de asegurar la buena utilización de sus recursos.

Es buena la oportunidad, para explicar lo atinente a la posibilidad que tiene, la persona que administra la Partida Circuital, de realizar proyectos en un Municipio distinto al suyo. En este caso, depende del Legislador, ya que la persona que administre la Partida Circuital, para poder efectuar un proyecto o transferencia de dicha partida en otro Circuito Electoral tiene el deber de consultar con el Legislador y contar con su autorización (que es lo que ordinariamente hace el administrador de la Partida Circuital), 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. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas 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 posteriormente, ejerza su función fiscalizadora; luego, pasa a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, quien la distribuye; el Legislador designa a la autoridad

*pública que se encargará de la administración de las Partidas asignadas, esta autoridad al momento de presentar un proyecto, hace una descripción del mismo, el que es elevado al Ministerio de Economía y Finanzas, 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 las mismas por tratarse de fondos estatales deben ser debidamente reguladas y reglamentadas para que su uso responda a las necesidades de las comunidades y no dependan exclusivamente de la voluntad del Legislador.*

*La anterior información ha sido suministrada por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, la que por años ha conocido de estos menesteres vinculados con los fondos y gastos públicos.*

*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 Circuital, para poder efectuar un proyecto o transferencia de dichas partidas en otro Circuito Electoral deberá consultar con el Legislador y contar con su aprobación.*

A manera de conclusión, es menester subrayar los siguientes conceptos:

1. No existe reglamentación jurídica que defina las partidas circuitales y las regule dentro de nuestro ordenamiento positivo;
2. 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;
3. Todo aquello que no está ordenado, está permitido: el Legislador se reserva la potestad de dar en administración su Partida Circuitual a la autoridad que él considera confiable;
4. Los 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;
5. Es el Legislador quien tiene la potestad de apoyar indistintamente, programas y proyectos de otros Circuitos diferentes al suyo;
6. Estos proyectos deben contar con la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas;
7. El Ministerio de Economía y Finanzas 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 posteriormente, ejerza su función fiscalizadora.

Este despacho reitera una vez más que las Partidas Circuitales, por tratarse de fondos estatales, deben ser debidamente reguladas y reglamentadas para que su uso responda a las necesidades de las comunidades y no dependan exclusivamente de la voluntad del Legislador.

Sin embargo, mientras no sea reglamentada su utilización, las Partidas Circuitales dependerán de la discrecionalidad del Legislador.

En cuanto a las interrogantes elevadas en la presente consulta, y tomando en cuenta todo lo apuntado sobre la **discrecionalidad del Legislador para la utilización de las Partidas Circuitales**, debemos subrayar que el traspaso hecho por el Honorable Legislador al MIDA del equipo obtenido con partidas circuitales asignadas al circuito 4-3 para obras circuitales, se encuentra a todas luces dentro de los parámetro legales establecidos.

En este caso, el Honorable Legislador del circuito 4-3 **utilizó los servicios del MIDA en calidad de administradora del equipo obtenido con partidas circuitales asignadas al circuito 4-3** para obras circuitales. Esta operación fue realizada en nombre de las operaciones financieras sobre la ejecución de partidas presupuestarias concedidas al Honorable Legislador.

De igual forma, la concesión del equipo obtenido con partidas circuitales asignadas al circuito 4-3 hecha a favor de otro Honorable Legislador perteneciente al mismo circuito, quien ha rotulado el equipo: 'Obras circuitales del Honorable Legislador...' no va en contra de lo legalmente establecido, pues todo aquello que no está ordenado, está permitido.

Además, es importante subrayar que la concesión fue hecha a otro Honorable Legislador perteneciente al mismo circuito que debe beneficiarse con las partidas circuitales asignadas. **La publicidad resaltada en el equipo debe interpretarse como rendición de cuentas a la comunidad**, por ser la maquinaria fruto de las partidas circuitales asignadas a este circuito, y no como campaña proselitista a favor del Honorable Legislador.

Visto que el periodo de la concesión otorgada tiene una duración de ocho meses, quedará a discreción de la Dirección Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en Chiriquí, **quien funge como administradora** del equipo obtenido con partidas circuitales asignadas al circuito 4-3; traspasar el equipo en mención al Municipio de Bugaba luego de finalizado el término de la concesión, o si por el contrario se

mantendrá en posesión y administración del actual Honorable Legislador del Circuito 4-3 por otro periodo.

Finalmente, concordamos con la sugerencia expuesta por vuestros Asesores Legales, al proponer que el Departamento de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, efectúe un avalúo a dicho equipo para determinar si en efecto, se le han realizado las reparaciones por los nueve mil balboas (B/.9,000.00) que supuestamente se comprometió a realizar el Legislador.

De igual forma y si el interés prevalece, también se podría solicitar ante la Dirección Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en Chiriquí, el traspaso de este equipo y su administración al Municipio de Bugaba, para los propósitos antes enunciados.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.