



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de marzo de 2020
C-SAM-13-2020

Magister
Elsa Fernández
Directora General de la
Autoridad Nacional de Transparencia y
Acceso a la Información.
E. S. D.

Ref. Gastos de movilización fijos percibidos por los Alcaldes y Representantes de Corregimiento.

Señora Directora:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota fechada 28 de febrero de 2020, recibida el 6 de marzo de 2020, en la que consulta a esta Procuraduría nuestra opinión, sobre la legalidad de los gastos fijos de movilización percibidos por los Alcaldes y Representante de Corregimientos, y la posibilidad jurídica de fijar estos gastos, teniendo derecho a gastos de representación, viáticos (transporte, alimentación, hospedajes y combustibles) que perciben por el ejercicio de su función pública.

En atención al objeto de su consulta, y en virtud de la misión que mantiene esta Procuraduría a través del numeral 6, del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, que nos insta a brindar orientación a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal, apreciamos que la interrogante tiene relación con la legalidad o no de los gastos fijos de movilización percibidos por los Alcaldes y Representante de Corregimientos, y la posibilidad jurídica de fijar estos gastos, teniendo derecho a gastos de representación, viáticos (transporte, alimentación, hospedajes y combustibles) que perciben por el ejercicio de su función pública; actuación que escapa de la esfera de nuestra competencia, pues implicaría ir más allá del límite que nos impone la Ley y la Constitución. Adicionalmente estaríamos emitiendo un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre una materia, que va más allá de lo dispuesto en la Ley; y cuya competencia corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial. Al respecto, veamos lo que dispone el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales**, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

Sin perjuicio de lo antes expuesto, y cumpliendo con nuestra misión, me permitiré brindar una orientación general, en cuanto al tema del rubro denominado “Gastos de Movilización” fijos mensuales al objeto de gastos con código 151, que corresponde a la categoría de Transporte de personas contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, y que a nuestra consideración no se corresponde con lo dispuesto en dicho instrumento legal, bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, debemos aclarar que ninguna entidad Estatal o Gubernamental que no sea el Ministerio de Economía y Finanzas, puede hacer modificaciones, incluir conceptos o pretender utilizar códigos presupuestarios para otro fin no descrito en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, ya que el crear un nuevo objeto de gasto sin la debida competencia, constituiría una afectación a los fondos o bienes públicos, razón por la cual, todas las entidades del Estado deben utilizar las partidas presupuestarias en los conceptos y códigos ya establecidos en el citado Manual.

En ese sentido, cabe señalar de acuerdo con la doctrina que el **Gasto Público** es la cantidad de los recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre los que se cuentan de manera esencial la satisfacción de los servicios públicos de la sociedad. Por ello, tiene gran relevancia la forma en cómo se estructura el Gasto Público. (<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm>)

Dentro del contexto anteriormente expresado, y al realizar un examen al Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, adoptado mediante la Resolución MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018, **de conformidad con la facultad de “ejercer la administración y control del gasto público”** que le otorga la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, modificada por la Ley 61 de 14 de octubre de 2010 y la Ley 2 de 10 de marzo de 2014, el cual debe ser utilizado por todas las entidades públicas o gubernamentales para la formulación presupuestaria en cada año fiscal, nos encontramos que bajo este documento existen los Servicios No Personales ubicándose entre ellos el Código 151 titulado “Transporte de Personas dentro del País” el cual detalla lo siguiente:

“151. Transporte de Personas dentro del país:

Comprende gastos de pasajes y peajes para atender el traslado de funcionarios públicos, dentro del territorio nacional. El concepto de transporte abarca todos los medios de movilización terrestre, aérea, marítima y fluvial e incluso el arriendo de bestias de carga. Excluye el servicio de Mensajería institucional.

De lo anterior se desprende con claridad que los denominados **Gastos de Movilización** no forman parte de la estructura que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público que dictó el Ministerio de Economía y Finanzas por lo que establecer una clasificación distinta y adicional, crear un desglose mensual en determinados cargos desvirtúa la clasificación o denominación del gasto según su objeto, contemplado en el referido manual, toda vez que los "Servicios No Personales", sólo abarcan los gastos por concepto de esa clasificación de objeto; situación distinta a cualquier asignación fija mensual que se pretende reglar para cada funcionario cuyo cargo se encuentre mencionado en el presupuesto de una entidad municipal.

Resulta oportuno indicar, que los gastos establecidos en cada programa de cada institución deben ser de manera general y no individualizada, por lo que **pretender incluir un desglose detallado como concepto fijo mensual, asignado a un cargo en particular, y en un "Objeto de Gasto" distinto, pese a que las asignaciones tienen que ser globales, es contrario a la propia descripción de la clasificación; es decir "Servicios No Personales"**.

En este orden de ideas, es preciso indicar que para el reconocimiento y/o pago de gastos de transporte cuando el o los funcionarios deben desplazarse fuera de la sede de la entidad para **cumplir con las funciones a su cargo**, la autoridad deberá determinar aquellos casos en los cuales resulta necesario concederlos, atendiendo a la naturaleza de los asuntos que vaya a desempeñar y las condiciones del lugar donde vaya. De esta actividad o tarea, a juicio de este Despacho debe rendirse los respectivos informes, detallando la misión realizadas a su superior jerárquico.

Caso contrario, y a nuestra consideración, resulta inviable otorgar "Gastos de Transporte" o "Movilización", cuando estos traslados son realizados con los vehículos asignados a la entidad con el fin de que los empleados puedan llevar a cabo determinada tarea, pues se estaría afectando fondos públicos contenidos en el presupuesto municipal.

Por otra parte, consideramos que el destinar estos gastos con montos tan elevados de manera mensual y a su vez individualizados, pone en riesgo el patrimonio fiscal del municipio, pues es sabido que muchos de estos municipios son subsidiados y enfrentan limitaciones económicas y necesidades que no pueden ser sufragados por falta de presupuesto; lo cual a nuestro juicio contraviene el principio de responsabilidad fiscal. (Cfr. Artículo 5, numeral 12 de la Ley 37 de 2009).

Lo anterior cobra relevancia, pues el hecho de que los Municipios manejen recursos propios, no los exime del control previo fiscalizador de la Contraloría General República, por lo que los administradores de dichos recursos del Estado deben sujetarse al régimen técnico contable que el artículo 125-A de la Ley 37 de 2009, les impone, así como de sus instrumentos técnicos normativos complementarios. (Artículo 280 de la Constitución Nacional)

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificada por la Ley 67 de 2008, en concordancia con el artículo 280 (numerales 3 y 4) de la Constitución Nacional, señala que la Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es **fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos**, lo que sin lugar a duda direcciona la competencia de esa entidad para realizar las correspondientes inspecciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y en, su caso, presentar las denuncias respectivas.

Por último y no menos importante, indicamos que la Contraloría General de la República, es quien improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida, y a insistencia del cumplimiento de pago la Contraloría deberá cumplirlo, o en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, quien se pronunciará sobre la viabilidad o no del pago, tal como se dispone en el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, que adopta la Ley orgánica de la Contraloría General de la República.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/ap

