



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 19 de febrero de 2021.
C-HE-001-21.

Profesor
Wilfredo Pimentel
Alcalde del Distrito de Ocú
Provincia de Herrera
E. S. D.

Ref.: Ajuste Salarial y el Gastos de Movilización.

Honorable señor Alcalde:

Tengo el Agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota de 3 de febrero del 2021, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de Herrera de la Procuraduría de la Administración, acerca de nuestra opinión sobre las siguientes interrogantes:

1. El gasto de movilización entra en lo establecido en el artículo 67 de la ley 106 de 1973, además cuál es el procedimiento para incrementar el mismo.
2. Cómo se debe proceder con los incrementos salariales según el artículo 67 de la ley 106 de 1973 si estamos ante una situación de Pandemia.
3. Cuándo un municipio puede acogerse al artículo 323 de la ley 176 de 2020 de Presupuesto.

I. Opinión de la Secretaría Provincial de Herrera de la Procuraduría de la Administración sobre lo consultado.

En referencia a su primera interrogante me permito citar parte de la consulta C-SAM-12-2020, del 11 de marzo de 2020, del señor Procurador de la Administración, a la señora Alcaldesa del Distrito de Changuinola de la provincia de Bocas del Toro.



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

Primeramente, 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 presupuestarias 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.

Sobre el particular, hay que tener en cuenta el análisis que deben realizar los servidores públicos, para determinar si la entidad pública para cual labora tiene o no competencia para emitir un acto administrativo sobre alguna materia en particular, en ese sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 23 de octubre de 1991, sostiene que:

La Sala cree conveniente señalar que, siguiendo la clasificación del tratadista francés M. Waline (citado por Vedel y Delvolvé, obra citada, Tomo II, págs. 297 a 300), la incompetencia de un agente o entidad de la Administración Pública puede ser clasificada de la siguiente manera:



1.- Incompetencia por razón de la materia (ratione materiae) En este caso el agente es incompetente en razón del objeto de su acto y se presenta, sobre todo, cuando el agente o entidad administrativos realizan actividades sobre materias atribuidas a otras autoridades (Por ejemplo, si un funcionario de salud expide un acto regulando el pago de impuestos).

2.- Incompetencia por razón del lugar (ratione loci). Esta hipótesis se da cuando el funcionario o entidad administrativos toma una decisión o actúa fuera del ámbito geográfico que la ley le señala como marco de su actuación (Por ejemplo, si un Alcalde destituye a un funcionario de otro Municipio).

3.- Incompetencia por razón del tiempo (ratione temporis) Esta hipótesis se produce cuando un agente administrativo toma una decisión fuera del tiempo en el cual está habilitado para obrar. Así, por ejemplo, cuando un funcionario no obstante tener facultad para nombrar a un subalterno lo hace en forma anticipada a la fecha en que se ha de producir la vacante; cuando el agente toma una decisión con efectos retroactivos sin estar autorizado para ello; o cuando se trata de cobrar un impuesto antes del término previsto para su pago. (El resaltado es nuestro)

De lo anterior, debemos analizar lo que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto de Público, Versión actualizada del 2018, el cual fue publicado mediante Gaceta Oficial 28500-A, y constituida mediante la Resolución MEF-RES-2018-819 del 29 de marzo del 2018, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con la Ley 97 del 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, donde se instituye que debe ser utilizado por todas entidades públicas o gubernamentales, para la formulación presupuestaria en cada año fiscal.



Dentro de dicho manual destaca los Servicios no Personales ubicando entre ellos el código 151 titulado "Transporte de Personas dentro del país", el cual indica 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 esta manera podemos señalar que el denominado Gasto de Movilización no forma parte de la estructura del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto de Público del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que al establecer una denominación distinta o adicional, desvirtúa la clasificación según su objeto, de allí la importancia que cada una de las instituciones públicas determinen sus gastos según la categorización que se ha establecido en el referido manual.

Tratando de aclarar las ideas, sobre el punto analizado, es preciso indicar que para que se dé el reconocimiento del Gasto de Transporte, es necesario que el servidor público se desplace fuera de la sede de la entidad para cumplir con las funciones inherentes a su cargo, para esto la entidad deberá determinar aquellos casos donde resulta necesario reconocer este egreso; por otro lado, hay que señalar que resultaría inviable otorgar este Gasto de Transporte, cuando el servidor público está siendo trasladado por un vehículo de la propia institución.

En relación a la segunda interrogante, debemos tener en cuenta que debido a la situación ocurrida por la pandemia del COVID-19, ha generado una gran



*inestabilidad económica en los Gobiernos Locales, lo que ha conllevado a una disminución de los ingresos Municipales, circunstancia que afecta lo establecido en el artículo 67 de la ley 106 de 1973, ya que el mencionado artículo sostiene que: **“Los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alteradas en cualquier tiempo, inclusive los de los Alcaldes y Corregidores cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal. Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año.”** (El subrayado es nuestro)*

Sobre la norma citada debemos destacar que para que se dé un aumento en el salario es necesario que exista una mejora en los ingresos del municipio en el último año, contexto que difícilmente pueda ocurrir por la poca recaudación que han tenido las municipalidades, no obstante no debemos pasar por alto que la situación de emergencia producto de la pandemia por el COVID-19, ha obligado a los municipios a tomar una serie de medidas, lo que les genera preocupación en el futuro, sobre todo en materia de ingresos municipales, elemento esencial de acuerdo al artículo 67 de la ley 106 de 1973 para que se aumente el salario o se creen nuevas asignaciones.

Igualmente debemos enfatizar el fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de 2 de noviembre del 2001:

“Cabe destacar que tanto el artículo 276 de la Constitución Nacional como el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, norma señalada por el recurrente como infringida, faculta a la Contraloría General de la República para actuar cuando considere que actos que infringen la Ley afecten el patrimonio público.

Advierte la Sala que si bien es cierto que el numeral 6 del artículo 17 y el artículo 62 de la Ley 106 de 1973 le otorgan al



Consejo Municipal la potestad de crear y suprimir cargos conforme a la Constitución y a la Ley, el artículo 67 del mismo cuerpo legal condiciona las normas anteriormente citadas, pues para poder aumentar los salarios y asignaciones, los ingresos recaudados por el Municipio deben haber reflejado un aumento durante el último año, lo cual no fue cumplido por el Consejo Municipal de Santiago al emitir dicho Acuerdo.

En este sentido, observa la Sala que en el cuadro Presupuestario Comparativo del Municipio de Santiago (f.16), el cual resume los ingresos y gastos correspondientes a los años 1997, 1998 y 1999, se muestra una disminución de los ingresos ejecutados por el Municipio de Santiago y no un aumento en los mismos.

Una vez efectuado un análisis del expediente, la Sala concluye que el artículo decimotercero del Acuerdo N°01 de 12 de enero de 1999, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, contradice de forma manifiesta lo previsto en el 67 de la Ley 106 de 1973, pues contrario a lo que dispone dicha norma, los ingresos del Municipio de Santiago disminuyeron en vez de aumentar, lo cual constituye un requisito necesario para crear nuevas posiciones y nuevos salarios.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Sala considera que debe declararse la nulidad del acto impugnado, toda vez que el mismo infringe normas de superior jerarquía como el artículo 67 de la Ley 106 de 1973.

Ahora bien, debemos subrayar que los municipios están afrontando una afectación en sus recaudaciones, sin embargo, no podemos pasar por alto lo establecido en el artículo 236 de nuestra Constitución Política donde expone que "El Estado complementará la gestión municipal, cuando ésta sea



insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración al orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la ley.”

En cuanto a su tercera interrogante, referente a que cuándo un municipio puede acogerse al artículo 323 de la ley 176 de 2020 de Presupuesto, sobre el particular la mencionada norma indica, lo siguiente:

Artículo 323. Modificación a la estructura de puestos mediante resolución. Las modificaciones a la estructura de puestos que requieran las instituciones públicas deberán ser solicitadas, a partir del 1 de febrero hasta el 15 de septiembre, al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y registro. Igualmente, las solicitudes de modificaciones debidamente autorizadas por el representante legal o en quien él delegue, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos debidamente autorizados. El Ministerio de Economía y Finanzas, posteriormente, enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional la documentación correspondiente para su conocimiento.

El monto de los aumentos y de las creaciones establecidas en los cambios de la estructura de puestos solo podrá ser financiado mediante la disminución y eliminación de puestos.

Todos los cambios no podrán tener efectividad retroactiva anterior al 1 de febrero, salvo los casos establecidos por ley.

Cuando la modificación a la estructura de puestos solicitada conlleva un traslado de partida, este podrá ser tramitado simultáneamente con la solicitud de modificación. Este traslado de partida deberá contemplar los montos correspondientes a las contribuciones a la seguridad social y el XIII mes que corresponda.



Adicional, podemos agregar que la ley General de Presupuesto del Estado, solo aplicaría a los municipios de manera supletoria, esto de conformidad con el artículo 13 del Código Civil, que a la letra dice "Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materia semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme a la moral cristiana."

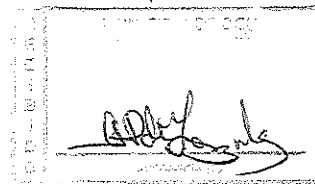
Por último debemos recordar, que todo acto administrativo está revestido del principio de presunción de legalidad en donde la doctrina administrativista, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, 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.

Remito copias de la consulta C-SAM-12-2020, del 11 de marzo de 2020, del señor Procurador de la Administración, a la señora Alcaldesa del Distrito de Changuinola de la provincia de Bocas del Toro.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y respeto.

De usted, atentamente.


Elvin Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración



1010001.0001