

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la  
Administración.

Vista Número 178

Panamá, 16 de febrero de 2018

El Licenciado Patricio Villarreal, actuando en representación de **Federico A. Humbert, en su condición de Contralor General de la República**, solicita que se declare la nulidad parcial del Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, expedido por el **Concejo Municipal del distrito de Arraiján**, en lo concerniente al detalle presupuestario denominado "Gastos de Movilización", incorporado en el artículo 11 del mismo, bajo Objeto de Gasto 151 (Transporte de personas y bienes dentro del país).

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Norma acusada de ilegal.**

El recurrente, **Federico A. Humbert, en su condición de Contralor General de la República**, por medio de su apoderado judicial, presentó demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el **Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016**, emitido por el Concejo Municipal de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, "Por el cual se aprueba el Presupuesto de Rentas, Gastos, Funcionamiento e Inversiones del Municipio de Arraiján, para la vigencia fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017", respecto al detalle presupuestario denominado Gastos de

Movilización, incorporado en el artículo 11, bajo el objeto de Gasto 151 (Transporte de personas y Bienes dentro del país), en contravención a las disposiciones que regulan la materia presupuestaria del Estado (Cfr. foja 3 y 11 a 34 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El actor considera que la disposición acusada de ilegal infringe la siguiente disposición legal:

A. El artículo 2 (numeral 1), literal B, de la Ley 97 de 21 de noviembre de 1998, modificado por la Ley 2 de 10 de marzo de 2013, "Por el cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones", en donde se establecen las funciones de esa entidad, entre otras cosas, la de dirigir la administración presupuestaria del sector público, así como la de ejercer la administración y el manejo del gasto (Cfr. foja 6 de expediente judicial).

## **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según observa este Despacho la acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, tiene por objeto que la Sala Tercera declare parcialmente nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, emitido por el Concejo Municipal de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, "Por el cual se aprueba el Presupuesto de Rentas, Gastos, Funcionamiento e Inversiones del Municipio de Arraiján, para la vigencia fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017", respecto al detalle presupuestario denominado "Gastos de Movilización", incorporado en el artículo 11 bajo el objeto de Gasto 151, denominado "Transporte de personas y Bienes dentro del país", el cual indica lo siguiente:

**"151. Transporte de Personas y Bienes dentro del país:**  
Comprende gastos de pasajes y fletes para atender el traslado de funcionarios públicos y de bienes 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.

...

Parágrafo: Solo harán uso del gasto de movilización los funcionarios que realicen las funciones para las cuales fueron nombrados.” (Cfr. foja 21 del expediente del expediente judicial).

El actor manifiesta, en sustento de su pretensión, que el Concejo Municipal de Arraiján aprobó el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, atacado de ilegal, el cual aprobó el Presupuesto de Rentas, Gastos e Inversiones del Municipio de Arraiján para el periodo fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, incluyendo en dicho Acuerdo, específicamente en su artículo 11, lo que el Concejo Municipal de Arraiján denomina: “Gastos de Movilización” fijos mensuales, al objeto de gastos con código 151, que corresponde a la categoría de Transporte de personas y Bienes dentro del país.

En atención a ese hecho, el accionante indicó 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**, adoptado mediante la Resolución 244 de 13 de enero de 2011, 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.

Sobre el punto anteriormente expresado, el actor manifestó que el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, constituye un acto administrativo que afecta fondos o bienes públicos, y que crea un nuevo objeto de gasto, para lo cual el Concejo Municipal de Arraiján no tiene competencia, toda vez que las entidades del Estado deben utilizar las partidas presupuestarias en los conceptos y códigos ya establecidos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, entendiéndose que ningún otro ente 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 (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

El actor indicó, además, que la inclusión de un concepto fijo mensual identificado como “ Gasto de Movilización”, por parte del Municipio de Arraiján constituye lo que se conoce como “ Salario en especie”; ya que el presupuesto de ese Municipio lo convierte en un viático permanente de movilización (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

De igual manera, el recurrente argumentó que el hecho de que los Municipios manejen recursos propios, no los exime del control fiscalizador de la Contraloría General República, por lo que los administradores de dichos recursos del Estado deben sujetarse al régimen técnico contable que éste impone, así como de sus instrumentos técnicos normativos complementarios.

Por otra parte, la entidad demandada, mediante memorial de 7 de diciembre de 2017, contestó el Oficio 3350 de 23 de noviembre de 2017, emitido por la Sala Tercera a fin que el Presidente del Concejo Municipal de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, rindiera el informe de conducta respectivo. En tal sentido, dicho funcionario indicó, entre otras cosas, que el Presupuesto de Rentas, Gastos, Funcionamiento e Inversión del Municipio de Arraiján para la vigencia fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, fue elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Alcaldía Municipal, y luego presentado al Pleno del Concejo Municipal, el cual fue discutido y aprobado por la mayoría de los presentes en el Concejo el día 30 de diciembre de 2016 (Cfr. foja 50 a 54 del expediente judicial).

Igualmente manifestó, que el objeto de la demanda es una falla administrativa susceptible de corrección, toda vez que por error de transcripción, la partida 151 del presupuesto de rentas, gastos, funcionamiento e inversión municipal se detallo de forma invertida (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Así las cosas, agregó el funcionario que desde el mes de octubre de 2017, la Administración comenzó a elaborar el presupuesto fiscal para el año 2018,

momento en el que se percataron del error y solicitaron al Concejo la aprobación de un acuerdo para corregir el Acuerdo 72 de 30 de diciembre de 2016, mismo que fue presentado al Concejo Municipal y en donde se aprobó el Acuerdo 96 de 21 de noviembre de 2017, "Por el cual se modifica el Presupuesto de Rentas, Gastos, Funcionamiento e Inversión de la vigencia fiscal 2017 y se aprueban las modificaciones de las Partidas Presupuestarias, el cual indica lo siguiente:

“...

Que se hace necesario modificar el artículo 11 del Acuerdo 72 de 30 de diciembre de 2016, que aprueba el presupuesto para el año fiscal 2017, en aspectos de forma.

Que por error en la transcripción del Acuerdo 72 de 30 de diciembre de 2016, se describe el artículo 11 de la siguiente manera:

#### **GASTOS DE MOVILIZACIÓN**

##### **151 Transporte de personas y Bienes dentro del País.**

Comprende gastos de pasajes y fletes para atender el traslado de funcionarios públicos y de bienes 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. Dentro de esta partida presupuestaria incluye el pago de gasto de movilización en la siguiente tabla:

...

**Parágrafo:** Solo harán uso del gasto de movilización los funcionarios que realicen funciones para los cuales fueron nombrados...

#### **ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** MODIFICAR el artículo 11, reglón 151 del Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, para la vigencia fiscal 2017, y quedará así:

#### **1. SERVICIOS NO PERSONALES**

##### **151 Transporte de personas y Bienes dentro del País.**

Comprende gastos de pasajes y fletes para atender el traslado de funcionarios públicos y de bienes 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. Dentro de esta partida presupuestaria incluye el pago de gasto de movilización dentro del País al Alcalde y demás funcionarios que aparecen en la siguiente tabla:

...

**Parágrafo:** Solo harán uso del GASTO DE MOVILIZACIÓN los funcionarios que realicen las funciones para las cuales fueron nombrados.

...”

Ahora bien, y para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, es necesario hacer un examen al Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, mismo que debe ser utilizado por todas las entidades públicas o gubernamentales para la formulación presupuestaria en cada año fiscal, y que guarda relación con el acto impugnado.

Sobre este punto, este Despacho desea advertir que dentro de las funciones en materia presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas, está la de ejercer la administración y el manejo del gasto público, mismas que se describen en el artículo 2 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, disposición ésta que el recurrente aduce como violada.

Al respecto, para hacer efectivo dicha administración y manejo del gasto público por parte de las Instituciones, se hacía necesaria la creación de un instrumento orientado a promover información que facilite la ubicación de los gastos según su naturaleza y el destino de los fines para los cuales se autorizan.

En tal sentido, mediante Resolución 244 de 13 de enero de 2001, publicado en la Gaceta Oficial 26716-C de 4 de febrero de 2011, se creó el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, mismo en el que se desarrollan y definen los conceptos y códigos para asignar las partidas específicas que autorizan los gastos en el presupuesto que cumplan con los requisitos de control jurídico contable, así como para el seguimiento a su ejecución y evaluación de la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en los resultados obtenidos, que todo sistema de administración requiere para su gestión.

Lo anterior, responde a que el Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de la expedición del citado Manual, tiene a su cargo todo lo relacionado a la elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Estado, el cual debe elaborarse según lo dispone el Título IX, Capítulo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Con base en los razonamientos expuestos, este Despacho es de la opinión que si bien, el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, *“Por el cual se aprueba el Presupuesto de Rentas, Gastos, Funcionamiento e Inversiones del Municipio de Arraiján, para la vigencia fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017”*, acusado de ilegal, en su artículo 11, **incorporó lo que denominan:** Gastos de Movilización fijos mensuales al objeto de gastos con código 151, que corresponde a la categoría de Transporte de personas y Bienes dentro del país, y tal como lo fundamentó el recurrente en la demanda en estudio, los denominados *“Gastos de Movilización”*, es un rubro que no forma parte de la estructura que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público que dictó el Ministerio de Economía y Finanzas; no lo es menos que, la entidad demandada advirtió que ello obedeció a una falla administrativa susceptible de corrección, toda vez que, por error de transcripción la partida 151 del presupuesto de rentas, gastos, funcionamiento e inversión municipal se detalló de forma invertida.

En atención a este hecho, el Concejo Municipal de Arraiján aprobó el Acuerdo 96 de 21 de noviembre de 2017, *“Por el cual se modifica el Presupuesto de Rentas, Gastos, Funcionamiento e Inversión de la vigencia fiscal 2017 y se aprueban las modificaciones de las Partidas Presupuestarias”*, en la que modificó el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, referente al denominado **Gastos de Movilización, y lo identificó tal como lo establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público; es decir, como SERVICIOS NO PERSONALES, Código 151 Transporte de Personas y Bienes dentro del país** (Cfr. foja 58-61 de expediente judicial).

Ahora bien, luego efectuar un juicio valorativo y una vez analizados los planteamientos utilizados por la parte recurrente para sustentar el concepto de violación de la disposición que estima infringida, esta Procuraduría advierte que la

situación jurídica esbozada, permite establecer dos aspectos que a continuación pasamos a desarrollar.

En ese orden de ideas, lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar que el debate jurídico se centra en dos (2) aspectos relevantes, uno es la clasificación del “objeto de gasto” denominado “Gasto de Movilización”, y el otro lo es el contenido del rubro, en la cual se incluye un desglose detallado como concepto fijo mensual asignado a unos funcionarios.

**3.1** En relación con el primer punto, consideramos importante reiterar, para los fines del presente proceso, que el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, fue modificado por el Acuerdo 96 de 21 de noviembre de 2017, el cual, según lo indica el Municipio de Arraiján, corrigiendo el error en el uso de una denominación no previsto en el **Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público**, y reemplazado por el apropiado; razón por la cual en relación a dicho aspecto, se pudiese establecer que se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, al haberse subsanado el error al incluir una denominación no prevista (Cfr. fojas 55 a 57 y 58 a 61 del expediente judicial).

Así lo ha señalado la Sala Tercera al pronunciarse mediante la Resolución de 2 de septiembre de 2008 que en lo pertinente indica:

“...  
Sobre esta figura procesal, JORGE FABREGA en su conocida obra ‘Estudios Procesales’ ha señalado:

‘Se trata de un instituto poco examinado por la doctrina si bien la jurisprudencia se ha visto obligada a reconocerla. Es un medio de extinción de la presentación (sic) ‘constituído por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el tribunal interviniendo emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida’. (Jorge Peyrano, El Proceso Atípico, pág.129).’ (FABREGA, JORGE, ‘La Sustracción de Materia’, Estudios

Procesales, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1988, p.1195).

...

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE HA OPERADO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA** dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por el Doctor Miguel Antonio Bernal, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución s/n de 23 de mayo de 2006, dictada por el Organismo Electoral Universitario de la Universidad de Panamá, mediante la cual se admite la postulación del profesor CESAR GARCIA ESCOBAR al cargo de Director del Centro Regional Universitario de Veraguas.”

**3.2** No obstante, en relación al resto del contenido del rubro impugnado, el Acuerdo 96 de 21 de noviembre de 2017, modificó el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, acusado de ilegal; sin embargo, a criterio de este Despacho, tal modificación sólo constituye un cambio de denominación; ya que simplemente supuso un reemplazo de clasificación del “Objeto de Gasto” denominado “Gasto de Movilización” a “Servicios no personales”, manteniendo íntegramente su contenido.

De lo anterior, se desprende el hecho que, si bien es cierto, el Concejo Municipal de Arraiján al emitir el Acuerdo 96 de 21 de noviembre de 2017, adecuó la clasificación del “Objeto de Gasto” conforme a lo establecido en el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público*, su contenido dista de cumplir con las normas generales de administración presupuestaria de la República de Panamá, por las consideraciones que a continuación señalamos.

De lo antes expuesto, resulta claro que el Acuerdo Municipal, acusado de ilegal, **está infringiendo el artículo 2 (numeral 1), Literal B, de la Ley 97 de 21 de noviembre de 1998, modificada por la Ley 2 de 10 de marzo de 2013**, aducida por la Contraloría General de la República, en la demanda de nulidad en estudio, **en la medida que se ha apartado de lo dispuesto en el Manual de**

**Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, que dictó el Ministerio de Economía y Finanzas, adoptado mediante la Resolución 244 de 13 de enero de 2011, de conformidad con la facultad de ejercer la administración y control del gasto público, que le otorga la citada Ley.**

**3.2.1** Bajo ese contexto, se aprecia que el Municipio de Arraiján desglosó como concepto fijo mensual, los denominados **1. Servicios No Personales, 151 Gastos de Transporte de Bienes y Personas Dentro del País**, a cada uno de los funcionarios enunciados en el “Detalle”, descritos en los Acuerdos emitidos por el Concejo Municipal de Arraiján, por lo que esta Procuraduría es del criterio que tal desglose desvirtúa la clasificación o denominación del gasto según su objeto, contemplada en el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público*, 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 fijar para cada funcionario cuyo cargo está allí mencionado.

En efecto, a manera de ejemplo se observa que en el Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, en su artículo 11, en lo que respecta a la “Clasificación del Gasto”, con código presupuestario 151, mismo que tal como lo indicamos anteriormente fue modificado por el Acuerdo 96 de 21 de noviembre de 2017, y en donde sólo se adecuó la clasificación del “Objeto de Gasto”, manteniendo el contenido, se establece lo que siguiente:

“ ...  
**1. Servicios No Personales.**  
 151. Transporte de personas y Bienes dentro del País.  
 Comprende gastos de pasajes, peajes y fletes para atender el traslado de funcionarios públicos y de bienes, dentro del territorio nacional.  
 ...

| MONTOS (en balboas) |
|---------------------|
|                     |
|                     |

| No | DETALLE                  | MENSUAL          | ANUAL             |
|----|--------------------------|------------------|-------------------|
|    | <b>TOTAL</b>             | <b>27,200.00</b> | <b>326,400.00</b> |
|    | <b>DESPACHO SUPERIOR</b> | <b>14,100.00</b> | <b>169,200.00</b> |
| 1  | Alcalde                  | 5,000.00         | 60,000.00         |
| 2  | Vice Alcaldesa           | 2,000.00         | 24,000.00         |
| 3  | Abogado Consultor        | 1,800.00         | 21,600.00         |
| 4  | Asesor IV                | 1,000.00         | 12,000.00         |

..." (Cfr. foja 52, 53 y 54 del expediente judicial).

En ese sentido, y para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, se hace necesario indicar, además, que la norma de clasificación citada establece "*Grupos de la Clasificación del Gasto según su objeto*", mismo que está contemplado en el citado Manual en el cuadro que citamos a continuación:

| <i>Código</i> | <i>Denominación</i>                 |
|---------------|-------------------------------------|
| 0             | <i>SERVICIOS PERSONALES</i>         |
| 1             | <i>SERVICIOS NO PERSONALES</i>      |
| 2             | <i>MATERIALES Y SUMINISTROS</i>     |
| 3             | <i>MAQUINARIA Y EQUIPO</i>          |
| 4             | <i>INVERSION FINANCIERA</i>         |
| 5             | <i>OBRAS Y CONSTRUCCIONES</i>       |
| 6             | <i>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</i>    |
| 7             | <i>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</i>    |
| 8             | <i>SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA</i> |
| 9             | <i>ASIGNACIONES GLOBALES</i>        |

Tal como se aprecia en el cuadro, las clasificaciones descritas y contemplada en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, permite al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Contraloría General de la República, así como a cada institución, ejercer un control jurídico-contable de los gastos, y efectuar una fiscalización de los resultados obtenidos con base a los

recursos gastados por cada institución de manera eficaz y eficiente, el cual se hace de manera general y no individualizada, por lo que **pretender incluir un desglose detallado como concepto fijo mensual, asignado a un funcionario 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"**.

De conformidad con el criterio expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar PARCIALMENTE NULO, por ilegal, el **Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016**, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el Licenciado Patricio Villarreal, actuando en representación de **Federico A. Humbert, en su condición de Contralor General de la República, únicamente en lo que respecta al reglón a través del cual se incluyó un monto fijo mensual y de manera individual a cada funcionario descrito**, en el "Objeto de Gasto" con Código Presupuestario 151, denominado "Transporte de personas y Bienes dentro del País", contenido en el **Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público**.

**IV. Pruebas:** Se aceptan los documentos aportados por el recurrente; ya que constituyen copias autenticadas que cumplen con el requisito de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

**V. Derecho:** Se **niega** el invocado por el demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Cecilia Elena López Cadogan  
Secretaría General, Encargada