

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1922

Panamá, 25 de octubre de 2023

**Demanda Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.
Expediente: 479972023.**

La Licenciada María Soledad Porcell Manzilla, actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **Juan Diego Vásquez Gutiérrez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**.

**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. Breves antecedentes.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 274 de la Constitución Política de la República, cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional en la forma que señale la Ley.

Por otra parte, la **Ley 336 de 14 de noviembre de 2022** "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023", señala en sus artículos 319 y 320, que se considera traslado de partida y las limitaciones a dichos traslados, disposiciones que citamos para mejor referencia:

"ARTÍCULO 319. Traslado de partida. El traslado de partida es la transferencia de recursos en las partidas del Presupuesto, con saldo

disponible de fondos o sin utilizar, a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que no tengan asignación presupuestaria.

Los traslados de partidos serán tramitados como tales a partir del 1 de febrero y hasta el 15 de noviembre; no obstante, podrán realizarse en cualquier época del año en el caso de obras de inversiones y gastos para la atención de servicios sociales.

Las instituciones públicas presentarán las solicitudes de traslados de saldos disponibles de fondos entre las partidas presupuestarias y de los ahorros comprobados en la ejecución presupuestaria debidamente autorizadas por el representante legal de la entidad, o quien él designe, al Ministerio de Economía y Finanzas, que previa verificación de la efectiva disponibilidad de saldos no comprometidos tramitará o no la correspondiente solicitud. **Los traslados de partidas de doscientos mil balboas (B/.200,000.00) o más se remitirán a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su aprobación o rechazo.** Una vez aprobados mediante resolución por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas incorporará esta aplicación al Sistema Informático aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas y notificará a la entidad.

Si la Comisión no realiza ninguna actuación dentro de los treinta días calendario siguientes al recibo de la solicitud, se entenderá que ha sido aprobada la modificación correspondiente. Si, por el contrario, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional realiza algún tipo de actuación con respecto a la solicitud de traslado, se suspende el termino, y se comunicará a la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas y a la entidad solicitante, hasta que la entidad solicitante realice sustentación ante la Comisión que la aprobará o la rechazará.

Previo evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas, las entidades públicas podrán realizar en forma expedita los traslados de partidas menores de la suma de doscientos mil balboas (B/.200,000.00), que podrán ser tramitados, realizados y autorizados por estas, y remitidos dentro de los primeros veinte días de cada mes, para su información a la Comisión de Presupuesto y al Ministerio de Economía y Finanzas. La Comisión de Presupuesto no tramitará traslado adicional a ninguna institución que incumpla con la remisión del respectivo informe. Esta Comisión podrá hacer las citaciones a las instituciones solicitantes, cuando considere necesario requerir una sustentación de estos traslados. Para dar cumplimiento a esta disposición, la Dirección Nacional de Contabilidad parametrizará en el Sistema Informático lo señalado en el artículo siguiente, sobre las limitaciones a los traslados de partidas, para mantener controles correspondientes, de tal manera que se cumpla con las disposiciones que establece la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, la Ley 38 de 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá, y las reformas a dichas legislaciones establecidas por la Ley 51 de 2018.

PARÁGRAFO 1. En los casos de emergencia nacional declarada por el Consejo de Gabinete, mediante resolución, se faculta al Órgano

Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, para realizar traslados de partidas con el fin de hacerle frente a dicha emergencia, por un monto de hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00) y en cumplimiento con la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, La documentación correspondiente se remitirá a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su conocimiento. Esta Comisión podrá citar a las instituciones solicitantes cuando considere necesario requerir una sustentación de estos traslados. La institución beneficiada deberá presentar en treinta días calendario, concluida su ejecución, toda la documentación sobre el uso de estos fondos a la Comisión de Presupuesto.

PARÁGRAFO 2. No se podrá dividir la asignación presupuestaria del objeto de gasto de la partida presupuestaria en partes o grupos, con el fin de que el monto objeto del traslado no alcance los doscientos mil balboas (B/.200,000.00).

PARÁGRAFO 3. En los casos de traslados de partidas o créditos adicionales para realizar pagos a proveedores por bienes y servicios o para honrar cuentas devengadas por inversión, el pago deberá realizarse en un término no mayor de sesenta días hábiles a partir de la presentación de la gestión de cobro. Las entidades solicitantes deberán remitir un informe sobre el cumplimiento de estos pagos al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional. Hasta que no se cumpla esta obligación, no se tramitará traslado adicional.”

“ARTÍCULO 320. Limitaciones a los traslados de partidas. Las solicitudes de traslados de saldos de las partidas de gastos deberán ajustarse a las normas siguientes:

1. Los saldos de ahorros comprobados de las partidas de servicios básicos y de contribuciones a la seguridad social solamente se podrán utilizar para reforzar objetos de gastos entre sí, o sea, entre servicios básicos y entre contribuciones a la seguridad social y sus correspondientes créditos reconocidos o vigencias expiradas.

2. Los saldos de ahorros comprobados de la partida de sueldos fijos solamente se podrán utilizar para reforzar objetos de gastos dentro del grupo de servicios personales, otras pensiones y jubilados (609), indemnizaciones laborales (612), medicamentos (244), insumos médico-quirúrgicos (que abarca los siguientes objetos de gastos: 274, 276, 277 y 278 del Ministerio de Salud, el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud y la Caja de Seguro Social) y partidas de inversión.

3. Los saldos de las partidas de gastos de funcionamiento podrán ser trasladados entre sí, con excepción de alimentos para consumo humano, de cuotas a organismos internacionales y del Servicio de la Deuda Pública. En caso de que se identifiquen ahorros comprobados en estos objetos de gastos, serán verificados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

4. Los saldos de las partidas de funcionamiento podrán reforzar proyectos de inversión; no obstante, las partidas de inversión no podrán trasladarse para reforzar partidas de funcionamiento.

5. Los saldos de las partidas de inversiones podrán trasladarse entre sí.

6. La cancelación o posposición de proyectos de inversión presupuestados en la vigencia podrán reforzar otros proyectos con partidas insuficientes o crear nuevos proyectos de inversión.

7. Se prohíbe trasladar saldos disponibles para reforzar las partidas del objeto del gasto codificadas en el grupo de Asignaciones Globales, con excepción de los Gastos del Servicio Exterior, de Emergencias Nacionales y Reservas para Contingencias.” (El destacado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29,662-A del 14 de noviembre de 2022).

Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente señalar, que en cumplimiento de lo establecido en **los artículos 319 y 320 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022**, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2023, la **Comisión de Presupuesto** aprueba el Traslado de Partida 1600003505 por la suma de cuatrocientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y uno balboas (B/.474,271.00) y el Traslado de Partida 1600003873 por la suma de cuatrocientos treinta mil balboas (B/.430,000.00) **ambos a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Resolución 161 de 5 de abril de 2023.**

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido de la **Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, cuyo texto señala lo siguiente:

“Comisión de Presupuesto
Resolución No. 161
(De 5 de abril de 2023)

Por la cual la Comisión de Presupuesto **aprueba** siguiente Traslados de Partida a favor del **Ministerio de Economía y Finanzas.**

LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO DE LA
ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que el **Ministerio de Economía y Finanzas** ha solicitado los siguientes Traslados de Partida:

Traslado de partida No.1600003505, por la suma de B/.474,271.00
Traslado de partida No.1600003873, por la suma de B/.430,000.00

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Aprobar a favor del **Ministerio de Economía y Finanzas**, los siguientes Traslados de Partida, tal cual fueron solicitados:

Traslado de partida No.1600003505, por la suma de B/.474,271.00
Traslado de partida No.1600003873, por la suma de B/.430,000.00

(Fdo.) H.D. BENICIO E. ROBINSON G.
Presidente

(Fdo.) H.D. RAUL PINEDA (Fdo.) H.D. CENOBIA VARGAS
Vicepresidente Secretaria

(Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Por su parte, la apoderada judicial del recurrente, actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **Juan Diego Vásquez Gutiérrez**, el **11 de mayo de 2023**, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la **Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, a través de la cual se aprueba el Traslado de Partida 1600003505 por la suma de cuatrocientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y uno balboas (B/.474,271.00) y el Traslado de Partida 1600003873 por la suma de cuatrocientos treinta mil balboas (B/.430,000.00) ambos a favor del Ministerio de Economía y Finanzas; y entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos de dicho acto (Cfr. fojas 3-16 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la Resolución de veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023), no accedió a la suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 23-27 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de trece (13) de julio de dos mil veintitrés (2023)**, la Sala Tercera admite la demanda

contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días al Presidente de la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, y además se le corre traslado de la demanda; quienes a través de la Nota AN_DNAL_STP_02/23 de 25 de junio de 2023, presentaron el informe de conducta solicitado y aportaron copias autenticadas de la Nota MEF-2023-18902 de 5 de abril de 2023 y la Nota MEF-2023-17134 de 29 de marzo de 2023, ambas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas; del Decreto 5319 de 3 de enero de 2023, mediante el cual se nombró a la Licenciada Luisa Pilar Arauz Arredondo y del Acta de Toma de Posesión 5319 de 3 de enero de 2023; del Decreto 5318 de 3 de enero de 2023, mediante el cual se nombró al Licenciado Jorge David Jaén Quintero y del Acta de Toma de Posesión 5318 de 3 de enero de 2023; la Nota No._624_AN_Sg fechada 18 de junio de 2023; y, la Acta de Instalación de la Comisión de Presupuesto de 25 de julio de 2023 (Cfr. fojas 34-40 y 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47-48 y 49 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

La apoderada judicial del recurrente, actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **Juan Diego Vásquez Gutiérrez**, sostiene que el acto administrativo, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las disposiciones legales y reglamentarias, que a continuación pasamos a indicar:

A. El artículo 327 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2023, que establece la reglamentación para sustentar las vistas presupuestarias que celebra la Comisión de Presupuesto, entre otros, en el trámite de **los traslados de partida** y cualquier otro trámite de naturaleza presupuestaria, en los que **se requiere la comparecencia personal de los ministros** (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial); y,

B. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que señala, los principios que informan el procedimiento administrativo general, entre estos, estricta legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

IV. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el **11 de julio de 2023**, la apoderada judicial del recurrente, actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **Juan Diego Vásquez Gutiérrez**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la **Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, a través de la cual se aprueba el Traslado de Partida 1600003505 por la suma de cuatrocientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y uno balboas (B/.474,271.00) y el Traslado de Partida 1600003873 por la suma de cuatrocientos treinta mil balboas (B/.430,000.00) ambos a favor del Ministerio de Economía y Finanzas.

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas legales y reglamentarias ya mencionadas, el recurrente manifiesta lo siguiente:

“Se ha violado en concepto de violación directa, por comisión, el artículo 327 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, ya que el Presidente de la Comisión de Presupuesto, BENICIO ENACIO ROBINSON GRAJALES, emitió un acto que infringe dicha ley. Durante la reunión ordinaria del 5 de abril de 2023, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aprobó, mediante la Resolución No.161 de 5 de abril de 2023, dos solicitudes de Traslados de Partida No. 1600003505, por la suma de B/.474,271.00 y el Traslado de Partida No.1600003873, por la suma de B/.430,000.00, dando un monto total de B/.904,271.00, a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, sin la comparecencia personal del Ministro de Economía y Finanzas, ni de ninguno de sus Viceministros en caso de ausencia justificada del primero, como lo exige el artículo 327 de la Ley 336 de 2022.

...

Es necesario reiterar que, en este caso, la Comisión de Presupuesto debió haber suspendido provisionalmente la solicitud de traslado hasta que el Ministro compareciera personalmente para sustentar dichos traslados o, en caso de su ausencia justificada, compareciera personalmente algún Viceministro del Ministerio de Economía y Finanzas, tal y como lo exige el artículo 327 de la Ley 336 de 2022. Sin embargo, los Diputados miembros de la Comisión de Presupuesto presentes ese día procedieron a autorizar al Subdirector de Presupuesto General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas presente en el salón de la Comisión, ALEJANDRO AUGUSTO VERNAZA PEÑA, para sustentar las dos solicitudes de Traslados de Partida a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales fueron APROBADAS por la Comisión de Presupuesto mediante Resolución No. 161 de 5 de abril de 2023, con la oposición del Honorable Diputado Juan Diego Vásquez.

...

Este artículo fue infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que el Presidente de la Comisión de Presupuesto emitió un acto administrativo violando el principio de estricta legalidad. El principio de estricta legalidad en el derecho administrativo establece que toda actuación de la administración pública debe estar sujeta a la ley y a las normas jurídicas aplicables. Esto significa que la administración debe actuar dentro de los límites que le fija la ley y, por lo tanto, no puede hacer lo que le plazca, sino que debe actuar de acuerdo con lo establecido en la normativa. La Resolución impugnada aprobó dos solicitudes de Traslados de Partida No.1600003505, por la suma de B/.474,211.00 y el Traslado de Partida No. 1600003873, por la suma de B/.430,000.00, dando un monto total de B/.904,271.00, a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, sin haberse dado la comparecencia personal del Ministro de Economía y Finanzas, ni de ninguno de sus Viceministros en caso de ausencia justificada del primero, como lo exige el artículo 327 de la Ley 336 de 2022. Actuar con apego al principio de estricta legalidad es un deber que debe cumplir todo funcionario público, incluyendo a los Diputados de la Nación. Por ende, lo que procedía de conformidad con la Ley, era suspender provisionalmente las solicitudes de Traslados de Partidas del Ministerio de Economía y Finanzas, hasta tanto el Ministro no compareciera personalmente para sustentar dichos traslados o, en caso de su ausencia justificada, compareciera personalmente algún Viceministro del Ministerio de Economía y Finanzas, tal y como lo exige el artículo 327 de la Ley 336 de 2022.

La importancia del principio de estricta legalidad radica en que es un elemento fundamental del Estado de derecho y garantiza la protección de los derechos de los ciudadanos frente a posibles abusos de poder por parte de la administración pública. Además, este principio promueve la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, ya que obliga a la administración a actuar de manera objetiva y basada en la ley.

Cuando una autoridad profiere un acto o toma una decisión en violación de este principio, se está vulnerando el ordenamiento jurídico y se pone en peligro el respeto a los derechos fundamentales de los

ciudadanos. Esto puede llevar a la arbitrariedad y al abuso de poder, lo cual es especialmente grave en el ámbito del manejo presupuestario del Estado, ya que su función esencial es garantizar el buen manejo de los recursos del Estado, que nos pertenecen a todos.

...

Este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, debido a que el Presidente de la Comisión de Presupuesto emitió una resolución que aprueba dos solicitudes de Traslados de Partida No.1600003505, por la suma de B/.474,271,00 y el Traslado de Partida No. 1600003873, por la suma de B/.430,000.00, dando un monto total de B/.904,271.00, a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, sin cumplir con el requisito de comparecencia personal del Ministro de Economía y Finanzas, ni de ninguno de sus Viceministros en caso de ausencia justificada del primero, tal como lo exige el artículo 327 de la Ley 336 de 2022. Por lo tanto, es evidente que al no suspender provisionalmente las solicitudes de Traslados de Partidas debido a la ausencia del Ministro y Viceministros respectivos, la Comisión de presupuesto de la Asamblea Nacional emitió la resolución impugnada en infracción de la norma jurídica vigente, es decir, la Ley 336 de 2022.” (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

V. Posición de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, el 25 de junio de 2023, el Presidente de la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, a través de la Nota AN_DNAL_STP_02/23 de 25 de junio de 2023, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

“ ...

PRIMERO: La demanda objeto de este informe Explicativo de Conducta, lamentablemente se hizo en violación flagrante del artículo 621 del Libro II del Código Judicial, que dice:

...

Señora Magistrada Sustanciadora, como puede usted observar, los abogados que asumen la representación legal del accionante, son funcionarios de la Asamblea Nacional, y en consecuencia han utilizado las instalaciones y el despacho del Honorable Diputado Juan Diego Vázquez, como sus oficinas legales para tramitar en contra de la propia Asamblea Nacional. Consecuentemente, la Sala debió observarse la norma antes trascrita, lo que no se hizo Por omisión y no admitirlos como poderdantes en la demanda objeto de este Informe Explicativo de Conducta, así como la no admisión de la misma.

SEGUNDO: En derecho existe un principio (novit iura curia) que establece que los Jueces han de conocer el derecho y en la tramitación de esta Demanda Contenciosa Administrativa, se nos da traslado el día 18 de julio del presente, sin que en ese momento la Comisión de Presupuesto hubiese elegido su Presidente o Representante Legal y se nos indica que

debemos contestar en el término de los cinco (5) días hábiles siguientes. Esta situación fue hecha de conocimiento a la Secretaría General de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, mediante la Nota No.-624-AN-Sg de fecha 18 de junio de 2023, recibida ese mismo día.

Señora Magistrada Sustanciadora, de acuerdo a la ley 49 de 1984 y sus respectivas reformas, los cargos en una comisión permanente tienen una duración de un (1) año (véase artículo 41 de la citada ley), por lo cual, al momento de recibirse en la Comisión de Presupuesto la notificación para rendir el respectivo informe explicativo de conducta, no se habla elegido su Junta Directiva, en especial su presidente y se dio por hecho que, mi persona, seguía siendo su representante legal, cuando mi función como tal concluyó el día 30 de junio del año en curso.

De contestar el informe explicativo de Conducta en ese momento, sin haber sido designado y ratificado como Presidente de la Comisión de Presupuesto, estaría violentando las siguientes normas:

a) Artículo 359 del Código Penal:

‘Artículo 359. Quien, sin título o nombramiento, usurpa de una función pública, o quien, hallándose legalmente destituido, suspendido o separado de su cargo continúa ejerciéndolo, o quien usurpa funciones correspondientes a cargo diferente del que se tiene será sancionado con prisión de dos a cuatro años.’

b) Artículo 280 de la Ley 336 del 14 de noviembre de 2022 ‘Por la cual se dicta el presupuesto General del Estado para Vigencia Fiscal 2023’:

‘Artículo 280. Prohibición de ejercer un cargo antes de la toma de posesión. Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización de nombramiento mediante el decreto o resuelto del personal correspondiente, y solo tendrá vigencia fiscal con posteridad a la fecha de la toma de posesión.’

Ante esta realidad jurídica, laboral e institucional, la Señora Magistrada ha de entender que, en ese momento me era imposible contestar y firmar este Informe Explicativo de Conducta dentro del término de los cinco (5) días concedidos a partir de mi notificación, sin embargo, una vez designado como Presidente de la Comisión e instalada la misma, el día de hoy 25 de julio de 2023, procedo a remitir el informe solicitado, dentro del término oportuno.

TERCERO: Es importante antes de entrar a considerar aspectos relativos al acto ya ejecutado, sin la intención de adentrarnos al fondo de la controversia, que resaltemos las funciones de orden constitucional del Órgano Legislativo, tales como, la función legislativa, que no solo se ejerce a través del Pleno, sino también por medio de las Comisiones Permanentes que actúan por delegación en el proceso de la aprobación de las leyes y de las otras funciones descritas en el artículo 159 de la

Constitución Política, que transcribimos a continuación en lo que respecta al tema que nos ocupa.

...

La resolución atacada por el demandante sobre un procedimiento revestido por normas de carácter constitucional, tal como lo ha indicado la jurisprudencia, adolece de defectos y vicios que hacen imposible su tramitación, Porque no son de su competencia, y así lo ha plasmado La Sala Tercera en las jurisprudencias citadas, siendo invariable en establecer aspectos tales como:

1. Los actos preparatorios o de mero trámite, no son susceptibles de ser atacables por esta vía, ya que no deciden ni crean un estado de derecho. En el presente caso, el acto acusado se refiere a una resolución de mero trámite, que aprueba o niega una solicitud, que no admite recurso, y que su aprobación no significa que se ejecute la misma, o el caso que se rechace la institución puede presentar una nueva solicitud, pero no son objeto de recurso alguno.

2. El acto acusado no es de los que se aplican para resolver ninguna controversia, el acto acusado en esta demanda de nulidad no es de esa índole, ya que es un acto interno no sujeto a un proceso administrativo o de controversia que solventar.

...

CUARTO: Es cierto que la Comisión de Presupuesto aprobó la Resolución No. 161 de 5 de abril de 2023 'Por la cual la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aprueba traslados de partidas a favor de1 Ministerio de Economía y Finanzas', pero esta aprobación se realizó en estricto derecho, con aprobación de 9 de los 15 Diputados que conforman dicha Comisión, respetando el contenido del artículo 327 de Ley 336 del 14 de noviembre de 2022, en especial, la autorización para sustentar las referidas partidas al Doctor. ALEJANDRO AUGUSTO VERNAZA, Director de Presupuesto Encargado (se adjunta nota autenticada), del Ministerio de Economía y Fianzas, quienes, como Ente Rector en materia presupuestaria, participan diariamente en las sesiones de esta Comisión, para su discusión para aprobación de los traslados extraordinarios de partidas solicitadas por las distintas entidades del Estado.

QUINTO: Señora Magistrada Sustanciadora, el demandante señala que la Comisión de Presupuesto violentó el artículo 327 de la ley 336 del 14 de noviembre de 2022 'Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fisca1 2023'. En su sustentación establece que dicha violación fue por comisión, lo que es erróneo, es erróneo en cuando a la pretensión, ya que la norma jamás se puede violentar si la misma es cumplida, por ende, no es lo mismo y tiene finalidades diferentes, la comisión (un acto de hacer) y la omisión (un acto de no hacer).

Sustentado en la norma ante señalada, hemos de expresar que consta en el Acta No.113 del 5 de abril de2023, respaldada por la Nota MEF-2023-18902, del 5 de abril de 2023 y la Nota MEF 2023-17134, de 27 de marzo de 2023, del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante las

cuales el Ministro de Economía y Finanzas, por un parte, autorizó al Director (encargado) de Presupuesto General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, Dr. Alejandro Augusto Vernaza Peña, quien estaba presente en el salón de la Comisión y sustentó las solicitudes aprobadas en la Resolución objeto de esta demanda, y por la otra, el Ministerio de Economía y Finanzas, remitió los respectivos traslados de partidas para que fuesen sometidos a la consideración de la Comisión de Presupuesto.

Como puede colegir 1a Magistrada Sustanciadora, no fue omitido el artículo 327 de la Ley de Presupuesto General, se cumplió con la norma, Porque esta permite en su párrafo final que el principal puede autorizar al Director de Presupuesto de la Nación, como lo es el Doctor Vernaza, Para que sustente diligencias en su nombre ante la Comisión.

Es más, la Comisión sometió a consideración de los miembros Presentes, que el Dr. Vernaza, sustentar el traslado, como consta en el acta antes referida, siendo aprobada la moción por consenso, tal como lo permite el artículo 246 del reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional:

...

SEXTO: Es oportuno aclarar que, son las instituciones del Estado la que le solicitan al Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector del Presupuesto del Estado, las modificaciones de sus presupuestos (créditos adicionales), quién una vez recibida la solicitud, procede a evaluarla y autorizarla, para posteriormente remitirla a la Comisión de Presupuesto de esta Asamblea, Para que proceda a someterlas a consideración y aprobación de sus miembros, previa sustentación del representante de la entidad petitor, con la participación con derecho a voz del representante del Ministerio de Economía y Finanzas, y de la Contraloría General de la República.

SÉPTIMO: Señora Magistrada Sustanciadora, tal como se ha constatado, no ha existido la nulidad que señala el demandante en la aprobación de la Resolución No. 161 de 5 de abril de 2023 'Por la cual la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aprueba traslados de partidas a favor del Ministerio de Economía y Finanzas'. Adicionalmente, las referidas Partidas seguramente han sido ejecutadas y, por ende, nos encontramos ante un caso de genuina sustracción de materia.

Ya la propia Sala Tercera Contenciosa Administra uva, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamora, en fallo de fecha 28 de septiembre de 2018, dentro de una Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad, Nulidad, Expediente: 221-18, reconoció que existe la sustracción de materia cuando el acto demandado de nulidad, ya ha surtido efecto su jurídico:

...

Señor Magistrado Sustanciador, con lo antes Planteado, se ha demostrado que, el Acto Jurídico objeto de la presente demanda de nulidad, surtió su efecto jurídico, que la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional en todo momento actuó en el marco de las normas

constitucionales y legales que la amparan, así como respetando el Debido Proceso, y de suma importancias, queremos advertir muy respetuosamente que, el acto llevado a cabo por la Comisión de Presupuesto, es un acto propio de la función legislativa de la Asamblea Nacional, y por ende, cualquier demanda de ilegalidad que se presenten en contra de estos actos, deben ser revisados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y no por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, debido a que, a la Sala Tercera le corresponde revisaos actos de carácter administrativas emitidos ya sea por la Asamblea Nacional o cualquiera otra institución, y como hemos manifestado ya en líneas anteriores, el acto de aprobación de traslados de partida o créditos adicionales, como es el caso que nos ocupa/ por ser una función legislativas, enmarcada constitucionalmente, su legalidad o no, debe ser revisada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

...” (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que la recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora con la acción que se analiza**, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, **en efecto, al emitir el mencionado acto administrativo se infringieron las disposiciones que se aducen en la demanda**, entre éstos:

1. Copia autenticada de la **Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional** (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

2. Poder especial otorgado por el demandante a su apoderada judicial (Cfr. fojas 1-2 del expediente judicial).

3. Un USB que contiene la grabación celebrada el 5 de abril de 2023 por la Comisión de Presupuesto, transmitida por el Canal institucional de la Asamblea, que contiene según afirma el actor, la consideración de los traslados de partida a favor del Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. foja 21 expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por el recurrente, no permiten establecer si la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional** observó

lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que se citan como infringidas, ya que se trata del acto administrativo que se acusa de ilegal, a través del cual se resuelve la aprobación de los traslados de partidas; el poder otorgado a la apoderada judicial del recurrente; así como un dispositivo de USB, que según manifiesta el demandante contiene una grabación celebrada el 5 de abril de 2023 por la Comisión de Presupuesto, prueba que deberá ser primero admitida y luego práctica en el momento procesal correspondiente, a fin de verificar su contenido; circunstancia que, reiteramos, no permite verificar las alegaciones vertidas por el actor, de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado haya sido emitido con infracción o no de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa.

En adición a ello, las otras partes que intervienen en el proceso, no han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia; puesto que en el caso de la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, como entidad demandada, aun cuando da a conocer en su informe de conducta que en el caso que se examina se cumplieron con los requisitos y procedimientos que para tal efecto establece el **artículo 327 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2023**, vigente al momento que se realizó la solicitud, la documentación que aportó; esto es, **a)** Copia autenticada de la nota MEF-2023-17134 de 29 de marzo de 2023 a través de la cual el Ministro Ministerio de Economía y Finanzas solicitó al Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional un traslados de partida; **b)** Copia autenticada del Decreto 5319 de 3 de enero de 2023 mediante el cual se nombró a la Licenciada Luisa Pilar Arauz Arredondo, así como la Toma de Posesión del cargo al que fue nombrada dentro de la institución demandada; **c)** Copia autenticada del Decreto 5318 de 3 de enero de 2023 mediante el cual se nombró al Licenciado Jorge David Jaén Quintero, así como la Toma de Posesión del cargo al que fue nombrado dentro de la entidad demandada; **d)** Copia simple de la nota No._624_AN_Sg de 18 de junio de 2023; y **e)** Copia autenticada del Acta de Instalación de la Comisión de Presupuesto de 25

de julio de 2023, situación que no permite comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del accionante (Cfr. fojas 41 a 49 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora con respecto a la presunta ilegalidad de la **Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, esta Procuraduría advierte la necesidad de revisar las actuaciones que dieron origen al acto impugnado y que reposan en el expediente administrativo, el cual, hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso; así como cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de aclarar los aspectos indicados y poder corroborar el trámite realizado, así como el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa que rige la materia de turismo.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 161 de 5 de abril de 2023**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, a lo que se establezca **en la etapa probatoria**, tanto por la demandante, como por la entidad demandada.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General