

Panamá, 23 de mayo de 2000.

Licenciado

**NORBERTO DELGADO DURÁN**

Viceministro de Finanzas

Ministerio de Economía y Finanzas.

E. S. D.

Señor Viceministro:

Nos referimos a Nota No.102-01-203 de 24 de marzo de 2000, recibida el día 4 de abril de 2000, que se refiere a al manejo y uso de las partidas circuitales y en la que específicamente nos formula las siguientes interrogantes:

- “ 1. ¿Debería la Asamblea Legislativa reglamentar la utilización de las partidas circuitales?**
- 2. ¿Pueden los Legisladores nombrar administradores de sus partidas circuitales?**
- 3. En caso de que la anterior respuesta fuera positiva, ¿se puede designar a un alcalde administrador de una partida circuital?**
- 4. ¿Si puede un Alcalde, administrando una partida circuital, realizar proyectos en un Municipio distinto al suyo?**
- 5. ¿ Se le aplican a las partidas circuitales las disposiciones de la Ley de Contratación Pública?”**

Sobre el particular, 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 al manejo de tales Partidas, éstos manejos 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.

Ahora bien, según Usted manifiesta en la consulta elevada, el tratamiento que se les daba a las Partidas Circuitales, era que se incluían en el Presupuesto del antiguo Ministerio de Planificación y Política Económica de una forma global, de allí cada Legislador identificaba un proyecto, se le desglosaba de la partida asignada a dicho Legislador, una Partida Presupuestaria a través de una entidad oficial que podía ser el entonces llamado Fondo de Emergencia Social (FES) ahora Fondo de Inversión Social (FIS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, etc., según la naturaleza del proyecto a desarrollar.

Sin embargo, según entendemos de lo externado este procedimiento ha variado con la modificación introducida por la Ley No.35 de 30 de julio de 1999<sup>1</sup>, a través de la cual se modifica el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, adicionando el artículo 247-A, cuyo texto es el siguiente:

---

<sup>1</sup> Ver. Gaceta Oficial No.23.855 de 3 de agosto de 1999.

**“ARTÍCULO 16. Se adiciona el artículo 247-A al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, así:**

**ARTÍCULO 247-A. Los presupuestos de funcionamiento de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República, individualmente considerados, no serán inferiores al dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Ambos presupuestos se incrementarán, anualmente, al menos en forma proporcional al aumento del Presupuesto General del Estado. Para garantizar la independencia presupuestaria financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, en razón de su responsabilidad fiscalizadora, y para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 155 de la Constitución Política, ambos organismos elaborarán y administrarán sus propios presupuestos. Con el propósito de materializar, de manera efectiva, el desarrollo de su administración, el Gobierno Central deberá transferir a las precitadas entidades, las partidas asignadas, conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado.**

**El presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa incluirá las partidas circuitales y, para su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del presupuesto de funcionamiento. El componente circuital del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior.”**

El objetivo de la norma ut supra mencionada es garantizar 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 nos 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 No.61 de 31 de diciembre de 1999, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2000<sup>2</sup>”, por lo que podemos afirmar que, dentro de la misma no se alude a las “Partidas Circuitales”.

Refiriéndonos concretamente, a la primera interrogante formulada que dice: **“¿Debería la Asamblea Legislativa reglamentar la utilización de las partidas circuitales?”** Al respecto, debemos decirle que, a nuestro juicio, **sí** debe reglamentarse 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.

En cuanto a la segunda interrogante, que dice: **“Pueden los Legisladores nombrar administradores de sus partidas circuitales?”** A esta interrogante debemos contestar afirmativamente, ya que no existe en nuestro ordenamiento jurídico, disposición que exprese lo contrario. De hecho, el Legislador se reserva la potestad de dar en administración su Partida Circuital a la

---

<sup>2</sup> Ver. Gaceta Oficial No.23.959 de 31 de diciembre de 1999.

autoridad que él considere 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 con la regla de que **todo aquello que no está ordenado, está permitido** o todo aquello que no está prohibido, está permitido".<sup>3</sup> En la práctica, precisamente, es esto lo que se ha venido haciendo, o sea, el Legislador posee la discrecionalidad para depositar los fondos de las Partidas asignadas en una entidad estatal o municipal, para su custodia, administración y manejo. Es conveniente añadir que, por esta administración, la entidad administradora esta facultada para cobrar un porcentaje que va del 1 al 5% por gastos administrativos y de manejos, 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 constitucionalmente, según el cual los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente les autoriza". En estos casos tradicionalmente, 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, éstos administradores deben ceñir sus actos a lo normado en la Ley de Presupuesto del Estado, a la Ley de la Contraloría; y, por supuesto a la Ley de sus instituciones.

Respecto de la tercera interrogante, que textualmente lee: ***"En caso de que la anterior respuesta fuera positiva, ¿ Se puede designar a un Alcalde administrador de una partida circuital?."*** Como dijimos anteriormente, de hecho se hace, ya que el Legislador como hemos manifestado 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

---

<sup>3</sup> GARCÍA MÁYNEZ. Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Argentina. 1996. Pág.359.

programas y proyectos que se encuentren contemplados en la Ley de Presupuesto.

En otros términos 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.

Precisamente, por el hecho de que en la práctica sucede que la Partida Circuital de un Legislador de Panamá, es administrada por el Alcalde de Los Santos, por ejemplo, en donde este Municipio va a ganar del 1 al 5% de porcentaje del total de la Partida; que si es una Partida de \$300.000.000, y su porcentaje es de 3%, ganaría el Municipio de Los Santos B/.9.000.00, dejando el Municipio de Panamá de percibir este u otro porcentaje que bien podría ser utilizado para realizar proyectos necesarios e indispensables en el Distrito. Es por esto y por otras situaciones, como por ejemplo que una misma autoridad maneje tres o más Partidas Circuitales, por diversas razones, por lo que debe trabajarse en la regulación de tales partidas, a modo de equilibrar el manejo y la utilización de las mismas.

En cuanto a la cuarta interrogante, de que ***¿Si puede un Alcalde, administrando una partida circuital, realizar proyectos en un Municipio distinto al suyo?*** Esto depende del Legislador, ya que la persona que administre la Partida Circuital, para poder efectuar un proyecto 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 potestad de apoyar indistintamente, programas y proyectos de otros Circuitos diferentes al suyo. Ahora bien, estos proyectos deben pasar la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, institución que revisará que lo descrito en el proyecto a ejecutar

corresponda con los fines y necesidades de la institución beneficiada.

Por último, en su quinta interrogante nos pregunta, **¿Se le aplican a las partidas circuitales las disposiciones de la Ley de Contratación Pública?** Sí, a las Partidas Circuitales definitivamente, le son aplicables las normas contenidas en la Ley de Contratación Pública. Esta afirmación, tiene su fundamento en la propia ley de contratación que dice en su artículo 1: **“La presente Ley se aplicará a las contrataciones que realicen el Estado, sus entidades autónomas o semiautónomas,...”**.

Como se observa, esta Ley no excluye a la Asamblea Legislativa de su aplicación, que como órgano del Estado debe cumplir con lo normado en ella.

Reforzando lo anterior, la Ley 35 de 1999 citada, a través de la cual se le hace la última modificación al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, en este sentido, textualmente establece:

**“ARTÍCULO 18 . Se adiciona el artículo 247-C al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, así:**

**ARTÍCULO 247-C. La Asamblea Legislativa se regirá por las normas de contratación pública, para la adquisición de los bienes y servicios que requiera en su funcionamiento; no obstante, si existe urgencia evidente que impida la celebración de un acto público, la Directiva de la Asamblea podrá autorizar la contratación directa hasta una cuantía de cincuenta mil balboas (B/.50.000.00).”**

De la disposición copiada podemos inferir, entonces, que a las partidas asignadas a los legisladores, se les aplica por mandato legal las normas de contratación pública.

En resumen, las Partidas Circuitales carecen de regulación; no obstante, tradicionalmente, en el manejo de las

mismas, se han 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, ésta 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 incluídas las partidas circuitales en el presupuesto, son tramitadas como gasto público.

Lo expresado en el párrafo anterior refleja el trámite que ordinariamente 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.

Por último, debemos expresar que esta información nos fue suministrada en la Dirección de Presupuesto de la Nación, la que por años ha conocido de estos menesteres vinculados con los fondos y gastos públicos.

De este modo espero haber absuelto satisfactoriamente lo consultado, me suscribo, atentamente,

  
**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
**Procuradora de la Administración**

**AMdeF/16/cch.**