

C-No.267

Panamá, 13 de noviembre de 2000.

Honorable

ARIEL A. CONTE S.

Alcalde Municipal
del Distrito de Aguadulce
Aguadulce, Provincia de Coclé
E. S. D.

Honorable señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a este Despacho, relacionada con la administración de la Partida Circuital, que administra el Honorable Legislador del Circuito al que usted pertenece, específicamente en lo que respecta a la custodia, administración y manejo de dichas Partidas Circuitales.

Con respecto al tema de la Partidas Circuitales, esta Procuraduría de la Administración en ocasiones anteriores se ha pronunciado en los siguientes términos. Veamos:

Sobre el particular, es oportuno señalar que con relación a 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 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 desde el año de 1998, consistía en la aplicación de un 10% por el manejo de las mismas a nivel del Municipio y, --según su entender--, este valor debe ser manejado por el Alcalde y los Representantes en un momento dado.

Varias son las normas que, dentro de la Ley N°.35 de 30 de julio de 1991, a través de la cual se modifica el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, garantizan 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 2000¹", por lo que podemos afirmar que, dentro de la misma no se alude a las "Partidas Circuitales".

Es importante destacar que en lo que respecta a la reglamentación para la utilización de las Partidas Circuitales, por parte de la Honorable Asamblea Legislativa, somos de la opinión que este Órgano del Estado, debe reglamentar 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.

La pregunta que nos debemos hacer al respecto es: **"¿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 Circuita a la 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".² 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 está 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 igualdad 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, estos 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.

Ahora bien, ¿pueden los Legisladores nombrar o designar un Alcalde o Representante de Corregimiento, administrador

²ARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Argentina. 1996. p. 359.

¿es 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 él asignadas, ya que ellos (los legisladores) circunscriben su actuación a la gestión de partidas presupuestarias para su debida utilización o aplicación en los 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.

Es buena la oportunidad, para explicar a su vez, si la persona que administra la Partida Circuital puede realizar proyectos en un Municipio distinto al suyo. En este caso, 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 para 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.

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 debe 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 autorizadora; 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, esta 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 incluidas 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, del Ministerio de Economía y Finanzas, la que por años ha conocido de estos menesteres vinculados con los fondos y gastos públicos.

Con la certeza de mi más alta estima se suscribe de usted, atentamente.

Original } Lidia Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch