



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 9 de febrero de 2022  
C-SAM-05-22

Licenciada  
**ERIKA E. PINILLA**  
Fiscal Adjunta Anticorrupción  
Sección de Investigación y Seguimiento de Causas  
Procuraduría General de la Nación  
Ministerio Público  
E. S. D.

**Ref. Uso de los gastos de movilización**

Señora Fiscal Adjunta:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Oficio N°-535-2022-28 de enero de 2022, que guarda relación con la carpetilla N° 202000048504, recibido en este despacho el 31 de enero de 2022, a través del cual consulta a esta Procuraduría lo referente a: "Cuál es el uso que deben tener los gastos de movilización mensuales que dice la ley de descentralización". Lo anterior, se requiere a fin de ser incorporado a la investigación que adelanta ese Despacho Fiscal, por la presunta comisión de un delito contra la Administración Pública, en la modalidad de peculado, en perjuicio de la Junta Comunal de Ernesto Córdoba Campo.

De acuerdo con el examen de su inquietud, se observa que si bien, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, le corresponde a las entidades públicas y privadas proporcionar colaboración eficaz y completa a los requerimientos que formulen los agentes del Ministerio Público en cumplimiento de sus funciones, no es menos cierto que el tema objeto de consulta, referente al manejo o movimiento de los fondos públicos, es competencia de la Contraloría General de la República por imperio de la Ley, conforme lo previsto por el artículo 280 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 125-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la Administración Pública" modificada por la Ley 66 de 2015 y los artículos 1 y de la Ley 32 de 1984, modificada por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

Sin embargo, en aras de ofrecer una orientación respecto al objeto de su consulta, me permito informarle que sobre el tema de los gastos de movilización esta

Procuraduría de la Administración, se pronunció a través de la Consulta N°.C-SAM-13-2020 de 19 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

“... cumpliendo con nuestra misión, me permitiré brindar una orientación general, en cuanto al tema del rubro denominado **“Gastos de Movilización”** fijos mensuales al **objeto de gastos con código 151**, que corresponde a la categoría de Transporte de personas contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, y que a nuestra consideración no se corresponde con lo dispuesto en dicho instrumento legal, bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, 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 presupuestarios 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.

En ese sentido, cabe señalar de acuerdo con la doctrina que el **Gasto Público** es la cantidad de los recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre los que se cuentan de manera esencial la satisfacción de los servicios públicos de la sociedad. Por ello, tiene gran relevancia la forma en cómo se estructura el Gasto Público. (Cfr. <http://www.eumed.net/librosgratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm>)

Dentro del contexto anteriormente expresado, y al realizar un examen al Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, adoptado mediante la Resolución MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018, 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, modificada por la Ley 61 de 14 de octubre de 2010 y la Ley 2 de 10 de marzo de 2014, el cual debe ser utilizado por todas las entidades públicas o gubernamentales para la formulación presupuestaria en cada año fiscal, **nos encontramos que bajo este documento existen los Servicios No Personales ubicándose entre ellos el Código 151 titulado “Transporte de Personas dentro del País”** el cual detalla 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 lo anterior se desprende con claridad 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 por lo que establecer una clasificación distinta y adicional, crear un desglose mensual en determinados cargos desvirtúa la clasificación o denominación del gasto según su objeto, contemplado en el referido manual, *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 reglar para cada funcionario cuyo cargo se encuentre mencionado en el presupuesto de una entidad municipal.

Resulta oportuno indicar, que los gastos establecidos en cada programa de cada institución deben ser de manera general y no individualizada, por lo que pretender incluir un desglose detallado como concepto fijo mensual, asignado a un cargo 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".

En este orden de ideas, es preciso indicar que para el reconocimiento y/o pago de gastos de transporte cuando el o los funcionarios deben desplazarse fuera de la sede de la entidad para **cumplir con las funciones a su cargo**, la autoridad deberá determinar aquellos casos en los cuales resulta necesario concederlos, atendiendo a la naturaleza de los asuntos que vaya a desempeñar y las condiciones del lugar donde vaya. De esta actividad o tarea, a juicio de este Despacho debe rendirse los respectivos informes, detallando la misión realizadas a su superior jerárquico.

Caso contrario, y a nuestra consideración, resulta inviable otorgar "Gastos de Transporte" o "Movilización", cuando estos traslados son realizados con los vehículos asignados a la entidad con el fin de que los empleados puedan llevar a cabo determinada tarea, pues se estaría afectando fondos públicos contenidos en el presupuesto municipal.

Por otra parte, consideramos que el destinar estos gastos con montos tan elevados de manera mensual y a su vez individualizados, pone en riesgo el patrimonio fiscal del municipio, pues es sabido que muchos de estos municipios son subsidiados y enfrentan limitaciones económicas y necesidades que no pueden ser sufragados por falta de presupuesto; lo cual a nuestro juicio contraviene el principio de responsabilidad fiscal. (Cfr. Artículo 5, numeral 12 de la Ley 37 de 2009).

Lo anterior cobra relevancia, pues el hecho de que los Municipios manejen recursos propios, no los exime del control previo fiscalizador de la Contraloría General República, por lo que los administradores de dichos recursos del Estado deben sujetarse al régimen técnico contable que el artículo 125-A de la Ley 37 de 2009, les impone, así como de sus instrumentos técnicos normativos complementarios. (Artículo 280 de la Constitución Nacional)

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificada por la Ley 67 de 2008, en concordancia con el artículo 280 (numerales 3 y 4) de la Constitución Nacional, señala que la Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es **fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos**, lo que sin lugar a duda direcciona la competencia de esa entidad para realizar las correspondientes inspecciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y en, su caso, presentar las denuncias respectivas.

Por último y no menos importante, indicamos que la Contraloría General de la República, es quien impondrá toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida, y la insistencia del cumplimiento de pago la Contraloría deberá cumplirlo, o en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, quien se pronunciará sobre la viabilidad o no del pago, tal como se dispone en el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, que adopta la Ley orgánica de la Contraloría General de la República.”

Del anterior escenario, la Procuraduría de la Administración tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo tema, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y laboral de la Corte Suprema de Justicia, a través de Vista Fiscal No.178 de 16 de febrero de 2018, mediante la cual se solicita se declare la nulidad parcial del Acuerdo Municipal 72 de 30 de diciembre de 2016, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Arraiján, en lo concerniente al detalle presupuestario denominado “Gasto de Movilización”, incorporado en el artículo 11 del mismo, bajo Objeto del Gasto 151 (transporte de personas y bienes dentro del país), lo cual aconteció precisamente dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el Licenciado Patricio Villareal, actuando en representación de Federico A. Humbert, en su condición de Contralor General de la República, que a pesar de haberse declarado lo que conocemos como el fenómeno jurídico Sustracción de Materia, nuestro concepto fue emitido conforme a Ley.

El pronunciamiento de la Procuraduría de la Administración dentro de la referida Vista N° 178 de 2018, tenía como sustento lo siguiente:

“...  
Tal como se ha aprecia en el cuadro, las clasificaciones descritas y contempladas 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, en la que 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 clasificaciones; es decir 'Servicios No Personales'."

Para mayor ilustración al tema expuesto, nos permitimos adjuntar copia autenticada de la Consulta C-SAM-13-2020 de 19 de marzo de 2020 y de la Vista No. 178 de 16 de febrero de 2018.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, indicándole que la opinión brindada no constituye un pronunciamiento de fondo o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/cd  
Exp. SAM-CON-004-2022

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310  
\* E-mail: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)