

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1889

Panamá, 17 de octubre de 2023

**Demanda Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.  
Se alega sustracción de materia  
Expediente: 719392023**

La Licenciada María Soledad Porcell Mancilla, actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **Juan Diego Vásquez Gutiérrez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, 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 248 de 29 de octubre de 2021, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2022, señalaba 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 término, 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.

Previa 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 29,408-A del 29 de octubre de 2021).

Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente señalar, que en cumplimiento de lo establecido en los artículos 319 y 320 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2022, la **Comisión de Presupuesto** aprueba Crédito Adicional y Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización por siete millones quinientos setenta y seis mil trescientos veintisiete balboas con diecinueve centésimos (B/.7,576,327.19), a través de la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido de la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, cuyo texto señala lo siguiente:

**“Comisión de Presupuesto**

**Resolución No. 35**

(De 15 de septiembre de 2022)

Por la cual la Comisión de Presupuesto **aprueba** Crédito Adicional y Traslado de Partida a favor de la **Autoridad Nacional de Descentralización**.

**LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO DE LA,  
ASAMBLEA NACIONAL**

**CONSIDERANDO:**

Que la Autoridad **Nacional de Descentralización** ha solicitado el siguiente Crédito Adicional y Traslado de Partida:

Resolución No. 036 (De 15 de septiembre de 2022)	B/. 1,576,327.19
Traslado de Partida No.5000000133, por la suma de	B/.6,000,000.00
<b>TOTAL B/.7,576,327.19</b>	

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Aprobar a favor de la **Autoridad Nacional de Descentralización**, el siguiente Crédito Adicional Traslado de Partida, tal cual fue solicitado:

Resolución No. 036 (De 15 de septiembre de 2022)	B/. 1,576,327.19
Traslado de Partida No.5000000133, por la suma de	B/.6,000,000.00
<b>TOTAL B/.7,576,327.19</b>	

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

(Fdo.) H.D. RAUL PINEDA  
Vicepresidente

(Fdo.) H.D. CENOBIA VARGAS  
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 **5 de julio de 2023**, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, a través de la cual se aprueba Crédito Adicional y Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización por la suma de siete millones quinientos setenta y seis mil trescientos veintisiete balboas con diecinueve centésimos (B/.7,576,327.19) (Cfr. fojas 2-15 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de catorce (14) 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\_01/23 de 25 de junio de 2023, presentaron el informe de conducta solicitado y aportaron copias autenticadas

de la Nota AND-DS-277-2023 de 20 de julio de 2023, emitida por la Autoridad Nacional de Descentralización; la Nota MEF-2022-52609 de 12 de septiembre de 2022 del 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; la Nota No. \_625\_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 82-88 y 89, 90, 91, 92, 93-94 y 95 del expediente judicial).

### **III. Disposiciones legales y reglamentarias 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. Los artículos 319 y 327 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2022**, que disponían el traslado de partida, que 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 créditos adicionales; y la reglamentación para sustentar las vistas presupuestarias que celebra la Comisión de Presupuesto en el trámite de primer debate del proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial);

**B. Los artículos 5 (numerales 6 y 13), 136C y 136 D de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública**, que en su orden guardan relación, con los principios en que se fundamenta la descentralización la Administración Pública, entre estos, igualdad y neutralidad fiscal; que en el ámbito de la planificación, programación, presupuestos de inversiones, evaluación y descentralización de la gestión

pública territorial, deberán aplicarse los mecanismos de participación ciudadana; y que la participación ciudadana como mecanismo de transparencia en el manejo de los fondos públicos, será un requisito indispensable (Cfr. fojas 9 a 13 del expediente judicial);

**C. El artículo 76 del Decreto Ejecutivo 10 de 6 de enero de 2017, que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que descentraliza la Administración Pública, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, el cual establece el ámbito de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley de descentralización (Cfr. fojas 13 a 14 del expediente judicial);**

**D. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que señala, 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 14 a 15 del expediente judicial); y,**

**E. El artículo 99 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que dicta el reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Nacional, indica que el orden del día es la serie de temas que se sometan a la discusión de la Asamblea Nacional en las sesiones (Cfr. foja 15 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 5 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 35 de 15 de septiembre de 2022**, emitida por la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, a través de la cual se aprueba Crédito Adicional y Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización por la suma de siete

millones quinientos setenta y seis mil trescientos veintisiete balboas con diecinueve centésimos (B/.7,576,327.19).

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 infracción directa, por comisión, el artículo 319 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, vigente a la fecha de aprobación del acto impugnado. En este caso, el Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aprobó un Traslado de Partida en infracción a esta disposición. El artículo 319 establece que en caso de no haber actuación alguna por parte de la Comisión de Presupuesto dentro del plazo de 30 días calendario luego de recibida la solicitud del traslado de partida, se entenderá el traslado de partida como aprobado. En primer lugar, es importante resaltar que la solicitud de Traslado de Partida no solo fue aprobada sin ser discutida ni votada dentro de la Comisión de Presupuesto, tal como consta en el Acta No. 72 de 15 de septiembre de 2022, sino que también se realizó la aprobación antes de que se cumpliera el plazo de 30 días calendario exigido por el artículo 319 de la Ley 248 de 2021. Este artículo permite que el traslado de partida se entienda como aprobado en virtud de un ‘silencio administrativo positivo’ una vez transcurrido el mencionado plazo sin que la Comisión de Presupuesto haya tomado ninguna acción al respecto.

...

Se ha violado directamente y por comisión del artículo 327 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021. Tras la reunión ordinaria del 15 de septiembre de 2022, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional emitió la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, la cual aprueba un Crédito Adicional y Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización. **Sin embargo, esta resolución incumple lo establecido en la ley ya que las solicitudes de traslados y crédito adicional no fueron sustentadas personalmente por el Director de la Autoridad Nacional de Descentralización, ni consideradas y votadas como lo exige la normativa. Además, no se evidencia en el Acta No. 72 de la Comisión de Presupuesto correspondiente al 15 de septiembre de 2022, la comparecencia personal del Director de la Autoridad Nacional de Descentralización, EDWARD MOSLEY IBARRA, ni de ninguno de sus Subdirectores en caso de ausencia justificada, tal como lo requiere el artículo 327. Tampoco se registra en dicha Acta la inclusión en el Orden del Día de la consideración de traslados de partida y créditos adicionales a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, ni se constata la aprobación de una alteración del Orden del Día para incluir dichas solicitudes de traslados de partida y crédito adicional a favor de dicha Autoridad. En consecuencia, las solicitudes de traslados de partida y crédito adicional fueron aprobadas sin cumplir con lo exigido por el artículo 327 mencionado.** Es importante destacar que esta falta de cumplimiento de los procedimientos establecidos por la ley compromete la legalidad y transparencia de la decisión tomada por la Comisión de Presupuesto, y pone en riesgo la correcta asignación y ejecución del



presupuesto asignado a la Autoridad Nacional de Descentralización. En resumen, la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022 viola directamente el artículo 327 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021 debido a la falta de sustentación de las solicitudes y a la omisión de los procedimientos establecidos en dicha norma, lo cual invalida la aprobación de los traslados de partida y crédito adicional a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización.

...

Se ha violado directamente, por omisión, el artículo 5, numerales 6 y 13 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009. El Presidente de la Comisión de Presupuesto, BENICIO ENACIO ROBINSON GRAJALES, emitió un acto que infringe dicha ley al autorizar la transferencia de fondos públicos a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización y su posterior distribución arbitraria y caprichosa a diferentes Gobiernos Locales, seleccionados por el Órgano Ejecutivo. Esto se evidencia en el Informe de No Objeción elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas con fecha del 12 de septiembre de 2022, adjunto a la Resolución impugnada, en la sección de 'Justificación' de la solicitud de Traslado de Partida por un monto de B/.6,000,000.00 a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización. **En dicha sección, se explica que estos fondos se destinarán a 'atender las necesidades más urgentes surgidas de las comunidades visitadas por su Excelencia Laurentino Cortizo Cohen, en las Giras de Trabajo Comunitario...'**. Esta acción de transferir fondos públicos únicamente a ciertos Gobiernos Locales, excluyendo a otros de manera arbitraria, basándose únicamente en el hecho de que fueron comunidades visitadas por el Presidente de la República en una Gira de Trabajo Comunitario, viola el principio de Igualdad que debe regir el proceso de descentralización de la Administración Pública. Este principio implica otorgar los mismos derechos a todos los Gobiernos locales y ciudadanos.

...

Este artículo ha sido infringido directamente por omisión, debido a que el Presidente de la Comisión de Presupuesto emitió una resolución que aprueba un Crédito Adicional y un Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, para que estos a su vez fueran transferidos a distintos Gobiernos Locales, sin asegurarse de que se hubiera cumplido con la obligación ineludible de someter la planificación y programación de la ejecución de estos fondos públicos a mecanismos de participación ciudadana, tal como establece el artículo en cuestión. En ninguno de los documentos adjuntos a la Resolución impugnada consta que la asignación de los fondos públicos a ser transferidos a diferentes Gobiernos Locales- fuesen sometidos a alguno de los mecanismos de participación ciudadana listados en el artículo infringido. Es importante resaltar que el artículo establece de manera inequívoca que la participación ciudadana en el proceso de planificación y programación, de presupuestos de inversiones y descentralización de la gestión pública, es de carácter obligatorio y no opcional. La utilización de la expresión 'deberán aplicarse' deja claro que no se permite ninguna otra interpretación...

...

Este artículo ha sido infringido directamente por omisión, debido a que el Presidente de la Comisión de Presupuesto emitió una resolución que aprueba un Crédito Adicional y un Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, para que esta a su vez transfiera a distintos Gobiernos Locales, que hasta la fecha desconocemos, sin que se cumpliera con la obligación ineludible de someter la planificación y programación de la ejecución de estos fondos públicos a mecanismos de participación ciudadana, tal como establece el artículo en cuestión. **En ninguno de los documentos adjuntos a la Resolución impugnada consta que los fondos públicos a ser transferidos a diferentes Gobiernos Locales, fuesen sometidos a algún mecanismo de participación ciudadana.** Es importante resaltar que el artículo establece de manera inequívoca que la participación ciudadana en el proceso de programación, planificación, ejecución y desarrollo integral de los proyectos sectoriales de los municipios es un 'requisito indispensable', por lo que es de carácter obligatorio y no opcional.

...

Este artículo ha sido infringido directamente por omisión, debido a que el Presidente de la Comisión de Presupuesto emitió una resolución que aprueba un Crédito Adicional y un Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, para que esta a su vez transfiera a distintos Gobiernos Locales, sin que se cumpliera con la obligación ineludible de someter la planificación y programación de la ejecución de estos fondos públicos, **entre otros actos**, a mecanismos de participación ciudadana, tal como establece el artículo en cuestión. Reiteramos que en ninguno de los documentos adjuntos a la Resolución impugnada consta que los fondos públicos a ser transferidos a diferentes Gobiernos Locales, fuesen sometidos a algún mecanismo de participación ciudadana. **Es importante resaltar que el artículo establece de manera inequívoca que la participación ciudadana en el ámbito de la planificación, programación, presupuestos de inversiones, evaluación y descentralización de la gestión pública territorial, entre otros, en los actos relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios municipales, se DEBERÁN APLICAR los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley de Descentralización, por lo que es un deber ineludible y no opcional.**

...

Este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa, por comisión, por todas las razones que ya explicamos y reiteramos a continuación: a) el Presidente de la Comisión de Presupuesto emitió una resolución que aprueba un Crédito Adicional y un Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, para que esta a su vez transfiera a distintos Gobiernos Locales dichos fondos, sin que se cumpliera con el deber ineludible de trasladar paralelamente competencias a los Gobiernos Locales beneficiados con dichos recursos financieros, b) La Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aprobó dichas solicitudes de crédito adicional y traslado de partida sin la comparecencia personal, ni debida sustentación, consideración y votación de las solicitudes de traslados de partida y crédito adicional por parte del Director de la Autoridad Nacional de Descentralización,

EDWARD MOSLEY IBARRA. c) Además, como esbozamos arriba, se incumplió el plazo de 30 días calendario fijado en el artículo 319 de la Ley 248 de 2021 para que dichos traslados se consideraran aprobados sin mediar actuación de la Comisión de Presupuesto, y d) El Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional no se aseguró que la programación, planificación y asignación de dichos fondos públicos fuesen sometidos a alguno de los mecanismos de participación ciudadana estipulados en las normas de descentralización citadas. La aprobación de este Crédito Adicional y del Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, en infracción a las disposiciones de descentralización y presupuestarias citadas en el libelo de esta demanda, constituye la celebración de un acto jurídico en infracción de una norma vigente.

...

Este artículo ha sido infringido en violación directa por omisión toda vez que la Comisión de Presupuesto, según consta en el Acta No. 72 de 15 de septiembre de 2022 de la Comisión de Presupuesto, aportada como prueba a esta demanda, no incluyó en el orden del día aprobado un punto relativo al traslado de partida y el crédito adicional a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización. Además, tampoco se aprobó una alteración al orden del día según los trámites ordenados en el artículo 104 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno que según la disposición del artículo 74 del propio Reglamento, los cuales son aplicables para el trabajo de las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional. La no inclusión de un asunto en el orden del día imposibilita su discusión de acuerdo a la ley y el procedimiento parlamentario. A su vez, no puede votarse una resolución que no fue sometida a discusión. Sin votación y ni discusión no puede tener vida jurídica legítima una resolución. Por tanto el acto impugnado, la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, que aprobó un traslado de partida y un crédito adicional en favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, debe declararse nula por ilegal." (El subrayado y destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 7-15 del expediente judicial).

#### V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, según afirma el demandante la **Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional**, al emitir la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, lo hizo en contravención de las normas que regulan la materia presupuestaria, lo que resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias que cita como vulneradas.

Una vez expuestos los argumentos que plantea el recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría

considera oportuno realizar algunas reflexiones en relación con el acto que se acusa de ilegal. Veamos:

**5.1. Consideraciones legales en torno a los artículos 319 y 320 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2022, que sirvieron de fundamento para Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional emitiera la Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022.**

Para dar inicio a nuestro análisis correspondiente al proceso bajo examen, este Despacho debe advertir que la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2022” publicada en la Gaceta Oficial Digital 29,408-A del viernes 29 de octubre de 2021, **fue derogada tácitamente por 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” publicada en la Gaceta Oficial 29,662-A de 14 de noviembre de 2022, **la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2023.**

Visto lo anterior, resulta importante indicar que la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, contentiva de la aprobación de un Crédito Adicional y Traslado de Partida para la vigencia fiscal 2022, con asignación a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización por la suma de siete millones quinientos setenta y seis mil trescientos veintisiete balboas con diecinueve centésimos (B/.7,576,327.19), **fue publicada en la Gaceta Oficial Digital el 29 de octubre de 2021**, y la acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, fue interpuesta por el accionante el **5 de julio de 2023**; es decir, después de la entrada en vigencia el **1 de enero de 2023**, la nueva Ley presupuestaria.

En ese sentido, queda demostrado que, se ha producido una revocatoria expresa de la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, lo cierto es, que al haberse dictado otra Ley de Presupuesto, **cuya vigencia dio inicio el 1 de enero de 2023**, el acto impugnado ha quedado sin efecto jurídico, puesto que las normas legales en las que se fundamentó su

emisión han perdido su vigencia ante la nueva Ley que rige el Presupuesto del Estado para la vigencia fiscal 2023, siendo ello un indicativo de que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda, produciéndose lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia; de manera que, ante la ausencia notoria del objeto o interés que se demanda, no sea necesaria la continuación del proceso, tal como lo indican los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto al comentar sobre esta figura:

“Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental. La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela. Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo, por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.” (Beatriz Quintero y Eugenio Prieto., Teoría General del Proceso, Tomo I, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, pág. 288).”

En **Sentencia de tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado sobre la sustracción de materia en un caso similar al que nos ocupa en los siguientes términos:

“... ”

#### **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Dada la observancia de las anteriores etapas del proceso, éste ha quedado en estado de resolver, por lo que a ello se procede previa las siguientes acotaciones.

La presente acción tiene como finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N°81, expedida por el Consejo de Gabinete, el 27 de octubre de 2020, por medio de la cual se aprueba un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020; ante la consideración de que se vulneran los artículos 312 y 313 de la Ley N°110 de 12 de noviembre de 2019; y 15 del Decreto Ejecutivo N° 52 de 2019.

En efecto, la Ley N°110 de 12 de noviembre de 2019, publicada en la Gaceta Oficial No.28899-A de 12 de noviembre de 2019, es el texto

jurídico que aprueba el Presupuesto General del Estado para la referida vigencia fiscal. En relación a este acto administrativo -Resolución N°81 de 2020- que comprende una modificación a dicho presupuesto, debemos señalar que fue expedido por el Consejo de Gabinete, en ejercicio de la función y responsabilidad de aprobar créditos adicionales extraordinarios a este presupuesto, que instituye el artículo 315 de la Ley N°110 de 2019.

Es de notar, que el **crédito adicional extraordinario** que expresamente aprueba la Resolución que se acusa de ilegal -conforme dispone en su encabezado- fue solicitado por la Asamblea Nacional **ante la necesidad de cubrir gastos del personal** de que trata el artículo 274 de la mencionada Ley, en estos términos: **‘son los funcionarios que ocupan cargos** en programas, actividades o proyectos, debidamente incluidos en la estructura de personal, **cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal...’**

Se añade que el crédito extraordinario fue aprobado por el Consejo de Gabinete, luego de contrastar que el Ministerio de Economía y Finanzas, consideró viable la solicitud de la Asamblea Nacional, al tener como fuente de financiamiento un crédito externo, o sea, un ingreso no incluido en el Presupuesto, de tal forma que estaba sujeto a lo dispuesto en los artículos 312, 313 y 314 de la Ley N°10 de 2019. Estas normas son del siguiente tenor:

...

Previo examen de esta normativa, exteriorizamos que conforme las constancias procesales, el Consejo de Gabinete corrobora que el Consejo Económico Nacional, emitió opinión favorable al crédito en comento, mediante Nota CENA/CRED/178 de 22 de octubre de 2020, e incluso, que la Contraloría General de la República expide informe favorable de viabilidad financiera y conveniencia del mismo, a través de la Nota No.345212020-DNMySC-AT de 23 de octubre de 2020.

Las verificaciones que anteceden, determinan la observancia de las autorizaciones y/o aprobaciones necesarias para que el Consejo de Gabinete aprobara un crédito adicional en su modalidad de extraordinario. Se añade sobre este crédito que tampoco se advierte que carezca de viabilidad o contraríe la disciplina financiera dispuesta para reducir la deuda Neta del Sector Público No Financiero (SPNF), a tenor de lo contemplado en el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 2019. De seguido, en torno a los hechos, quinto y sexto del libelo, es oportuno subrayar, que no consta en autos, que el crédito demandado sea para pagar a servidores públicos con funciones ‘dudosas e inexistentes’ ni que se trate de un gasto innecesario. Por tanto, la latente ausencia de superávit o excedentes reales en el presupuesto estatal por la baja notoria de los ingresos (producto del contexto económico y social que vive el país) no ha de constituirse en un impedimento para que ante el surgimiento de un ingreso no incluido para la vigencia 2020, deje de reconocerse el derecho a salario de quienes en efecto, estén laborando en la Administración Pública.

No obstante lo anterior, resulta de relevancia referirnos, al Presupuesto General del Estado, como la 'estimación de ingresos y la asignación máxima de los gastos que podrán comprometer las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus planes, programas y proyectos, así como para lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social' (Ver Art. 247 de la Ley No.110 de 2019).

Sobre su vigencia, específicamente, el artículo 354 del referido texto legal, estipula **que comienza a regir el 1 de enero de 2020**, y se extiende por el resto de los meses que integran el mismo año. Esta realidad tiene respaldo jurídico en el artículo 268 de la Constitución Política de la República de Panamá, Título IX, 'Hacienda Pública', Capítulo 2º, 'El Presupuesto General del Estado', que expresa lo siguiente:

**'Artículo 268. El presupuesto tendrá carácter anual** y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales'. (Resalta La Sala)

En este sentido, el artículo 322 de la Ley 110 de 2019, designa el cierre presupuestario como 'la finalización de la vigencia presupuestaria anual después de la cual no se registra recaudación de ingresos ni se realiza compromiso de gastos con cargo al Presupuesto clausurado. El cierre se realizará el 31 de diciembre de cada año'.

Ante lo expuesto, deviene en trascendente enfatizar que el libelo en su punto 2.-'LO QUE SE DEMANDA', peticiona 'que se declare nulo por ilegal, el acto administrativo con efectos erga omnes consistentes en la Resolución de Gabinete N°81 de 27 de octubre de 2020, que ciertamente, **'aprueba un crédito extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020**, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de B/.22, 883,289.00' (fs.2-3). Recordamos, que la finalidad del monto requerido en concepto de crédito adicional extraordinario, conforme el segundo párrafo de los considerandos de esta Resolución, era cubrir al personal de continuidad **para el segundo semestre correspondiente a julio-diciembre del año 2020**.

En virtud de lo expresado, resulta palmario, que a tenor de la normativa que regulase el Presupuesto General del Estado para la Vigencia 2020, en especial, lo que atañe a duración y/o cierre; el mismo, fue modificado mediante la Resolución N°81 de martes 27 de octubre de 2020, y rigió hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta premisa, además, encuentra asidero legal en la entrada en vigencia de la Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020, 'Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia 2021', cuyos artículos 328 y 360, establecen lo siguiente:

‘Artículo 328. Cierre Presupuestario. Cierre es la finalización de la vigencia presupuestaria anual después de la cual no se registra recaudación de ingresos ni se realiza compromiso de gastos con cargo al Presupuesto clausurado. El cierre se realizará el 31 de diciembre de cada año.

El Ministerio de Economía y Finanzas presentará el informe de cierre a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para analizar el cumplimiento en la ejecución del Presupuesto General del Estado, a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al cierre fiscal’.

‘Artículo 360. Vigencia- Esta Ley comenzará a regir el 1 de enero de 2021’ (Ver: G.O. 29153-B de viernes 13 de noviembre de 2020).

A la fecha, el Gobierno Nacional está ejecutando el presupuesto aprobado mediante Ley N°248 de 29 de octubre de 2021, ‘Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022’. Esta disposición legal, de igual manera, estipula su fecha de cierre el 31 de diciembre de 2022, ante su vigencia a partir del 1 de enero del mismo año. Esta realidad procesal da cabida a la aplicabilidad de la potestad jurisdiccional contenida en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, cuyos textos dicen así:

‘Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el procesos se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio;

...

‘Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente’.  
(Resalta La Sala).

Como corolario de las Leyes de Presupuesto dictadas para los años 2021 y 2022, la Resolución N°81 de 2020, ha perdido su vigor, por lo que coincidimos con el señor Procurador de la Administración, cuando asevera: ‘...aunque no se ha producido una revocatoria expresa de la



Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, lo cierto es, que al haberse dictado otra Ley de Presupuesto, cuya vigencia dio inicio el 1 de enero de 2021, el acto impugnado ha quedado sin efecto jurídico, puesto que las normas legales en las que se fundamentó su emisión han perdido su vigencia ante la nueva Ley que rige el Presupuesto del Estado para la vigencia Fiscal 2021, siendo ello un indicativo que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda, produciéndose lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia; de manera que ante la ausencia notoria del objeto del proceso...’ (f. 95).

En torno a la falta de objeto litigioso, dentro de una demanda en que se impugnan un acto de índole presupuestaria, que origina el fenómeno jurídico que la doctrina conoce como ‘obsolescencia procesal’ y que la jurisprudencia nacional ha denominado sustracción de materia, este Tribunal se ha pronunciado en estos términos:

...

En el caso en estudio, reiteramos que el Presupuesto General del Estado para la vigencia 2020, con sus modificaciones, por razón del otorgamiento de un crédito extraordinario o de otra índole, rigió hasta el 31 de diciembre de 2020; y en nuestros días, la Ley N°248 de 2021, está regulando el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022. Este hecho, sin duda, deja la demanda en estudio, desprovista de materia justiciable, toda vez que el acto administrativo objeto de impugnación, es decir, la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, quedó consumada con el cierre del referido Presupuesto para la vigencia fiscal 2020 e, incluso, perdió su eficacia ante la entrada en vigencia -el 1 de enero de 2021- de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, ‘Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021’.


Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA, en la demanda contencioso-administrativa de nulidad, presentada por el Licenciado RICARDO ALBERTO LOMBANA GONZÁLEZ para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 81 de 27 de octubre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete. Se ORDENA el archivo del expediente N° 827422020.” (El destacado es de la fuente).

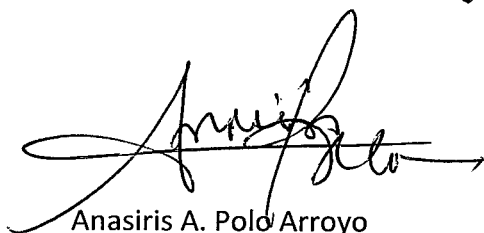
De los conceptos vertidos, la doctrina y la jurisprudencia citada, podemos concluir que, el otorgamiento del Crédito Adicional y Traslado de Partida, a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización por la suma de siete millones quinientos setenta y seis mil trescientos veintisiete balboas con diecinueve centésimos (B/.7,576,327.19), rigió hasta el 31 de diciembre de 2022; y en estos momentos, la Ley 336 de 2022, está regulando el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2023; situación que deja la

demanda en estudio, desprovista de materia justiciable, toda vez que el acto administrativo objeto de impugnación; es decir, la **Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022**, quedó extinguida con el cierre del referido Presupuesto para la vigencia fiscal 2022 e, incluso, perdió su eficacia ante la entrada en vigencia el 1 de enero de 2023 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2023”, **por lo que, en nuestra opinión se configura, el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.**

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que en la presente causa se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la administración

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
Secretaria General, Encargada