

124

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).**

**VISTOS:**

El Licdo. CARLOS CARRILLO han presentado formal solicitud de viabilidad jurídica, en nombre y representación de la ASAMBLEA NACIONAL DE DIPUTADOS, para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie en torno a la Viabilidad Jurídica de la suspensión de los pagos con cargo al objeto del gasto-Otros servicios personales (080) asignado a los despachos de los Honorables Diputados de la Asamblea Nacional, por parte del Contralor General de la República.

**I.- ANTECEDENTES:**

A través de la Resolución 685-2018-DIAF de 15 de mayo de 2018, la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 280, numeral 4, de la Constitución Política de la República de Panamá, a partir del cual se establece que es potestad de dicha entidad pública llevar a cabo inspecciones e investigaciones para determinar la actividades que puedan afectar los patrimonios públicos, procedió a ordenar a la Dirección Nacional de Investigaciones y Auditoría Forense de la propia institución, que efectuara una investigación en relación a los recursos utilizados para la gratificación, incentivos y otros servicios profesionales, llevados a cabo por la Planilla 080 de la Asamblea Nacional.

Así las cosas, a través de la nota 2202-18-DFG de 21 de mayo de 2018, emitida por el Contralor General de la República y dirigida a la Presidenta de la Asamblea Nacional, al igual que las Notas 2241-18-DFG de 23 de mayo de 2018, y la Nota 2527-18-DFG del 1 de julio de 2018, el Contralor General de la República le solicitó a la Presidenta de la Asamblea Nacional de Diputados que lleve a cabo una serie de correcciones y complementación de información sobre dicha Planilla 080 de la Asamblea Nacional.

A través de la Nota 2576-18-DFG del día 5 de junio de 2018, el Contralor General de la República procedió a poner en conocimiento a la Presidenta de la Asamblea Nacional que decidió **suspender el pago de la Planilla 080** de la Asamblea Nacional, ya que **el equipo de fiscalizadores** encargado de la investigación y fiscalización de la prenombrada planilla **fue desalojado de la oficina en donde se había instalado**, y además **el personal de Seguridad de la Asamblea Nacional, procedió a retirar todas las cajas de documentación relacionadas con dicha labor, incluyendo los papeles de trabajo del personal de la Contraloría General de la República.**

La suspensión del pago de la Planilla 080 de la Asamblea Nacional por parte de la Contraloría General de la República trajo como consecuencia que, el Licdo. CARLOS E. CARRILLO GOMILA, actuando en nombre y representación de la Asamblea Nacional procediera a formular una petición de pronunciamiento de viabilidad jurídica en relación a la suspensión de los pagos con cargo al objeto del gasto Otros Servicios Profesionales, asignados a despachos de Diputados de la Asamblea Nacional por parte del Contralor General de la República, indicando en su libelo de solicitud de viabilidad jurídica lo que a continuación sigue.

La presente solicitud se fundamenta en base a lo establecido en el artículo 1165 del Código Fiscal de la República de Panamá, toda vez que ante la no aprobación por parte de la Contraloría General de la República de una orden de pago contra un tesoro público o de un acto administrativo que afecta el patrimonio público, el servidor público que emitió dicha orden o acto (ASAMBLEA NACIONAL), tiene la opción de acudir a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

No debe perderse de vista que en el presente proceso, a través de la Resolución Núm. 685-2018-DIAF de 15 de mayo de 2018, el Contralor General de la República, ordenó a la Dirección Nacional de Investigaciones y Auditoría Forense, llevar una auditoría para determinar la corrección o incorrección de los recursos asignados al financiamiento del objeto de gasto "GRATIFICACIONES, INCENTIVOS Y OTROS SERVICIOS PROFESIONALES – PLANILLA 080 de la

Asamblea Nacional. Además, ordenó realizar las diligencias para reunir elementos de juicio que esclarezcan los hechos en lo que se refiere al uso de los recursos patrimoniales del Estado, para lo cual facultó utilizar peritos, recibir testimonios, realizar inspecciones y cualesquiera otras pruebas establecidas por la Ley.

A través de la Nota No. 2202-18 de 21 de mayo de 2018, el Contralor General de la República le indicó a la Asamblea Nacional de Diputados que la Planilla 080 debía de cumplir con una serie de recomendaciones de los servidores públicos allí incluidos, dentro de las cuales se encontraban las siguientes: la identificación laboral, sus funciones, que los trabajos asignados sean acorde con las funciones de la Asamblea Nacional, incorporar el formulario de control diario de asistencia firmado por el funcionario y el Diputado, que el salario asignado no fuera inferior a B/.600.00 que es el salario mínimo de los servidores públicos; además que los funcionarios públicos designados no percibieran dos o más salarios pagados por el Estado, que no sean beneficiarios de subsidio especiales y además la presentación de la constancia de entrega de pago del salario.

A partir de la Nota No. 2241-18 DFG de 23 de mayo de 2018, el Contralor General de la República, indicó que luego de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República a través de la Dirección Nacional de Fiscalización, se encontraron múltiples inconsistencias, motivo por el cual se procedió a la **suspensión de los pagos de la planilla 080**, fundamentalmente en los casos en que se presenten irregularidades o se incumplan los requerimientos previamente indicados. Tal medida se adoptó fundamentado en lo dispuesto en la Ley 32/1984 (orgánica de la Contraloría General) y en la Ley 72/2017 de 13 de noviembre (por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia del año 2018).

Que en respuesta a las peticiones efectuadas por el Contralor General de la República, la Honorable Diputada YANIBEL ABREGO en su calidad de Presidenta y Representante de la Asamblea Nacional dictó una serie de notas, todas ellas del 30 de mayo de 2018, por medio de las cuales hacía entrega de los formularios completados por el personal, en cuanto a la Planilla 080, tales como la constancia de asistencia al puesto de trabajo; de cara a cumplir con lo solicitado por el Contralor, pero dicha documentación fue devuelta por el Contralor General a la Asamblea Nacional, por medio de la Nota No. 2527-18-DFG de 1 de junio de 2018.

Por medio de la Nota No. 2576-18-DFG de 5 de junio de 2018, el Contralor General de la República le comunica a la Presidenta de la Asamblea Nacional la **suspensión de pago de todas las planillas relacionadas con el objeto de gasto 080.**

Que la actuación antes indicada por parte del Contralor General de la República, es un acto administrativo que afecta el desempeño de la Asamblea Nacional como ente independiente y autónomo en cuanto al desarrollo de sus funciones. La Asamblea ejerce funciones legislativas, administrativas, judiciales y de fiscalización de allí que requiere de personal idóneo y profesional para desarrollar actividades de indagación, recepción de encuestas sociales, investigaciones técnicas, consultas de viabilidad de procesos, labores sociales y deportivas, para desarrollar anteproyectos y proyectos de ley, así como la fiscalización de obras comunitarias, verificando que los fondos aprobados en el Presupuesto General del Estado tengan una correcta ejecución presupuestaria y cumplan con los fines y objetivos para los cuales han sido aprobados.

Que el artículo 150 de la Constitución Política establece que los Diputados son servidores elegidos por votación popular que actúan en interés de la Nación, representan a la Asamblea Nacional en sus respectivos partidos políticos y a los electores en su circuito electoral.

## **II.- DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS CON LA EMISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE VIABILIDAD JURÍDICA:**

El Licdo. CARLOS E. CARRILLO GOMILA quien actúa en nombre y representación de la Asamblea Nacional de Diputados estima que el acto de suspensión del pago de la planilla 080, ha vulnerado las siguientes disposiciones:

1.- El artículo 11 de la Ley 32/1984 de 8 de noviembre (por medio de la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República) y cuyo texto señala lo siguiente:

*“Artículo 11: Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes funciones:*

*(...)*

*2.- Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.*

*(...).”*

La norma anteriormente transcrita ha sido infringida de forma directa por omisión por parte de la Contraloría General de la República, ya que el Contralor ha ejercido un uso indebido de sus funciones como fiscalizador del erario público, actuando en contravención de las normas jurídicas que regulan la ejecución presupuestaria y que se aplican a la Asamblea Nacional, como lo es la Ley No. 72 de 13 de noviembre de 2017, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado, para la vigencia fiscal 2018, que establece en su artículo 329 la ejecución

presupuestaria de la "planilla 080", y que en dicha norma no se indican los requisitos que ahora pretende establecer el Contralor General de la República para el pago de la planilla 080.

Que las entidades públicas deben de cumplir con la ejecución del presupuesto a través de un conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras que se desarrollan para la realización de los actos, planes, programas y proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado.

Que el artículo 327 de la Ley de Presupuesto General del Estado señala que las afectaciones presupuestarias que realicen las instituciones públicas deberán ser imputadas a los objetos de gastos establecidos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, autorizado por el MEF.

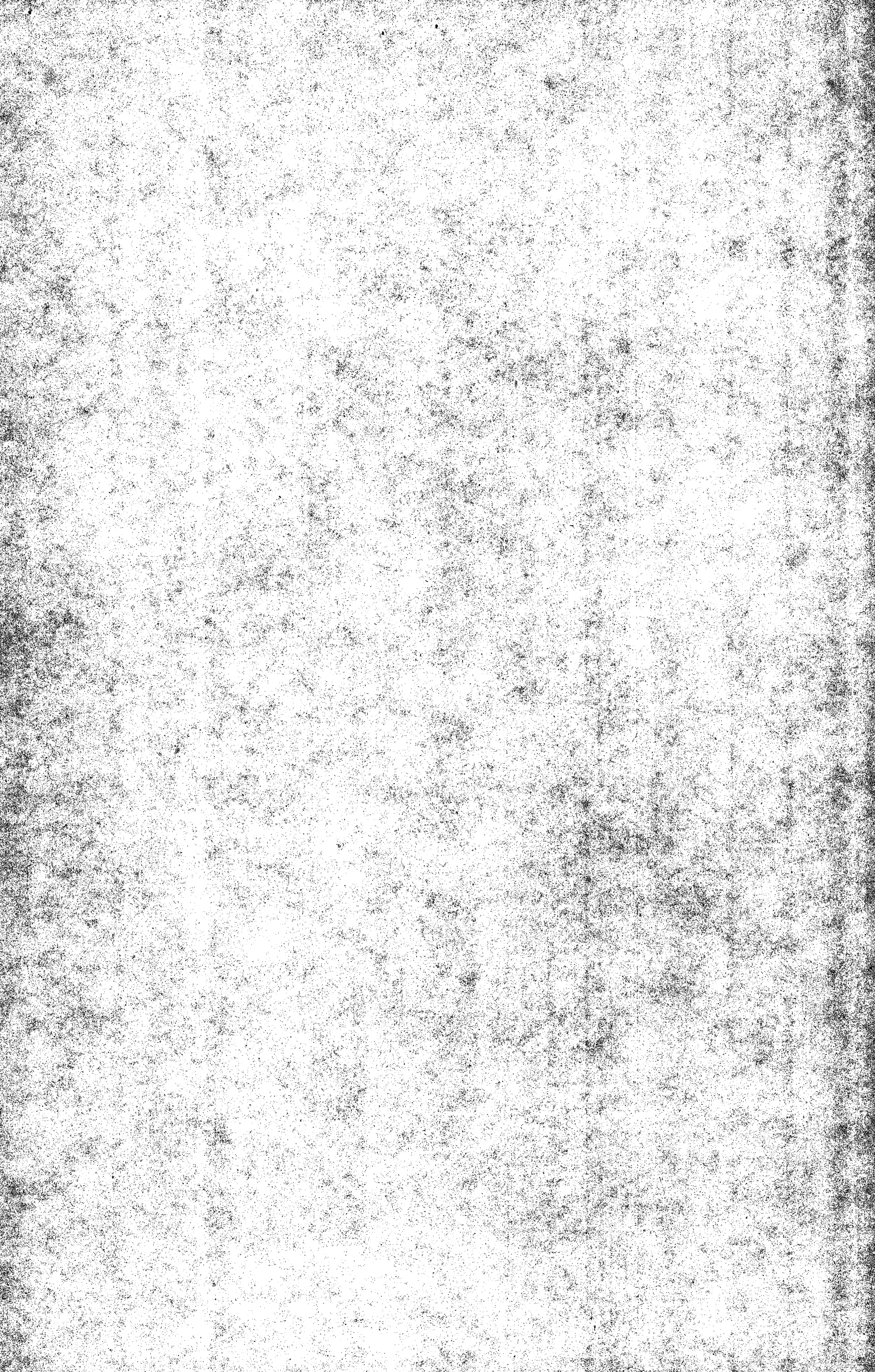
En lo que se refiere al concepto de Otros Servicios Personales (080), el artículo 329 de la Ley de Presupuesto General del Estado, señala que el concepto de gasto por otros servicios personales, no aplica dentro de los gastos por servicios especiales. Así las cosas, la lista de los grupos de gastos por otros servicios personales, deberán ser remitidas a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, sólo para su conocimiento y una copia de esta, a la Contraloría General de la República para su fiscalización y control en la Planilla del Estado.

Que lo contemplado dentro del artículo 36 de la Ley 32/1984 del 8 de noviembre (para fiscalizar el manejo de los fondos y bienes públicos, dentro de las cuales está la actividad orientar y asesorar las entidades públicas, para la mejor ejecución presupuestaria), debe realizarse a través de la emisión de circulares dirigidas a las entidades públicas, con las **medidas que deben de tomarse en el futuro para el mejor manejo de los fondos públicos**. Así las cosas, de haberse cumplido con lo antes señalado, se hubieran impedido que la Asamblea Nacional se viera afectada en el ejercicio de sus funciones legislativas, administrativas, judiciales y de fiscalización, a causa de la suspensión del pago de la planilla 080.

2.- A criterio del apoderado judicial de la parte accionante, la actuación del Contralor General de La República, ha violado lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República), que dispone lo siguiente:

*"Artículo 45.*

*La Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. Esta facultad, cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero tal abstención debe ser autorizada*



No estamos en presencia de una improbación, o negativa de refrendo, sino frente a una medida precautoria establecida en el artículo 29 de la Ley 32/1984, por lo que se suspendió el pago hasta que no se cumpla con lo que se le ha solicitado a la Asamblea Nacional, dentro de los cuales figuran los requerimientos de identificar el lugar en que se prestan los servicios y cuáles son las funciones que realiza, que se aporte el formulario de control de asistencia, que se certifique que los servicios han sido prestados y que se subsanen las razones indicadas en los considerandos de las resoluciones que ordenan la suspensión del pago de las Planillas con cargo al objeto de gasto 080.

Bajo ningún supuesto, el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, le otorga a la entidad emisora del acto de afectación patrimonial (Asamblea Legislativa) la legitimación en la causa activa, a fin de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del refrendo del acto de afectación patrimonial por la Contraloría General de la República.

### **3.- No viabilidad del pago de las planillas de la Asamblea Nacional con cargo al objeto de gasto 080 (Otros servicios Personales):**

Existen otras razones que hacen no viable el pago de la planilla de la Asamblea Nacional con cargo al objeto de gasto 080 (Otros Servicios Personales), que serían las siguientes.

La planilla de la Asamblea Nacional que se imputa al objeto de gasto 080 (Otros Servicios Personales) se refiere a personal de confianza adscrito a los Diputados, para ejercer cargos de promotor comunal, de promotor deportivo en la Asamblea Nacional, que no corresponden a las funciones legislativas, judiciales y administrativas que los Artículos 159, 160 y 161 de la Constitución Política le otorgan a dicha institución.

Que el artículo 36 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984 (que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional) establece que los servidores de la Asamblea Nacional se clasifican en Diputados o Diputadas; son funcionarios de elección popular; servidores de elección, que son el Secretario o Secretaria General y el Subsecretario; de Carrera del Servicio Legislativo, que es el personal regular que integra los servicios técnicos y administrativos que ingresen a la Carrera del Servicio Legislativo; de libre nombramiento y remoción, que es el personal de confianza adscrito al Presidente o Presidenta, a las fracciones parlamentarias, a los Diputados, al Secretario General y demás servidoras o servidores públicos que no pertenezcan a la Carrera del Servicio Legislativo y Temporales, que es el personal nombrado por contrato por tiempo definido, que ejerce funciones de manera transitoria. No obstante, en



ningún caso la Constitución Política **faculta a la Asamblea Nacional a hacer** nombramientos que recaigan sobre cargos que no guarden relación alguna con el ejercicio de una función pública otorgada por el ordenamiento jurídico a dicho Órgano del Estado.

Los artículos 159, 160 y 161 de la Constitución Política, no contemplan entre las funciones de dicha entidad, las de impulsar o promover el desarrollo comunitario ni la de promover el deporte, ya que ninguna de las funciones que lleva a cabo la Asamblea (legislativas, judiciales y administrativas), se refiere a la organización y orientación de la comunidad para la identificación y atención de sus problemas o necesidades, ni a la realización de trabajos de organización, enseñanza y práctica de uno o varios deportes.

Es claro que la Asamblea Nacional no puede realizar nombramientos de servidores públicos en cargos de promotor comunal y promotor deportivo, ya que tales funciones son ajenas a las establecidas en la Constitución; ni mucho menos pueden realizar los pagos de las planillas que se imputan al objeto de gasto 080 (Otros Servicios Personales), referentes a los servidores públicos adscritos al despacho de los Diputados, que sean nombrados en tales cargos.

Que los cambios en la estructura de personal y acciones de personal que lleve a cabo la Asamblea Nacional debe de cumplir con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, a partir de la cual se indica que ningún acto puede emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque provenga de la misma autoridad que dice o celebre el acto respectivo y, ninguna autoridad puede celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.

Aunado a lo anterior, el artículo 163 (numeral 6) de la Constitución Política le prohíbe a la Asamblea Nacional hacer nombramientos distintos de los que les correspondan de acuerdo con la Constitución y las leyes; o sea nombramientos que recaigan sobre cargos que no guardan relación alguna con el ejercicio de una función pública otorgada por el ordenamiento jurídico a dicho Órgano del Estado. Así las cosas, ni la Constitución Política, ni la Ley facultan a la Asamblea la función de promover actividades deportivas, ni impulsar el desarrollo de las comunidades fuera del marco de sus tareas legislativas y administrativas, por lo cual no es factible el nombramiento de servidores en cargos ajenos a las competencias y funciones de la Institución.

Mal puede realizarse la función pública atribuida por la Constitución o la Ley a una entidad pública, si el cargo que se crea y en el cual se nombra a un servidor público, no guarda relación alguna con las funciones y competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico a la entidad en que se nombra al servidor.



Resulta difícil comprender por qué razón la Asamblea Nacional ha nombrado 2,928 personas con cargo al objeto de gasto 080 (Otros Servicios Personales), en los cargos de promotores deportivos y promotores comunales.

En otro orden de ideas, la partida 080-Otros Servicios Personales, no está autorizada en el Presupuesto General del Estado a fin de ser usada para el pago de la erogación asignada, y por tanto, se vulnera el artículo 278 de la Constitución Política, a cuyo tenor, todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo.

La partida presupuestaria 080-Otros Servicios Personales no se encuentra autorizada en el Presupuesto General del Estado para ser usada en el pago de salarios de servidores públicos, toda vez que de acuerdo con el Artículo 327 de la Ley 72 del 13 de noviembre de 2017 (que contiene el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (Capítulo IV, intitulado Clasificación del Gasto, según su objeto), a la misma solo se le pueden imputar los demás gastos no clasificados en las partidas del grupo de servicios personales.

Si los gastos de salario del personal nombrado en puestos fijos, del personal transitorio, del personal contingente y del personal transitorio para inversiones corresponde al objeto de gasto 001, 002, 003 y 004 del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, respectivamente, el nombramiento no puede imputarse a la partida 080, pues el gasto de salario está comprendido en las mencionadas partidas presupuestarias y es claro que la partida presupuestaria 080 no puede ser usada para gastos de salarios.

#### **4.- No se cumplen los presupuestos para el ejercicio de la petición de pronunciamiento de viabilidad jurídica de refrendo ensayada en el presente proceso:**

La petición de la consulta formulada a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, es para determinar si es jurídicamente viable que la Contraloría General de la República refrende un acto de afectación de fondos o bienes públicos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, en relación al artículo 1165 del Código Fiscal, la petición de pronunciamiento de viabilidad jurídica del refrendo debe de cumplir con los siguientes presupuestos para ser admitida:

a.- Que en el ejercicio de su función fiscalizadora –particularmente el control previo, otorgada por el Artículo 280 (numeral 2) de la Constitución Política vigente, desarrollado por los Artículos 1, 2, 11 (numeral 2), 17, 45, 46, 47, 48, 55 (literales “c” y “ch”), 57 (literal b) y 74 de la Ley 32 de 1984; por el Artículo Segundo de la Ley

22 de 29 de abril de 1976 y el Artículo 324 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, la Contraloría General de la República haya negado el refrendo de un acto que afecte fondos o bienes públicos, fundándose en razones de orden legal o económico;

b.- Que el funcionario u organismo que emitió el acto de afectación de fondos o bienes públicos insista en el refrendo del mismo. En este sentido, de acuerdo con lo indicado en la Circular del Contralor General No. 18-Leg. de 12 de abril de 2006, la insistencia debe provenir del representante legal de la entidad que haya emitido el acto objeto de insistencia.

De acuerdo con la doctrina de la jurisprudencia de la Sala Tercera, la entidad emisora del acto de afectación de fondos y otros bienes públicos puede formular la petición de pronunciamiento de viabilidad jurídica de refrendo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en caso de insistencia del refrendo, lo que presupone una negativa previa del refrendo por parte de la Contraloría General de la República.

Que el artículo 1165 del Código Fiscal, debe interpretarse de forma tal que la entidad estatal que emite el acto de manejo de fondo y otros bienes públicos cuyo refrendo fue negado y el particular afectado con la negativa de este pueden promover dicha petición, solo en el evento de que, frente a la insistencia del refrendo por parte de la primera (Asamblea Nacional), la Contraloría General de la República no apruebe el acto ni tampoco consulte a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia la viabilidad jurídica del mismo, supuestos que, no se cumplen en el presente proceso.

Así las cosas, en el presente caso, no se cumplen con los presupuestos procesales para proceder al pronunciamiento de viabilidad jurídica de refrendo de un acto de afectación de fondos y bienes públicos. Es importante aclarar que la Contraloría General de la República no ha negado el refrendo de ningún pago de los salarios de los servidores públicos nombrados como promotores deportivos y promotores comunales, adscritos como personal de confianza al despacho de los Diputados, contenido en la planilla 080; sino que **en ejercicio de la facultad que le otorga el Artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, procedió a suspender el pago de las planillas de la Asamblea Nacional con cargo al referido objeto de gasto.**

La suspensión del pago se adopta por una función diferente a la del control previo a que se refieren los artículos 280 (numeral 2) de la Constitución Política, desarrollado por el Artículo 11 (numeral 2), 45, 47, 48 y 74 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984; el Artículo Segundo de la Ley 22 de 9 de abril de 1976 y el Artículo 324 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, entre otras disposiciones.

La suspensión de pago no supone un examen del acto de afectación patrimonial con el fin de determinar si es viable o no su refrendo, dependiendo de que cumpla o no con los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico y que se haya realizado con corrección.

No habiendo negativa previa de refrendo del pago de las Planillas con cargo al objeto de gasto 080 (Otros Servicios Personales), sino tan solo la suspensión de pago, es evidente que tampoco hay insistencia de refrendo de tales actos por parte de la entidad que los emite, habida cuenta que, **para que haya insistencia del refrendo, es importante que la Contraloría General de la República en el ejercicio de su función fiscalizadora, haya improbrado previamente un acto de afectación de fondos y otros bienes públicos.**

**5.- El artículo 1165 del Código Fiscal es una norma insubsistente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil:**

El artículo 1165 del Código Fiscal, aprobado por la Ley 8 de 27 de enero de 1956 (subrogado por el artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 37 de 6 de febrero de 1969), regula la insistencia del refrendo en los casos en que la Contraloría General imprueba un acto de afectación patrimonial y, contempla una petición de pronunciamiento de viabilidad jurídica del refrendo de tal acto por parte de las personas afectadas por la negativa del refrendo.

Sin embargo, esta materia está debidamente regulada en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial No. 20188 de 20 de noviembre de 1984) que es una ley posterior y especial, no sólo en relación a las funciones de la Contraloría, sino también en cuanto al ejercicio del control previo, de la insistencia del refrendo y de la petición de pronunciamiento de viabilidad jurídica del refrendo de un acto de afectación de fondos y otros bienes públicos. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 36 del Código Civil, quedó en insubsistencia el Artículo 1165 del Código Fiscal, norma en la que se fundamenta la viabilidad jurídica presentada por el apoderado judicial de la Asamblea Nacional en el presente caso.

El artículo 84 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, señala que tal normativa deroga no sólo la Ley 6 de 1941, sino **todas las disposiciones que le sean contrarias, quedando con ello en evidencia que el Artículo 1165 del Código Fiscal, que es una norma aislada sobre las funciones de la Contraloría General de la República, deviene en insubsistente**, dado que regula la materia que se encuentra normada íntegramente en toda la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, que es una ley especial y posterior.

#### IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la Vista Número 1934, del 12 de diciembre de 2018 (Cfr. fs. 90-100 del expediente judicial) figura la opinión vertida por parte de la Procuraduría de la Administración, la cual ha dispuesto en el presente caso, los siguientes criterios u opiniones.

La Procuraduría de la Administración es del criterio que le asiste la razón a la Contraloría General de la República, en virtud del control previo que la misma realiza, el cual está contenido a rango constitucional y legal, tal como se establece en los artículos 280 de la Constitución Política de la República de Panamá y en el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

En este sentido, el artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 establece lo siguiente:

*“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General de la República ejercerá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*2.- Fiscalizará, regulará, y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.”*

De las normas anteriormente indicadas, señala la Procuraduría de la Administración, que las mismas facultan a la Contraloría General de la República para ejercer el control previo de los actos de manejo de fondos y bienes públicos, a fin de que los mismos, se usen con corrección y según lo indicado en las normas que resulten aplicables dentro de la relación jurídica.

A través de la primera de las notas, la Nota 2202-18-DFG de 21 de mayo de 2018, la Contraloría General de la República le indicó a la Asamblea Nacional, que era necesario la entrega de una serie de información que le permitiera a sus funcionarios poder llevar a cabo un análisis, que de cumplir con los requisitos legales, derive en un refrendo de los pagos de los funcionarios incorporados en la Planilla 080.

Dentro de la solicitud presentada por la Contraloría General de la República a la Asamblea Nacional de Diputados, se le peticionaba que procediera a detallar para cada funcionario: la ubicación laboral en la cual presta sus servicios, al igual que la especificación de las funciones desempeñadas. También se le recordó a la Asamblea Nacional que los trabajos realizados por los servidores públicos que laboran en la Asamblea Nacional, deben de ser cónsonos con las funciones que lleva a cabo dicho órgano estatal, además de que tal personal no debe percibir un salario inferior a los B/.600.00 mensuales; que debe figurar la firma diaria del

servidor público dentro del formulario de Control de Diario de Asistencia al Puesto de Trabajo y de aceptación de los Diputados(as) como responsables del servicio prestado; que dicho personal no puede recibir más de dos (2) sueldos pagados por el Estado, salvo casos especiales contemplados en la ley; además dichos funcionarios no deben ser beneficiarios de subsidios especiales del Estado; y además debe de presentarse la constancia de entrega del pago del salario, a cada servidor público (Cfr. fs. 26-27 del expediente judicial).

No figura constancia alguna dentro del expediente, que la nota enviada por la Contraloría General de la República haya sido contestada por la Asamblea Nacional, incumpléndose de esta manera la solicitud necesaria para el refrendo del gasto contenido en la Planilla 080.

Frente al silencio de la Asamblea Nacional respecto de lo solicitado por la Contraloría General de la República, esta última volvió a emitir una nueva nota, donde reiteró el contenido de la primera misiva, y además le puso en conocimiento a la Presidenta de la Asamblea Nacional que producto de la auditoría ordenada por la Resolución 685-2018-DIAF de 15 de mayo de 2018, se detectaron **múltiples inconsistencias**, lo que llevó a Contraloría a suspender el pago de la Planilla 080, a partir del 1 de junio de 2018 (Cfr. f. 30 del expediente judicial).

La decisión de la Contraloría General de la República de suspender el pago del gasto de la Planilla 080, no fue una decisión improvisada, ni antojadiza, sino que por el contrario se debió por falta de sustento de la misma.

La Contraloría General de la República tiene la obligación constitucional de velar porque el gasto público se realice con corrección y de acuerdo con lo establecido en la Ley; por lo que la suspensión del pago de la planilla 080, constituye la consecuencia lógica de la no sustentación de dicho gasto por parte de la Asamblea Nacional.

No consta que la Asamblea Nacional haya adoptado las medidas necesarias para cooperar con la función de la Contraloría General de la República; ya que a la misma no se le dieron los insumos necesarios, ni para realizar las investigaciones requeridas, así como tampoco para aprobar el gasto en análisis.

El día 5 de junio de 2018, el Contralor General de la República, por medio de la Nota 2576-18-DFG, le comunica a la Presidenta de la Asamblea Nacional, que los fiscalizadores que hasta ese momento habían estado prestando sus servicios en cuanto a la evaluación que se venía realizando sobre la Planilla 080, **fueron desalojados de la oficina donde estaban llevando a cabo sus funciones, y además se procedió a retirarle todas las cajas de documentos relacionados con dicha labor y las hojas de trabajo que éstos habían levantado** (Cfr. f. 22 del expediente judicial).

La conducta desplegada en contra de dichos funcionarios de la Contraloría General de la República que estaban cumpliendo su labor, llama poderosamente la atención a la Procuraduría de la Administración, ya que el hecho de truncar la posibilidad de continuar con el análisis de dicha planilla, viene a constituir una clara afronta a la transparencia, al igual que el desarrollo de las funciones de la Contraloría General de la República tanto en sus dimensiones constitucionales como legales.

El acto de refrendo de la Contraloría General conlleva un análisis en donde se debe acreditar el cumplimiento entre otros requisitos, de aquellos establecidos en el artículo 74 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (Orgánica de la Contraloría General de la República), disposición que señala que el gasto haya sido emitido para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados; y que, el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito. Dichos elementos no pudieron ser acreditados por falta de remisión de la información que solicitara la Contraloría General de la República a la Asamblea Nacional.

En otro orden de ideas, es importante señalar que la viabilidad jurídica de pago, debe de ser sustentada en **una insistencia previa por parte de la Asamblea Nacional, por razón de la negativa de la Contraloría General de la República**, por lo cual no se cumplió con lo establecido dentro del artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que señala lo siguiente:

*"Artículo 77. La Contraloría improbará 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. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insistiera en el cumplimiento de aquella o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto."*

Por las razones anteriormente expuestas, la Procuraduría de la Administración solicita que se declare que **NO ES JURÍDICAMENTE VIABLE** el refrendo del gasto asignado a la Planilla 080, solicitado por la Asamblea Nacional.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

A través de la presente solicitud de viabilidad jurídica, la Asamblea Nacional de Diputados ha solicitado la opinión de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de determinar la viabilidad jurídica del pago de los recursos asignados al financiamiento del objeto de gasto "OTROS SERVICIOS PERSONALES", "PLANILLA 080" de la Asamblea Nacional establecida a los despachos de los Honorables Diputados de la Asamblea Nacional.

167

Con el objetivo de resolver la presente controversia sometida a consideración de este Despacho, resulta prudente establecer en torno a la misma las siguientes consideraciones que a continuación se verán.

El artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, el cual desarrolla el mandato establecido en el artículo 280 de la Constitución Política, señala en relación a la facultad de fiscalización y control del erario público, lo siguiente:

*“Artículo 29.*

*Cuando la Contraloría descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos que, a su juicio, ameriten la suspensión del agente o empleado de manejo, así lo solicitará a quien corresponda y así deberá ordenarse por el período que resulte necesario. En este caso la Contraloría deberá exponer las razones en que fundamente su petición.*

***Cuando las circunstancias lo ameriten, la Contraloría podrá suspender el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleados de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre involucrada en las irregularidades descubiertas y adoptará cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos.***

*Cuando sea del caso, la Contraloría General dispondrá lo pertinente para que se inicie el correspondiente juicio de cuentas y para que se abra la investigación sumarial de rigor.”*

(Las negrillas son de la Sala)

De la norma jurídica anteriormente transcrita se evidencia que la Contraloría General de la República tiene la facultad en virtud de lo contenido en el artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, de poder ordenar la **suspensión del pago de salarios, remuneraciones o asignaciones que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor de un funcionario o persona, en el supuesto que encuentre o descubra irregularidades; y podrá adoptar cualquier medida precautoria sobre bienes o fondos públicos a fin de proteger los intereses del Estado.**

Aclarado lo anterior, observa este Despacho que el Contralor General de la República a través de la **Nota No. 2102-18-DFG de 14 de mayo de 2018**, procede a ponerle en conocimiento a la Honorable Diputada Presidenta de la Asamblea Nacional que luego de haber hecho a grandes rasgos una revisión sobre la planilla 080, a primera vista se evidencian posibles irregularidades o incorrecciones en cuanto al manejo de fondos públicos, por lo que se procedería a ordenar una auditoría formal sobre la referida planilla 080.



Mediante la **Resolución Núm. 685-2018-DIAF de 15 de mayo de 2018**, el Contralor General de la República procedió a instruir y ordenar a la Dirección Nacional de Investigaciones y Auditoría Forense que realizaran una **auditoría** para determinar si se estaba haciendo uso correcto o no de los recursos asignados al financiamiento del objeto de gasto "**GRATIFICACIONES, INCENTIVOS Y OTROS SERVICIOS PERSONALES**, contenidos dentro de la **Planilla 080** de la Asamblea Nacional, fundamentado en virtud de lo contenido en el artículo 55, literal f de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y el numeral 4 del artículo 11 de la prenombrada legislación.

Para la fecha del 21 de mayo de 2018, por medio de la **Nota No. 2202-18-DFG** emitida por el Contralor General de la República (Cfr. fs. 26-29 del expediente judicial), y dirigida a la Presidenta de la Asamblea Nacional, se le hace a la prenombrada servidora pública, la siguiente salvedad:

*"Para proceder con el trámite de incorporación en la planilla y realizar los pagos a los servidores públicos, con cargo al Objeto de Gasto 080 en la Asamblea Nacional, debe atender lo siguiente:*

- *Identificar la ubicación laboral en la cual prestarán sus servicios estos servidores.*
- *Especificar cuáles serán las funciones que realizarán.*
- *Tener en cuenta que los trabajos realizados por estos servidores públicos, deben ser acordes con las funciones de la Asamblea Nacional.*
- *Por su condición de servidores públicos, este personal no debe percibir un salario inferior a los seiscientos balboas (B/.600.00) mensuales, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No. 520 de 21 de diciembre del 2016, que establece el salario mínimo a los servidores públicos.*
- *En el formulario de Control Diario de Asistencia al Puesto de Trabajo, deben constar la firma diaria del servidor público y de aceptación de los Diputados (as) como responsables de que el servicio ha sido prestado.*
- *Este personal no puede percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales determinados por la Ley.*
- *Verificar que las personas incluidas en esta Planilla (080), no sean beneficiarios de subsidios especiales del Estado.*
- *Presentar constancia de la entrega del pago del salario, a cada servidor público.*

*Lo anterior obedece a que es necesario poder suplir a la Contraloría General de la República, todos los elementos necesarios para poder hacer la fiscalización eficiente donde se pueda garantizar la prestación del servicio de las personas contratadas.*

*En atención a lo antes expuesto, devolvemos sin el trámite solicitado ciento siete (107) documentos de Inclusión a la Planilla 080 (Listado adjunto)."*

Observa esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que dentro del presente proceso, el Contralor General de la República procede a emitir la **Nota No. 2241-18 DFG de 23 de mayo de 2018** (Cfr. f. 30 del expediente judicial), mediante la cual se le indica a la Presidenta de la Asamblea Nacional lo siguiente:

*"Honorable Diputada:*

*Como resultado de la evaluación concomitante realizada por personal de nuestra Dirección Nacional de Fiscalización, respecto a los trámites y controles administrativos a la planilla con cargo al objeto de gastos 080 (Otros Servicios Personales), hemos encontrado múltiples inconsistencias que nos llevan a comunicarle que procederemos a suspender el pago correspondiente de esta planilla, a partir de la próxima quincena, en aquellos casos que presenten irregularidades o incumplan con los siguientes requerimientos:*

- *Identificar la ubicación laboral en la cual prestan los servicios estos servidores.*
- *Especificar cuáles son las funciones que realizan, las cuales deben estar dentro de las facultades legales y necesidades de la Asamblea Nacional.*
- *En el formulario de Control Diario de Asistencia al Puesto de Trabajo, deben constar la firma diaria del servidor público y de aceptación de los Diputados (as) como responsables de que el servicio ha sido prestado; y no deben tener inconsistencias.*
- *Este personal no puede percibir dos o más sueldos pagados en el Estado, salvo los casos especiales determinados por la Ley o ser beneficiarios de subsidios especiales del Estado.*

*La medida adoptada tiene fundamento en la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General y en la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado, para la vigencia fiscal 2018."*

*(Las negrillas son de la Sala)*

De las constancias procesales que obran dentro del expediente se evidencia nuevamente a través de la **Nota No. 2527-18-DFG de 1 de junio de 2018**, otra misiva reiterativa a la Presidenta de la Asamblea Nacional, en donde vuelve a indicársele lo siguiente:

*"Nos referimos a las Notas AN/PRES/2031-18, AN/PRES/2032-18, AN/PRES/2033-18, AN/PRES/2034-18, AN/2035-18, AN/PRES/2036-18, dirigidas de su Despacho al suscrito, mediante las cuales envían los formularios completados a mano mensualmente por el personal de la Planilla 080, aducidas como constancias de asistencia al puesto de trabajo.*

*Al respecto, devolvemos la citada documentación, toda vez que durante el período de evaluación realizada, el Departamento en referencia no tenía en custodia, los archivos de estas planillas.*

*La ocasión es propicia para reiterarle el contenido de nuestras notas No. 2202-18 DFG y No. 2241-18 DFG, del 21 y 23 de mayo del presente; mediante las cuales le comunicamos que para poder reingresar cualquier funcionario a la planilla, se debe cumplir con lo siguiente:*

- *Identificar la ubicación laboral en la cual prestan los servicios estos servidores.*
- *Especificar cuáles son las funciones que realizan, las cuales deben estar dentro de las facultades legales y necesidades de la Asamblea Nacional.*
- *Por su condición de servidores públicos, este personal no debe percibir un salario inferior a los seiscientos balboas (B/.600.00) mensuales, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No. 520 de*

21 de diciembre de 2016, que establece el salario mínimo a los servidores públicos.

- En el formulario de Control Diario de Asistencia al Puesto de Trabajo, deben constar la firma diaria del servidor público y de aceptación de los Diputados(as) como responsables de que el servicio ha sido prestado y no deben tener inconsistencias.
- Este personal no puede percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales determinados por la Ley.
- Se debe verificar que las personas incluidas en esta planilla (080), no sean beneficiarios de subsidios especiales del Estado.
- Se debe presentar y mantener en el expediente, la constancia de la entrega del pago de salario a cada servidor público.”  
(Cfr. f. 31 del expediente judicial)

Como colofón de las constancias procesales que obran dentro del presente proceso, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia observa que a través de la **Nota No. 2576-18-DFG de 5 de junio de 2018**, emitida por el Contralor General de la República y dirigida a la Honorable Diputada Presidenta de la Asamblea Nacional, se evidencia lo siguiente:

**“Como es de su conocimiento, en la mañana de hoy, el equipo de fiscalizadores que viene realizando la evaluación concomitante de la planilla 080, fue desalojado de la Oficina donde se les había instalado y además, personal de seguridad de la Asamblea, retiró todas las cajas de documentos relacionados con esa labor, incluyendo los papeles de trabajo de nuestro personal.**

**La acción antes indicada conlleva la pérdida de la integridad de la documentación y de los sustentadores del trabajo realizado, lo que nos impide continuar el examen arriba indicado. Su decisión no le permite a la Contraloría concluir la revisión de la documentación, razón por la cual, hemos dispuesto la suspensión de pago de todas las planillas relacionadas con el referido objeto de gasto 080, por la incapacidad que nos ha impuesto de poder ejercer nuestra misión fiscalizadora.”**

(Las negrillas son de la Sala)

Expuesto lo anterior, esta Corporación de Justicia estima que la Asamblea Nacional no debe desplegar o ejecutar conductas que impidan, coarten o imposibiliten la labor de fiscalización de la Contraloría General de la República como lo es el desalojar el equipo de fiscalizadores que auditaban la planilla 080, despojándolos de la oficina en donde se habían instalado y además **proceder el personal de seguridad de la Asamblea Nacional a retirar todas las cajas de los documentos relacionados con la labor de fiscalización de la Planilla 080, incluyendo los papeles de trabajo que se habían levantado en relación al auditado de la prenombrada planilla, sino que por el contrario debe actuar con estricto apego a la Ley.**

Por tanto, las entidades públicas del Estado deben de caracterizarse por tener una conducta de transparencia, claridad y adecuada gestión en su actuación; situación tal que no se vislumbró que ocurrió dentro del presente caso.

Todo lo anteriormente descrito trajo consigo como medida de precaución y de cuidado o protección en relación a los bienes e intereses públicos del Estado, que **la Contraloría General de la República** en virtud del artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (orgánica de la Contraloría General de la República), **procediera con la suspensión de los pagos de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase, respecto del personal incluido dentro de la planilla 080.**

De igual manera, tampoco se observa ningún tipo de gestión o de actuación de parte de la Asamblea Nacional, con el fin de cumplir con **enviar toda la información de manera completa** solicitada por parte de la Contraloría General de la República a fin de subsanar o corregir las deficiencias que existían en relación a la Planilla 080, y proceder a incorporarlas dentro de la planilla y así realizar los pagos a los servidores públicos allí incluidos, a favor de los servidores públicos que hayan laborado.

Esta Corporación de Justicia de igual manera coincide con lo expuesto por la Contraloría General de la República, cuando indica que la medida adoptada de suspender el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de la planilla 080, constituye **una medida de carácter precautoria, y no así una negativa del refrendo de la planilla 080**, en virtud de las series de cortapisas sufridas por el personal de la Contraloría General de la República en cuanto a su tarea o labor fiscalizadora de los bienes y fondos del Estado, con la finalidad de proteger el erario público o los intereses públicos.

Aunado a lo anterior es interesante destacar que ante la omisión en la que ha incurrido la Asamblea Nacional de presentar una serie de documentaciones tales como por ejemplo: la identificación del lugar en donde prestan los servicios los funcionarios públicos, las funciones que realizan, el formulario de control de asistencia, la certificación de los servicios prestados, etc.; ello trajo consigo que la Contraloría General de la República justificado legalmente en el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, procediera a la suspensión del pago de la planilla 080.

Es evidente y tal como lo ha indicado la Contraloría General de la República; que una vez se subsanen de forma íntegra y completa el envío de la información

solicitada por parte de la Asamblea Nacional a la Contraloría General de la República en relación a la documentación complementaria de la planilla 080, entonces esta última entidad pública procederá a efectuar los correspondientes pagos de salarios, remuneraciones o asignaciones de la planilla 080.

En otro orden de ideas, es importante señalar en relación a la naturaleza jurídica de la figura de **la viabilidad jurídica**, que la doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado respecto de la misma en el fallo del 14 de septiembre de 1994, lo siguiente:

*“Conforme a la norma aducida, la Contraloría puede improbar cualquier orden de pago que se gire en contra de un Tesoro Público, invocando razones de orden legal o económico, y ante tal improbación, el funcionario o institución interesada puede **insistir** en que el pago se realice, en cuyo caso la Contraloría tiene la opción de cumplir con el pago o solicitar a la Sala Tercera se pronuncie sobre su viabilidad jurídica, siendo entonces este Tribunal quien determinará si el pago o acto administrativo efectivamente debe cumplirse.*

*En este punto debemos señalar, que no existe dentro del cuaderno contentivo de la petición de pronunciamiento sobre la viabilidad de pago de Títulos Prestacionales, documento alguno en que conste la insistencia por parte del Ministerio de Salud de que el pago en cuestión debía efectuarse.*

*Así lo destaca también la señora Procuradora de la Administración Suplente, cuando en Vista Fiscal No. 397 de 6 de septiembre de 1994 esbozó los siguientes razonamientos:*

*... se infiere que, para que proceda una consulta a la Corte sobre viabilidad de pago, es menester que el funcionario u organismo que pretenda comprometer o afectar un patrimonio público, vía orden de pago o acto administrativo, **insista** en el cumplimiento de aquella o de éste.*

*Luego entonces, es un prerrequisito el acto administrativo de insistencia, así como el acto administrativo proveniente de la Contraloría General de la República, de desaprobación del pago requerido.*

*En tal virtud, como quiera que en la formación de la presente acción, no se especificó cuál es el acto administrativo que contiene la insistencia en el pago cuya viabilidad se consulta; nos encontramos ante una solicitud que ha incumplido formalmente, los requerimientos para su admisión, y para su dilucidación.”*

Del extracto de la sentencia previamente transcrita se evidencia entonces que se torna en **requisito indispensable para que se proceda con la viabilidad jurídica del pago por parte de la Contraloría General de la República, la correspondiente obligación de insistir en la cancelación del dinero reclamado**, a fin de que la Contraloría General de la República proceda con el refrendo de las sumas solicitadas.

Prosiguiendo con el análisis jurídico en relación a la institución de la viabilidad jurídica, es importante señalar que el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 señala en torno a la misma lo siguiente:

***“La Contraloría improbará 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. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.  
(...).”***

(Las negrillas son de la Sala)

Del contenido del artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, se infiere que para que proceda la viabilidad jurídica es necesario que se reúnan los siguientes requerimientos:

- A) Que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo **insista en el pago o el cumplimiento del mismo**, para que así lo acoja la Contraloría General de la República.
- B) Que luego de la insistencia en el pago por parte del funcionario u organismo que emitió la orden de pago, **es la Contraloría General de la República quien está facultada para pedirle a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago.**

Aclarado lo anterior, y una vez revisadas las constancias procesales dentro del presente proceso **no existen evidencias** que corroboren que la Asamblea Nacional de Diputados **le ha insistido a la Contraloría General de la República en relación al pago de los salarios de la planilla 080**. En consecuencia, si no se ha cumplido con el primero de dichos requisitos, difícilmente puede la Contraloría General de la República solicitarle o elevar consulta a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie en relación a la presente viabilidad jurídica de pago.

De lo anteriormente expuesto, es evidente que no es facultad, competencia o atribución por imperativo legal (artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984) de la Asamblea Nacional de Diputados solicitarle a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie en el presente caso ante la viabilidad jurídica del pago de la planilla 080, toda vez que **dicha atribución está reservada única y exclusivamente a la Contraloría General de la República quien puede invocarla**, y la misma opera luego de la insistencia en el pago de una suma de dinero que le efectúe una entidad pública a la Contraloría General de la República.

No puede olvidarse que la Contraloría General de la República como fiscalizadora y guardiana de los fondos públicos del Estado, es quien debe de elevar la consulta a la Sala Tercera, para que este Despacho decida en relación a una confrontación suscitada entre organismos del Estado para aprobar el gasto público, y así ha ocurrido históricamente, sólo basta revisar las distintas sentencias que en materia de solicitud de viabilidad jurídica se han presentado por parte de la Contraloría General de la República.

Es importante señalar que dentro del presente proceso la parte actora ha fundamentado la solicitud de viabilidad jurídica del pago de la Planilla 080 en base a lo dispuesto en el artículo 1165 del Código Fiscal, el cual señala lo siguiente:

*“Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por un acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro, o el funcionario o entidad que haya declarado el pago insistieren en éste, el Contralor General de la República enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago.*

*En todo caso la persona afectada por la suspensión del pago dispuesta por el Contralor Podrá demandar su revisión ante la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia.”*

(Las negrillas son de la Sala)

La norma anteriormente transcrita, de igual manera guarda estrecha concordancia jurídica con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (que contiene la Ley orgánica de la Contraloría General de la República), y en ambos casos es redundante o reiterativo la necesidad que **el funcionario o la entidad haya insistido en el pago de las sumas de dinero adeudadas**. Sin embargo, al proceder a analizar las constancias procesales que obran dentro del expediente, tampoco se evidencia que se haya cumplido con este requerimiento exigido por el artículo 1165 del Código Fiscal, para acceder a la solicitud de viabilidad jurídica para el pago de la planilla 080.

Aunado a lo anterior, no podemos perder de vista que en el presente proceso no ha mediado negativa previa en el refrendo del pago de las planillas con cargo al objeto de gasto 080 (Otros Servicios Personales) por parte de la Asamblea Nacional de Diputados, ni mucho menos de las pruebas aportadas al proceso se evidencia que se ha solicitado su correspondiente insistencia en el pago, toda vez que la figura empleada por la Contraloría General de la República fue **la suspensión del pago de la planilla 080**, fundamentado en el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, hasta tanto se cumplan los requerimientos previamente solicitados por parte de la

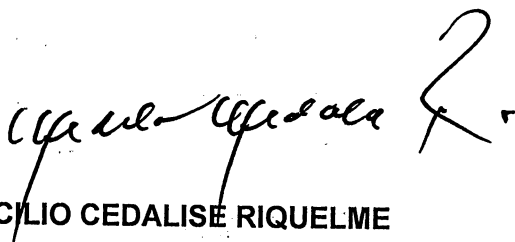


Contraloría General de la República para constatar la erogación del gasto y de esta manera proceder al pago del correspondiente dinero reclamado a través de la Planilla 080. Así las cosas, considera esta Corporación de Justicia que en el presente caso resulta pertinente declarar que **no es jurídicamente viable el refrendo del gasto asignado a la Planilla 080** de la Asamblea Nacional.

**VI.- PARTE RESOLUTIVA:**

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES VIABLE JURÍDICAMENTE** el refrendo del pago con cargo al objeto del Gasto-Otros Servicios Personales de la Planilla 080 asignado a los despachos de los Honorables Diputados de la Asamblea Nacional y en consecuencia no se accede la petición impetrada dentro de la solicitud de viabilidad jurídica formulada.

**Notifíquese,**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

MAGISTRADO



**EFRÉN C. TELLO C.**

MAGISTRADO



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

MAGISTRADO  
SALVAMENTO  
DE VOTO



**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 19 DE diciembre DE 2019

A LAS 4:20 DE LA Tarde

A Procurador de la Administración

  
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3100 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 17 de Diciembre de 20 19

  
SECRETARIA