

134



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, cinco (05) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Magister Luisa Pilar Araúz Arredondo, actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **JUAN DIEGO VÁSQUEZ GUTIÉRREZ**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, emitida por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, mediante la cual se aprobó un Crédito Adicional y Traslado de Partida, a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización.

I. PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La parte actora pretende se declare la nulidad, por ilegal de la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, proferida por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

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

Resolución No.036 (De 1 de septiembre de 2022)	B/.1,576,327.19
Traslado de partida No.5000000133, por la suma de	B/.6,000,000.00
TOTAL	B/.7,576,327.19"

135

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el activador jurisdiccional destaca que, mediante la Resolución No.35 de 15 de septiembre de 2022, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aprobó un Crédito Adicional y un Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización. Dicho Crédito fue autorizado por el Consejo Económico Nacional a través de la Resolución No.036 de 1 de septiembre de 2022.

Agrega el demandante que lo exigido por el artículo 319 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2022", referente al Traslado de Partida vigente al momento en que se aprobó la Resolución impugnada, no fue cumplido.

Además, señala que, en el Informe de No Objeción elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, la Solicitud de Traslado de Partida es de fecha de 12 de septiembre de 2022, sin embargo, el mismo fue aprobado por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional mediante Resolución No.35 de 15 de septiembre de 2022, a tan solo tres (3) días calendario luego que dicha solicitud fuera enviada a la mencionada Comisión. Por lo tanto, considera que al no cumplirse el plazo de treinta (30) días calendarios siguientes al recibo de la petición, la misma no podía aprobarse sin el debido trámite y sustentación, como lo exigen los artículos 319 y 327 de la normativa presupuestaria. Asimismo, expresa la falta de comparecencia personal y sustentación a lo solicitado por parte del Director de la Autoridad Nacional de Descentralización.

Añade, que el Consejo Económico Nacional, mediante la Resolución No.036 de 1 de septiembre de 2022, autorizó un Crédito Adicional al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022, con asignación a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización, no obstante, expone que fue aprobada por la Comisión demandada catorce (14) días luego de recibida la Solicitud.

Por último, manifiesta que las Solicitudes de Traslado de Partida y de Crédito Adicional presentadas no fueron incluidas en el Orden del Día del 15 de



134

septiembre de 2022, por ende, no se les dio la debida sustentación, consideración y votación requerida de conformidad al artículo 327 de la Ley de Presupuesto.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca 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 de 2022", los cuales, en su orden, hacían referencia al traslado de partida, como la transferencia de recursos en las partidas del Presupuesto, con saldos disponible de fondos o sin utilizar, a otras que se hayan quedado con sueldos insuficientes o que no tengan asignación presupuestaria. Además, contempla la gestión para efectuar la solicitud de traslados que presenten las instituciones públicas y su aprobación, remitiéndose a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional aquellas peticiones de doscientos mil balboas (B/.200,000.00) o más; y la reglamentación para sustentar las vistas presupuestarias que celebra la referida Comisión en torno a las solicitudes de créditos adicionales y traslados de partidas.

Asimismo, advierte la vulneración de los artículos 5 (numerales 6 y 13), 136C y 136D de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública", los cuales disponen respectivamente, los principios que se fundamenta la descentralización pública; 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 establece que la participación ciudadana y rendición de cuenta, como mecanismo de transparencia en el manejo de los fondos públicos, será un requisito indispensable.

También, el activador jurisdiccional estima que se ha transgredido el artículo 76 del Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2017, "Que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que Descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015", que preceptúa el ámbito de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley de Descentralización.



137

Adicionalmente, el recurrente considera violado el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales", que dispone que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente.

Por último, señala que se ha contravenido 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, que dispone que el orden del día es la serie de temas que se sometan a la discusión de la Asamblea Nacional, en las sesiones.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, el cual se concretó mediante la Nota AN_DNAL_STP_01/23 de 25 de junio de 2023, recibida en la Secretaría de la Sala Tercera el día 25 de julio de 2023, exponiendo medularmente lo siguiente:

QUINTO: Señor Magistrado Sustanciador, el demandante señala la Comisión de Presupuesto violentó lo (sic) artículos 319 y 327 de la Ley 248 de 19 de octubre de 2021, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2022". En su sustentación establece que dichas violaciones fueron por comisión, lo que es erróneo, y lo es en cuanto a la misma pretensión argumentativa, ya que la norma jamás se puede violentar si la misma es cumplida, por ende, no es lo mismo y tiene finalidades diferentes, la comisión (un acto de hacer) y la omisión (un acto de no hacer).

SEXTO: No es cierto lo que expresa el demandante respecto a la violación del artículo 319 de la Ley 248 de 2021. Señala en el número 1 de las disposiciones legales infringidas y el concepto de infracción que desde el momento en que la solicitud de traslado de partida No.5000000013, Seis Millones de Balboas (B/.6,000,000.00) llega a la Comisión de Presupuesto, habían transcurrido más de treinta (30) días para su trámite. Este lapso de tiempo de acuerdo a la citada norma si genera el silencio administrativo positivo, sin embargo, teniendo en consideración que el referido traslado entró para trámite el día 12 de septiembre y se aprobó el 15 de septiembre de 2022, solo habían transcurrido tres días.

...

OCTAVO: Es de suma importancia, señalar al señor Magistrado Sustanciador que, la Ley de Presupuesto General de la Nación que estaba vigente al momento en que se dieron los supuestos hechos demandados, era la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, la cual rige el Presupuesto General del Estado del año 2022 (G.O. 29408-A de 29-10-2021)

NOVENO: Actualmente la Comisión de Presupuesto cuenta con la Nota No.AND-DS-277-2023 de 20 de julio de 2023 de la Autoridad de Descentralización Municipal, expresando que las respectivas partidas fueron ejecutadas.



130

Consecuentemente, al haberse ya ejecutado los efectos de la Resolución demandada como ilegal, no existe razón jurídica que incida negativamente sobre la misma, por lo que, estamos ante un caso evidente de sustracción de materia.”

(Cfr. fojas 82 a 89 del Expediente Judicial)

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 1889 de 17 de octubre de 2023, la Procuraduría de la Administración emite su concepto respecto al caso en examen, solicitando a la Sala Tercera se sirva declarar Sustracción de Materia y se ordene el archivo del Expediente.

En ese sentido, advierte 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 No. 29,408-A de 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 No.29,662-A de 14 de noviembre de 2022, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2023. Asimismo, resalta que, la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad, 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, de la nueva Ley Presupuestaria.

De lo anterior, expresa que se ha demostrado que, se ha producido una revocatoria expresa de la Resolución 35 de 15 de septiembre de 2022, toda vez que, se dictó otra Ley de Presupuesto, cuya vigencia dio inicio el 1 de enero de 2023, por tanto, 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 rigió el Presupuesto del Estado para la vigencia fiscal 2023, 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 demanda, de manera que, ante la ausencia notoria del objeto que se demanda, no sea necesaria la continuación del Proceso. (Cfr. fojas 102 a 119 del Expediente Judicial).



12/1

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La apoderada judicial del Honorable Diputado **JUAN DIEGO VÁSQUEZ GUTIÉRREZ**, presentó escrito de Alegatos, visible a fojas 123 a 131 del Expediente Judicial, en cual reitera las pretensiones en relación a la controversia causada y solicita a la Sala Tercera que, si bien saben que existen razones para decretar la Sustracción de Materia, piden que debido a la importancia del Acto, en su impacto en la finanzas pública y la función propia del Gobierno, decidan declarar probadas las causales aducidas en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad instaurada, y se resuelva que es ilegal la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, emitida por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

- **Legitimación activa y pasiva:**

En el caso que ocupa nuestra atención, el demandante, el Honorable Diputado **JUAN DIEGO VÁSQUEZ GUTIÉRREZ**, comparece en defensa de la legalidad en ejercicio de una Acción popular, contra la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, proferida por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, Ente demandado como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad objeto de examen.

El Acto impugnado bajo estudio consiste en la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, por la cual la Comisión de Presupuesto aprobó un Crédito



140

Adicional y un Traslado de Partida a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización.

Según el activador jurisdiccional, el Acto impugnado fue emitido por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, de forma ilegal, al considerar a su criterio que se infringieron 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 de 2022"; los artículos 5 (numeral 6 y 13), 136D y 136 D de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública"; el artículo 76 del Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2017, que reglamenta la Ley 37 de 2009; el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; y el artículo 99 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico de la Asamblea Nacional.

En el Proceso bajo análisis, a criterio de la apoderada judicial del recurrente se centra medularmente que la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional al aprobar el Traslado de Partida No.5000000133, por la suma B/.6,000.000.00, a favor de la Autoridad de Descentralización, a través del Acto impugnado, su discusión no estuvo contemplada en el Orden del Día de la Reunión de dicha Comisión efectuada el 15 de diciembre de 2022, lo que ocasionó la infracción por comisión del artículo 319 de la Ley 248 de 29 de febrero de 2021, norma general presupuestaria para la vigencia fiscal 2022.

Otros de los argumentos expuestos por el actor, se basan que el artículo 319 de la Ley 248 de 2021, contemplaba que el traslado de partida puede ser aprobado sin haber sido prevista su discusión y posterior sustentación en el Orden del día de las reuniones de la Comisión de Presupuesto, debido al silencio administrativo positivo, que conlleva la aprobación automática del traslado si transcurrieran mas de treinta (30) días desde que fue recibida la solicitud de traslado de partida en la Comisión.

Agrega que, la petición de Traslado de Partida fue recibida el 12 de septiembre de 2022 y la Reunión de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea



Nacional en donde se emitió el Acto objeto de reparo, fue el 15 de septiembre de 2022, esto es, tres (3) días después, por lo que, la aplicación del silencio administrativo positivo no era viable.

Según el demandante, la Resolución atacada fue emitida contraviniendo el artículo 327 de la Ley 248 de 29 de febrero de 2021, toda vez que, el Traslado de Partida y el Crédito Adicional fueron autorizados sin la sustentación del Director General de la Autoridad Nacional de Descentralización, o por quien estuviera acreditado para reemplazarlo, vulnerándose así a su juicio formalidades esenciales del procedimiento, viciando de nulidad lo actuado.

Luego del estudio de los fundamentos expuestos por la parte actora, como del resto de las piezas procesales que constan en el expediente judicial, es pertinente señalar ciertos aspectos de importancia.

Entre estos, que la Resolución No.35 de 15 de septiembre de 2022, objeto de reparo, resolvió aprobar a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización un Crédito Adicional y un Traslado de Partida, según fuera solicitado, por dicha Entidad, con fundamento en la No Objeción a la Solicitud de Traslado de Partida, visible a foja 19 del Expediente Judicial, de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas de fecha 12 de septiembre de 2022, con base a lo que establecía los artículos 319 y 320 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021. Asimismo, se sustentó en la Resolución No. 036 de 1 de septiembre de 2022, dictada por el Consejo Económico Nacional, "Por la cual se autoriza un crédito adicional al Presupuesto General del Estado para la vigencia 2022, con asignación a favor de la Autoridad Nacional de Descentralización (AND), por un monto de un millón quinientos setenta y seis mil trescientos veintisiete balboas con 19/100 (B/.1,576,327.19)", considerando viable la solicitud de la mencionada Autoridad, luego del análisis efectuado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en atención que la fuente de financiamiento propuesta proviene de saldo disponible en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, en la vigencia fiscal 2022,



cumpliendo los preceptos contenidos en los artículos 321, 322, 323, 324 y 325 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021. (Cfr. foja 20 del Expediente Judicial).

Sobre el particular, la Resolución No.35 de 15 de septiembre de 2022, objeto de la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad que ocupa nuestra atención, se basó en procedimientos y trámites contemplados en las normas de carácter presupuestaria, esto es, la Ley 248 de 29 de octubre de 2021.

Así pues, la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, como norma jurídica de administración presupuestaria que contenía el conjunto de disposiciones que regían la ejecución, seguimiento y evaluación, así como el cierre y la liquidación del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2022.

En ese sentido, se entiende como Presupuesto General del Estado, conforme el artículo 256 de la Ley 248 de 2021 como *"la estimación de los 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"*.

Otro aspecto a resaltar, es el periodo de vigencia de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, que contempla la duración del periodo fiscal de forma anual, contados a partir del 1 enero de 2022, hasta el 31 de diciembre 2022, tal como lo establecía su artículo 363, con sustento en el artículo 268 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual se refiere al Presupuesto General del Estado, cuyos textos son los siguientes:

"Artículo 363. Vigencia. Esta Ley comenzará a regir en 1 de enero de 2022."

"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".

De esta manera, en el caso que ocupa nuestra atención, al 31 de diciembre de 2022, se efectuó el cierre presupuestario, que se entiende como la finalización



149

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 cual se realizará el 31 de diciembre de cada año. (artículo 331 de la Ley 248 de 2021).

Por ese motivo, 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", mantuvo su vigor durante el año 2022 de conformidad a las disposiciones legales antes transcritas. Asimismo, surtió la derogatoria tácita de dicha Ley, al dictarse la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023", cuya vigencia comenzó a regir a partir de 1 de enero de 2023, según se aprecia en su artículo 364.

Visto lo anterior, esta Superioridad advierte, que el acto administrativo acusado de ilegalidad, ha perdido su vigencia ante la emisión de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, surtiéndose de esta manera su revocación expresa, es decir, no tiene vigencia jurídica, por consiguiente, perdió sus efectos, y, por ende, se produce la extinción del objeto procesal de la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad, configurándose el fenómeno jurídico de obsolescencia procesal o sustracción de materia, lo que impide a la Sala Tercera emitir un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión planteada, de conformidad a los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, que establecen:

"**Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias e instructoras:

1. ...

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 proceso se discute y que hubiera 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."



144

De esta manera, esta Superioridad ha constatado lo planteado por el Procurador de la Administración, referente a que, se ha configurado Sustracción de Materia, en virtud que la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, quedó extinguida con el cierre del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022, así como también, al perder su eficacia con la entrada en vigencia el 1 de enero de 2023 de la Ley Presupuestaria para la vigencia fiscal de 2023, dejando la Acción en análisis, desprovista de materia justiciable.

En atención a la Sustracción de Materia, el mismo ha sido definido por la Doctrina como “un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida”(Jorge Walter Peyrano, 1983, El Proceso Atípico, Editorial Universidad, página 130, Buenos Aires) (Sentencia de 21 de abril de 2022).

Sobre el fenómeno procesal de Sustracción de Materia esta Superioridad manifestó en Resolución de 3 de agosto de 2022¹, lo siguiente:

“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.

...

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

¹ Resolución de 3 de agosto de 2022.



147

estaba sujeto a lo dispuesto en los artículos 312, 313 y 314 de la Ley N°110 de 2019. Estas normas son del siguiente tenor:

...

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 2°, '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'.

...

Ante lo expuesto, deviene en trascendente enfatizar que el libelo en su punto 2.- 'LO QUE SE DEMANDA', peticona 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:

...

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

...

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 se 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:



144

Resolución de 25 de agosto de 2020

'Se ha expresado, que la presente Demanda de Nulidad bajo análisis que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo No. 03-2019 del 31 de julio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de los Pozos, Provincia de Herrera, publicado en Gaceta Oficial No. 28854 de 5 de septiembre de 2019.

En ese contexto, se debe precisar que este Tribunal ha constatado el planteamiento del Procurador de la Administración, en cuanto a la posibilidad de que se configurara la institución de sustracción de materia, en virtud de que el Acuerdo No. 03-2019 cuya ilegalidad se demanda, perdería vigencia el 31 de diciembre de 2019; al indicar en su artículo tercero, '...Para los efectos fiscales este acuerdo tiene vigencia a partir de 1 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019.', fecha que ya transcurrió.

Bajo ese marco, este Tribunal al examinar el acto impugnado, conceptúa que se dictó precisamente para efectos fiscales, motivo por el cual el mismo, desde el 31 de diciembre de 2019, dejó de surtir efectos jurídicos y vigencia, lo que conlleva que haya desaparecido en este caso, el objeto procesal, circunstancia que nos impide emitir un pronunciamiento de fondo, sobre la pretensión planteada, en aplicación del numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial,...' (Álvaro Almengor contra el Acuerdo N° 03-2019 del 31 de julio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Los Pozos, Provincia De Herrera).

Resolución de 8 de octubre de 2018

'Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en que en el Acuerdo No. 72 de 30 de diciembre de 2017, el Consejo Municipal del Distrito de Arraiján, que aprobó el Presupuesto de rentas, inversión y gastos de ese municipio para la vigencia fiscal de 2017, incluyó dentro del resumen de ingresos y gastos, dentro del artículo 11, bajo el objeto de gasto, 'Gastos de Movilización, cuya asignación no existe en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas, vulnerando con esto el artículo e (sic), numeral 1, literal B de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

En este sentido, esta Corporación de Justicia estima conveniente señalar que de una lectura del Acuerdo No. 72 de 30 de diciembre de 2016, así como del informe de conducta rendido por la Autoridad demandada, se desprende claramente que todo el contenido de dicho acuerdo, tenía vigencia que comprendía de 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, de lo que a simple vista inferimos que el mismo ha cumplido los efectos jurídicos que le son propios.

En ese sentido, no podemos perder de vista que el acto en cuestión ya surtió sus efectos jurídicos, tomando en consideración que el mismo establecía su vigencia expresamente para el periodo 2017, específicamente para el presupuesto de rentas y gastos, funcionamiento e inversiones del Municipio de Arraiján para la vigencia fiscal de 2017, por lo que es posible concluir que se ha producido la extinción del objeto de la acción contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por la Contraloría General de la República, configurándose el fenómeno conocido como sustracción de materia, en atención a la pérdida de vigencia del Acuerdo Municipal No. 72 de 30 de diciembre de 2016, lo que origina a criterio de este Tribunal un acontecimiento modificativo o extintivo que fue objeto del litigio o proceso,...' (Contraloría General de la República contra el Acuerdo Municipal No. 72 de 30 de diciembre de 2016, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Arraiján).

Resolución de 1 de noviembre de 2004

Se demanda la ilegalidad de la Resolución N°7 de 30 de enero de 2002, emitida por el Consejo de Gabinete, por la cual se adoptan medidas



14-1

administrativas y fiscales para la contención del gasto y la Nota DIPRENA/CIRCULAR -02 de 4 de febrero de 2002, expedida por el Ministro de Economía y Finanzas, mediante la cual se requiere al Ministerio Público implementar una política de recursos humanos que permita lograr una subejecución en el renglón de servicios personales, por la suma de B/500,000.00.

Luego de examinadas las constancias procesales, la Sala advierte que, ciertamente, la Resolución N°7 de 30 de enero de 2002, emitida por el Consejo de Gabinete dejó de tener eficacia, y por ende la Nota DIPRENA/CIRCULAR -02 de 4 de febrero de 2002, expedida por el Ministro de Economía y Finanzas dejó de tener efectos jurídicos por desaparecer el objeto sobre el cual se refiere.

Es así que, pese que la Sala efectúe consideraciones de fondo respecto a la presente demanda, la decisión no tendría efecto alguno por cuanto que las disposiciones de subejecución del gasto acusadas de ilegalidad perdieron vigencia ante la expedición de la Resolución de Gabinete N°49 de 26 de junio de 2002, publicada en la Gaceta Oficial N°24,583 de 27 de junio de 2002, 'por la cual se adoptan medidas administrativas y fiscales para la Contención del Gasto para vigencia fiscal 2002'. Evidentemente con ello han desaparecido, pues, del mundo jurídico al ser sustituidas por nuevos actos dictados por las autoridades competentes.

En razón de lo expuesto, la demanda de ilegalidad contra la Resolución N° 7 de 30 de enero de 2002 y contra la Nota N°DIPRENA/CIRCULAR-02 de 4 de febrero de 2002, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas deviene sin objeto, por lo que en el caso que nos ocupa, se ha configurado el fenómeno jurídico de sustracción de materia...' (Procurador General de la Nación contra Resolución N°7 de 30 de enero de 2002, dictada por el Consejo de Gabinete y la Nota N° DIPRENA/CIRCULAR-02 de 4 de febrero de 2002, expedida por el Ministro de Economía y Finanzas).

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'.



Ante las circunstancias antes expuestas, llevan a esta Corporación de Justicia a concluir que, en la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad bajo estudio, ha desaparecido el objeto litigioso, puesto que, el Acto administrativo impugnado ha perdido su vigencia a consecuencia del Cierre Presupuestario del año 2022, entrando a regir a partir de 1 de enero de 2023, la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, norma general de administración presupuestaria para la vigencia fiscal 2023, en virtud de lo anterior, es viable aplicar en el presente negocio el artículo 992 del Código Judicial.

48
A

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 la Sustracción de Materia, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por la Licenciada María Soledad Porcell Mancilla (apoderada legal sustituta), actuando en nombre y representación del Honorable Diputado **JUAN DIEGO VÁSQUEZ GUTIÉRREZ**, para que se declare nula, por ilegal la Resolución No. 35 de 15 de septiembre de 2022, emitida por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO




CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


NATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 SALA TERCERA
 ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 27 de marzo de 2024
 DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

 Secretaria (o)