

, 2 de julio de 1987.

Dra. Carolina A. de Díaz
Asesora Legal de la
Dirección General del
Registro Público
E. S. D.

Señora Asesora Legal:

Doy respuesta a su comunicación S/N fechada 18 de mayo último, cuya respuesta nos hemos visto precisados a dilatar debido a que recientemente las oficinas de esta Procuraduría fueron trasladadas a otro edificio y también debido a que hemos tenido que obtener la información necesaria.

En la citada comunicación pregunta Ud. si la Ley 28 de 1986, "por la cual se dicta el Presupuesto General de l Estado para la vigencia fiscal de 1987", deroga la Ley 50 de 1977

Como es de su conocimiento, esta última Ley modificó el artículo 2 de la Ley 47 de 1975, que había sido reformado por la Ley 44 de 1976, lo que hubo de dejar el texto de esa norma legal en la siguiente forma:-

"Artículo 2.- El producto de la tasa adicional establecida por el artículo anterior ingresará a un fondo especial destinado a sufragar las necesidades del Registro Público de manera complementaria a las partidas que del Presupuesto de Rentas y Gastos de la Nación se destinan para el funcionamiento de dicha entidad. Una proporción de dicho producto que no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%), se distribuirá para incentivos especiales a la productividad, según reglamento aprobado por Decreto Ejecutivo".

Este fondo se manejará a través de una cuenta especial que se abrirá con tal fin en el Banco Nacional.

Contra la misma girarán conjuntamente el Director del Registro y el Asistente Registrador del Registro Público; pero para poder girar cheques por más de TRES MIL BALBOAS (W.3.000.00) se requerirá la autorización previa del Ministro de Gobierno y Justicia. Se entenderá que existe dicha autorización cuando se trate de efectuar desembolsos destinados al pago de deudas emanadas de contratos celebrados por la Nación con cargo a dicho fondo.

El Director General del Registro Público rendirá un informe mensual al Ministro de Gobierno y Justicia relativo al manejo del Fondo Especial aquí establecido.

La Contraloría General de la República fiscalizará el manejo de los fondos a que se refiere la presente Ley."

Conviene aclarar que el artículo 10. de la citada Ley 47 de 1975, modificado por la Ley 44 de 1976, instituyó "una tasa adicional a los derechos que deben pagar los documentos sujetos a inscripción en el Registro Público", con un monto "equivalente al veinte por ciento (20)" de tales derechos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Esta norma no fue afectada, como es natural, por la modificación introducida por la Ley 50 de 1977.

Una confrontación de las normas contenidas en la Ley últimamente citada con las de la Ley 28 de 1986, permiten llegar a las siguientes conclusiones:-

1o.- Que el artículo 10. de la Ley 47 de 1975, modificado por la Ley 44 de 1976, que instituye la referida tasa adicional no resulta afectado por la ley de presupuesto, dado que ésta instituye una fuente de ingreso de carácter fiscal para el Tesoro Nacional, que es contemplada como tal en el Presupuesto del Sector Público. De allí que no exista incompatibilidad alguna entre ambos textos legales.

2o.- En cuanto a la constitución de un Fondo Especial, cuya finalidad se instituye en el artículo 20. de la citada Ley, modificado por la Ley 50 de 1977, éste tiene dos propósitos:

A) El 50% "para reclasificación y creación de nuevas posiciones en el Registro Público y la parte restante para incentivos especiales a la productividad de los servidores

del Registro Público y de los servidores de otras instituciones públicas que prestan servicios especiales en dicha Institución".

Como es de su conocimiento, los artículos 265 y 274 de la Constitución vigente disponen que el Presupuesto "contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público" y que todas "las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo Presupuesto". Ello sienta como principio constitucional que todos los ingresos deben estar previstos en el presupuesto.

Este principio está desarrollado en los artículos 102 y 108 de la referida Ley 28 de 1986, que dispone que el Presupuesto de Ingresos se "hará en base a caja" y el de Gastos se ejecutará en "base al concepto contable de compromiso antes definido como compromiso presupuestado". Pareciera, entonces, que la orientación seguida en la Ley de Presupuesto es la de que ingresos y egresos públicos se realicen con arreglo al marco presupuestario, a los efectos de que ello refleje la verdadera realidad económica de los entes públicos y exista una mayor flexibilidad de caja.

Lo anterior queda aún más en evidencia cuando en el artículo 99 de dicha Ley se define como Compromiso Presupuestado aquella obligación adquirida por cuenta de una institución pública, "con cargo al período fiscal vigente y que, necesariamente, ese compromiso se haya registrado en la respectiva partida del gasto, identificado éste con la clasificación y código correspondiente en el presupuesto de dicho período".

Por otro lado, los artículos 115 y 116 de dicha Ley de Presupuesto disponen:-

"Artículo 115.- Queda prohibido el pago de cualesquiera ratificaciones, bonificaciones y/o erogaciones personales que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales pre-existentes.

Se exceptúan las vacaciones de funcionarios del sector público tanto a los electivos como a los de nombramientos, los incrementos salariales y otros sueldos que estén autorizados por leyes expedidas con anterioridad a la presente ley".

"Artículo 116.- Las Instituciones Públicas podrán solicitar al Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica,

la aprobación para efectuar cambios en sus Estructuras de Puestos para eliminar posiciones vacantes y crear nuevas, lo que requerirá la aprobación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Los cambios en las Estructuras de Puestos, sólo podrán ser solicitadas por las Instituciones Públicas, hasta el 30 de junio. La suma de las remuneraciones de las posiciones nuevas creadas en base a posiciones eliminadas, no deberá ser mayor al monto total de las eliminadas.

Parágrafos: Cuando los cambios en las estructuras de puestos impliquen traslados de partidas primero deberá obtenerse la aprobación de éstos, según los procedimientos establecidos para los traslados, antes de proceder a la modificación de la Estructura."

Todas estas son normas, que contienen un régimen sobre ejecución del Presupuesto para el año de 1987, por lo que deben adecuarse durante ese período el comportamiento de las instituciones públicas sobre la materia. Por tanto, aunque en mi opinión una Ley de carácter adjetivo y temporal, como es la Ley de Presupuesto (así la califica el artículo 1136 del Código Fiscal), no puede derogar una ley de carácter sustantivo y permanente, como es la Ley 50 de 1977, pienso que durante la vigencia de la primera, ésta debe ser cumplida en materia de ejecución presupuestaria.

En estos términos espero haber absuelto adecuadamente la solicitud que se sirvió formularme.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dc.deb.