



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de noviembre de 2021
C-197-21

Señora
Ana Carolina Rodríguez
Ciudad.

Ref.: Impedimento legal o constitucional para que el Ministerio de Economía y Finanzas permita la participación ciudadana en el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado.

Señora Rodríguez:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y, a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, damos contestación a su escrito presentado en esta Procuraduría el 22 de septiembre de 2021, a través del cual solicita opinemos sobre si existe algún impedimento legal o constitucional para que el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá permita la participación ciudadana en el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado, en vista que la Ley N°6 de 22 de enero de 2002 en su capítulo VII establece la obligatoriedad de las instituciones públicas de permitir la participación ciudadana, y que el proceso y documentación relativa a la elaboración del presupuesto no está categorizada como información confidencial y de acceso restringido.

Con relación a su consulta es la opinión de este Despacho, que no existe en el ordenamiento jurídico panameño, norma constitucional o legal (*de carácter especial*) que obligue al Ministerio de Economía y Finanzas y/o a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, a hacer efectiva la participación ciudadana, en el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado; mecanismo democrático que, no obstante, sí se encuentra regulado en el caso de los Municipios del país, por el artículo 116 de la Ley N°37 de 29 de junio de 2009, “Que descentraliza la Administración Pública”.

Ahora bien, es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Con relación al tema consultado, la Constitución Política de la República establece en su artículo 1 lo siguiente:

“Artículo 1. La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, **democrático y representativo.**” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, al tenor de la norma constitucional citada, el sistema de gobierno de la República de Panamá contempla entre sus elementos distintivos, su carácter “democrático” y “representativo”, enmarcándose así, nuestro modelo o sistema de gobierno dentro de una “*democracia representativa*”; expresión definida por la doctrina, como “*Aquella en que los ciudadanos dan mandato, por medio del sufragio activo, a otras personas, para que en su nombre ejerzan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en las Repúblicas presidencialistas, o el Poder Moderador en las Repúblicas parlamentarias*”¹, o más concretamente como, “*el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto.*”²

Sin embargo, el modelo democrático-representativo carece de mecanismos que permitan a los ciudadanos, entre elección y elección, participar directamente en el control de la gestión desplegada por sus representantes o en la toma de decisiones políticas; de modo tal que las demandas de la ciudadanía y las políticas, puedan adecuarse recíprocamente y pueda darse, asimismo, el escrutinio ciudadano sobre la calidad de la gestión pública.

En virtud de ello, se han desarrollado diversos instrumentos orientados a hacer posible la participación ciudadana activa. Tales instrumentos, como manifiestan Ganuza Fernández y Gómez Fortes, “*(...) no pretenden sustituir la legitimidad de las elecciones, sino incrementar los recursos de la ciudadanía para poder seleccionar a los mejores agentes políticos y reducir en lo posible la capacidad de abuso por parte del poder.*”³

La expresión “*democracia participativa*”, al decir del autor Marcos Criado de Diego, “*(...) se ha utilizado, en términos generales, para referirse a dos cosas: por una parte, para caracterizar aquellos Estados que introdujeron referendos vinculantes en sus textos constitucionales, de suerte que la representación parlamentaria perdía el monopolio de la emisión de actos imperativos generales infraordenados(sic) a la constitución y, con ello, de la expresión de la voluntad general; por otra parte, para referirse a una nueva categoría de instituciones y procesos participativos de carácter sectorial y generalmente administrativo, una suerte de tertium genus entre la representación parlamentaria y la democracia directa, que habría cobrado especial relevancia desde los años 90 del siglo XX por la circulación de instituciones como el **presupuesto participativo brasileño**, la *democratie de proximité* y el *débat public* franceses o la experiencia neozelandesa de Christchurch, por citar sólo algunos*”⁴ (Resaltado del Despacho).

Es así como en la opinión del citado autor, el término “*democracia participativa*” constituye una suerte de género intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa, que según explica, “*hace referencia bien a la actividad desarrollada por órganos o por ciudadanos, individualmente o como representantes de organizaciones portadoras de intereses sociales, con*

¹ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y sociales. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1989. Pg.222.

² Berlín Valenzuela, Francisco. Diccionario de términos Parlamentarios, 1997. Citado por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, México. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=68>

³ Ganuza Fernández, Ernesto. Gómez Fortes, Braulio. “Control político y participación en democracia: Los presupuestos participativos. Estudios de Progreso, Fundación Alternativas. 38/2008. <http://digital.csic.es/bitstream/10261/76838/1/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>

⁴ Criado De Diego, Marcos. “Sobre el concepto de representación política: Lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3180/3061>

la finalidad de influir en la gestión de los poderes públicos, sin que esta actividad se traduzca directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento legislativo, administrativo o jurisdiccional; (...)” (Resaltado del Despacho). Luego entonces, es precisamente en este contexto que surge la idea de los “*presupuestos participativos*”, como herramienta de planificación y gestión del gasto público, orientada a conciliar las instituciones propias de la democracia representativa **a nivel local** con la participación directa de la ciudadanía.

En este orden de ideas, el autor Israel Efrén Buenrostro Sánchez, define el “*presupuesto participativo*” como “(...) un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas, concretamente problemáticas urbanas (servicios, equipamientos e infraestructuras). Dicho proceso conecta la acción del gobierno con las demandas ciudadanas.”⁵

En cuanto al alcance de los presupuestos participativos, las diversas experiencias documentadas por la doctrina especializada en el ámbito iberoamericano y europeo permiten constatar que **su ámbito de aplicación es esencialmente local**; además, “*Las materias a las que suelen dedicarse los presupuestos participativos son las relativas a infraestructuras y los servicios del municipio dejando al margen los gastos dedicados al funcionamiento de la administración municipal.*”⁶

Sobre el particular, señala igualmente, Buenrostro Sánchez, que: “*Los presupuestos participativos, como instrumentos de la democracia participativa que son, no pretenden eliminar el elemento representativo en la formación y decisión del presupuesto municipal*”, siendo su objetivo de alcance complementario, en tanto acompaña y robustece el ejercicio democrático representativo con la participación directa de la ciudadanía.

Así pues, los primeros presupuestos participativos nacieron en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en 1989; y en el continente europeo, comenzaron a implementarse en la década de los años 2000; siendo posible advertir diferencias en cuanto a los objetivos perseguidos y la metodología desarrollada en cada modelo. De acuerdo con Ganuza Fernández y Gómez Fortes, en la metodología desarrollada en Brasil, predominan procedimientos caracterizados por: “*a) un proceso reglado, formalizado en un reglamento; b) aplicación de criterios de justicia distributiva para adoptar decisiones; c) participación universal en asambleas públicas y d) rendición de cuentas de los gobernantes anualmente*”.⁷

En cambio, en Europa, la implementación de presupuestos participativos usualmente contempla cinco criterios que dan forma al proceso y establecen un marco referencial común:

“(…)

- *Las experiencias tienen como objeto una discusión financiera (las cuentas públicas), en la que prima el debate sobre recursos limitados (...).*
- *Todas las experiencias se desarrollan en escenarios generales que implican un conjunto de subunidades territoriales (por ejemplo, barrios o distritos) y un espacio general (por ejemplo, la ciudad).*

⁵ Buenrostro Sánchez, Israel Efrén. “Ciudadanía y presupuesto participativo: Anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana araucaria”. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 5, núm. 12, segundo semestre, 2004, pp.67-82. Universidad de Sevilla, España. Pg.73.

⁶ Ramírez Nardiz, Alfredo. “Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)”. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad de Alicante. N°66, pgs.27-44, pg.28.

⁷ Ganuza Fernández, Ernesto. Gómez Fortes, Braulio. Óp. Cit., pg.12.

- *Las experiencias son periódicas en el tiempo, es decir, se implementan de forma continuada y repetida todos los años o un periodo distinto, pero estable.*
- *Todas las experiencias recogen un espacio deliberativo en el que los participantes pueden dialogar abiertamente.*
- *El proceso incluye una rendición de cuentas de los resultados derivados del proceso deliberativo, permitiendo a los participantes valorar la gestión de acuerdo con el proceso participativo y las deliberaciones entabladas.”⁸*

El ordenamiento positivo panameño contempla el presupuesto participativo en el ámbito local, conforme lo establece el artículo 116 de la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 116. Corresponde al Alcalde la elaboración del proyecto de presupuesto, así como presentarlo al Consejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año, para su examen y recomendar su modificación, rechazo o aprobación, a más tardar el primer día del año fiscal.

Las Juntas Comunales tendrán que elaborar su Presupuesto Participativo de Inversión Anual, el cual deberá ser entregado al Alcalde a más tardar el 15 de octubre, para que de acuerdo con las partidas que se les destine, estas sean incluidas en el Presupuesto Anual Municipal.” (Resaltado del Despacho)

Hechas las anotaciones anteriores, en cuanto al sistema de gobierno democrático-representativo y al alcance de los “presupuestos participativos”, como mecanismo de deliberación e incidencia ciudadana propio de la “democracia participativa” y su regulación en el ordenamiento positivo panameño; resulta pertinente abordar la normativa concerniente al procedimiento de elaboración, examen, modificación, rechazo o aprobación del Presupuesto General del Estado, así como lo relativo a la participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades.

En el sentido anotado, los artículos 267 al 269 de la Constitución Política de la República disponen lo siguiente:

“Artículo 267. Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

“Artículo 268. El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.”

“Artículo 269. El Órgano Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado.

La Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional participará en dichas consultas.”

⁸ Ídem., pg.14.

Como es posible advertir, el artículo 267 constitucional, atribuye al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, en todos sus componentes (presupuestos de inversiones, ingresos y egresos del sector público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 268 constitucional); y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

Igualmente, al tenor del artículo 269 de la Constitución Política, también citado, la actividad consultiva a desplegar por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas⁹, e igualmente, por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, como parte del proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado, se circunscribe a las dependencias y entidades del Estado.

Por otra parte, lo concerniente a la participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades se encuentra regulado en los artículos 24 y 25 de la Ley N°6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”, cuyo texto expresa lo siguiente:

“**Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

“**Artículo 25.** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establecen como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o organizaciones sociales.
2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.
3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

⁹ Entidad ministerial a la cual compete dirigir la administración presupuestaria del sector público, actividad que comprende la formulación de directrices para orientar a las entidades públicas en la preparación y examen de sus anteproyectos de presupuesto, la preparación o formulación del anteproyecto de Presupuesto General del Estado para que sea considerado y aprobado por el Consejo de Gabinete, así como la asignación periódica, registro, seguimiento y evaluación de la ejecución del Presupuesto General del Estado, su cierre y liquidación anual. También ejercer la administración y el manejo del gasto público. (Cfr., acápite 2, literal b, numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998, orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas; en concordancia con el artículo 254 de la Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020).

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.”

Como se aprecia, al tenor del artículo 24 de la Ley N° 6 de 2002, citado, las instituciones y entidades que integran la Administración Pública, están *obligadas a permitir* la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública *que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos*; mismos que incluyen aquellos actos de la administración referentes a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios. Esta participación, de acuerdo a lo indicado en la referida norma, deberá surtirse mediante las modalidades de participación ciudadana que establece dicha Ley, a saber: 1) *Consulta Pública*; 2) *Audiencia Pública*; 3) *Foros o talleres* y 4) *Participación directa en instancias institucionales*.

Lo hasta aquí abordado permite inferir con meridiana claridad que, en el nivel de gobierno nacional, la Constitución Política de la República sienta las bases de un proceso presupuestario, cuya estructura es propia de un sistema de gobierno democrático-representativo, como es lo usual en las democracias contemporáneas; ello, en tanto le atribuye al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación; circunscribiendo la actividad consultiva a realizar por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la participación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, a las dependencias y entidades del Estado.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**