

Panamá, 9 de septiembre de 1999.

Su Excelencia
Ing. Víctor Juliao
Ministro de Economía y Finanzas.
E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a la Consulta remitida a esta Procuraduría en Nota No.DS-AM-104-99 de fecha 17 de agosto del presente año, procedemos a indicarle lo siguiente:

La Consulta se centra en la interrogante si ¿¿Contraviene lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley No.98 de 21 de diciembre de 1998, que se dé curso a la tramitación de la solicitud de la Asamblea Legislativa sin que exista un excedente real en el presupuesto, ingresos nuevos o no incluidos en el mismo, tomando en cuenta que la Asamblea no apropió la partida correspondiente para hacerle frente a esta obligación y solicita que se le conceda un crédito adicional?¿. Ante esta pregunta, le expreso que la Procuraduría de la Administración carece de competencia para declarar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo o una norma jurídica, como en efecto se pretende en la solicitud que nos formula, pues esa materia se encuentra privativamente adscrita a la Corte Suprema de Justicia, por mandato expreso del artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política.

La Procuraduría de la Administración, tiene de acuerdo con el artículo 348, numeral 4 del Código Judicial, el deber de ¿Servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultasen su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguir¿, y en razón de ello, procedemos a opinar sobre la solicitud que formula el Honorable Presidente de la Asamblea Legislativa.

No cabe duda, tal como lo expone en la solicitud que formula el Presidente de la Asamblea Legislativa y lo recoge su Consulta que, los Legisladores se encuentran equiparados a los Ministros de Estado, de acuerdo con el artículo 226, de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, y por tanto tienen derecho a disfrutar de las mismas prerrogativas, a percibir los mismos emolumentos, y asignaciones que aquellos. Veamos esa norma jurídica:

Artículo 205.

¿Los Miembros de la Asamblea Legislativa tendrán por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado¿

Como se ha señalado, reconocemos la equiparación entre los Legisladores y los Ministros de Estado, efectivamente confirmada por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5 de diciembre de 1996, que declaró que ¿NO ES INCONSTITUCIONAL la frase `emolumentos y asignaciones¿, contenida en el artículo 205 de la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984. Sin embargo, el tema medular de la discusión que nos ocupa en

esta oportunidad es de orden presupuestaria, por lo que es en ese sentido, donde se ubica la respuesta a su interrogante.

La Constitución Política panameña contiene un principio general de administración presupuestaria, específicamente de ejecución presupuestaria, en su artículo 273, cuya letra dice lo siguiente:

Artículo 273.

¿Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto.¿ (La Procuraduría subraya)

La disposición constitucional anterior ha sido de igual manera llevada al ámbito legal, encontrándose en la Ley 98 de 21 de diciembre de 1998, Ley de Presupuesto General del Estado, con el siguiente texto:

Artículo 154.

¿PRINCIPIO GENERAL. No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación, así mismo el Estado no podrá exigir ningún tributo si no consta en el Presupuesto como parte de los ingresos.¿ (La Procuraduría subraya)

El contenido del principio de administración presupuestaria señalado, se explica en otros términos diciendo que, para poder acceder a un gasto público debe existir en el Presupuesto la partida bien sea ésta real o estimada que justifique dicho gasto. De allí que, de no existir la partida -real o estimada- no podrá verificarse la erogación del tesoro público.

De acuerdo con la petición del Presidente de la Asamblea Legislativa la petición que formula al señor Ministro de Economía y Finanzas obedece al hecho de que en su ¿presupuesto no está contemplada dicha partida¿ y se hace necesario les ¿otorgue el financiamiento para el pago de B/.1,998,000.00¿.

La confrontación de la petición del Presidente de la Asamblea Legislativa con las normas presupuestarias configuran la necesidad de un Crédito Adicional Suplementario, definido por el artículo 195, de la Ley 98 de 1998, Ley de Presupuesto como:

Artículo 195

¿CRÉDITOS ADICIONALES. Los Créditos adicionales son aquellos que aumentan el monto del Presupuesto General del Estado y se dividen en dos clases: Extraordinarios y Suplementarios. Los extraordinarios son aquellos que se aprueban con el fin de atender, por causas imprevistas y urgentes, los gastos que demanden la creación de un servicio y/o proyecto no previsto en el Presupuesto; y los Suplementarios, aquellos destinados a

proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el Presupuesto. (Lo destacado es nuestro)

Definido el Crédito Adicional Suplementario, cobra importancia en este examen otra norma concordante con esa figura, y es la que se refiere a la viabilidad de éstos, en tal sentido, nos dice el artículo 196 de la Ley de Presupuesto que:

Artículo 196

¿VIABILIDAD DE LOS CRÉDITOS ADICIONALES. Los créditos adicionales serán viables cuando exista un superávit o excedente real en el Presupuesto de Ingresos, exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto o se cree uno nuevo.¿

La norma transcrita contempla tres fórmulas o mecanismos que dan lugar a la consecución de un Crédito Adicional, para este evento, Suplementario; y éstas vienen a ser:

- a. Cuando exista un superávit o excedente real en el Presupuesto.
- b. Cuando exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto.
- c. Cuando se cree un nuevo ingreso

Luego de examinar el marco normativo presupuestario y la petición de ¿financiamiento¿ que el Órgano Legislativo ha formulado al Ministerio de Economía y Finanzas, observamos que esa Cámara no ha justificado la existencia de una de las fórmulas que hacen la concesión de un Crédito Adicional Suplementario, pues no sustenta la existencia de un superávit o excedente real, un ingreso no estipulado o uno nuevo que engrose su activo. Por consiguiente, somos del criterio que le asiste razón al señor Ministro de Economía y Finanzas en su dictamen, y en consecuencia procedería que el Órgano Legislativo incluya el gasto comentado en su próximo Presupuesto anual.

Este Despacho desea insistir en el fiel seguimiento de los imprescindibles principios de moralidad y transparencia que deben regir la administración y ejecución presupuestaria, y que crean el marco de un correcto manejo de la cosa pública, donde todos estamos llamados a interactuar, en beneficio del objetivo común, de una administración de la cosa pública de manera eficiente.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿