

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N° 34

24 de enero de 2002

Proceso de Constitucionalidad	Demanda de Inconstitucionalidad, promovida por Nander Pitty Velásquez contra una frase
Concepto de la Procuraduría de la Administración.	del artículo 200 de la Ley 55 del 27 de diciembre de 2000 , "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2001."

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia.**

Concurro respetuosamente ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para evacuar el traslado que se me ha conferido de la demanda de inconstitucionalidad a que se refiere el margen superior de la presente Vista, ordenado mediante providencia del once (11) de enero del año dos mil uno (2001), visible a foja doce (12) del respectivo cuaderno judicial.

I. Pretensión del demandante:

Con la presentación de la demanda en referencia, el Doctor Nander Pitty Velásquez, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declare inconstitucional una frase contenida en el artículo 200 de la Ley 55 del 27 de diciembre de 2000, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2001", que se transcribe a continuación:

**"... previo concepto favorable de la
Comisión de Presupuesto de la Asamblea**

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Legislativa, para lo cual el Organo Ejecutivo remitirá toda documentación necesaria a dicha Comisión.” (Negritas adicionadas por el demandante)

II. Los hechos expuestos en la demanda.

El demandante expresa como hechos fundamentales de su acción, los siguientes:

Primero: La Asamblea Legislativa aprobó la Ley número 55, de 27 de diciembre de 2000, cuyo título es 'Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2001", la cual fue promulgada en la Gaceta Oficial número 24,209, correspondiente al jueves 28 de diciembre de 1984.

Segundo: La disposición legal que se acusa de inconstitucional forma parte del artículo 200 de la Ley número 55, de 27 de diciembre de 2000.

Tercero: La disposición legal que se acusa de inconstitucional dispone: a) Que para la aprobación del plan de contención del gasto público, el Organo Ejecutivo debe recibir el concepto favorable previo de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa; y, b) Que el Organo Ejecutivo debe remitir toda la documentación necesaria a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Cuarto: El artículo 153 de la Constitución Nacional limita la participación de la Asamblea Legislativa, pues no le atribuye facultades para la administración del Presupuesto General del Estado y define su participación en el proceso a 'intervenir en la aprobación del presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución', tal como reza el numeral 4 del mencionado artículo; y, de manera adicional y extraordinaria, el artículo 271 de la misma Constitución Nacional, faculta a la Asamblea Legislativa para aprobar

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

'cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente' que le solicite el Organó Ejecutivo.

Quinto: La Constitución Política de la República de Panamá otorga a la Asamblea Legislativa, como Organó del Estado, las facultades descritas en el hecho anterior, pero no a una Comisión de dicho Organó. En sentencia de 30 de mayo de 1995, publicada en la Gaceta Oficial número 22,864, de 7 de septiembre de 1995, en cuanto a la referencia en la Ley a una Comisión de la Asamblea y no al Organó Legislativo, dijo lo siguiente: 'En orden a lo expuesto se tiene entonces, que si bien el principio de la separación de los tres Organos del Estado no es absoluto, sin embargo en el caso que ocupa al Pleno de la Corte, es evidente que la frase 'y sujeto a la ratificación de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa', contenida en los pretranscritos artículos 34 y 35 de la Ley 8 de 1994, confrontada a la luz de la facultad legislativa que el artículo 153 de la Constitución Política confiere a la Asamblea Legislativa (Pleno) y más concretamente el numeral 15 de dicha excerta constitucional, constituye una abierta intromisión en otro Organó del Estado. ---Pues resulta visiblemente extraño que una Comisión Permanente de la Asamblea Legislativa intervenga en la preparación y expedición de un Acto Administrativo cuya facultad corresponde a otro Organó de Estado, al someter a la ratificación o convalidación de los 'contratos de concesión' a la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa'; lo cual, constituye, además, una evidente limitación a la gestión administrativa que de conformidad con la Organización dispuesta y creada por la Constitución Política, en la distribución de las facultades de los

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Organos del Estado, realiza el Ejecutivo a través del Consejo de Gabinete según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 174 de dicha Carta Fundamental. --- Además, la ratificación o convalidación, en ese caso, como se tiene visto, constituye una función legislativa propia de la Asamblea Legislativa y no así, de una de sus Comisiones Permanentes, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 15 del artículo 153 de la Constitución."

Sexto: La Constitución Política de la República de Panamá no contempla la figura de la modificación general del Presupuesto General del Estado durante su vigencia. Bien ha dicho el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 10 de julio de 2001, que 'la esencia de la Ley de Presupuesto estriba en ser una ley sustancial, la ley que adopta y organiza la actividad financiera del Estado durante el período de su vigencia y que, por lo tanto, es norma de conducta obligatoria que deben acatar las diferentes entidades públicas para llevar a cabo el plan financiero contenido en la misma. Es, por lo tanto, incompatible la tesis de la Ley de presupuesto como legislación vinculada por la legislación sustancial, en atención precisamente a la misión de regulación financiera que cumple. --- La ley que aprueba el Presupuesto es una ley plena, la ley de ordenación jurídico-financiera del Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que al momento de adoptarse y, aun prepararse, tiene preeminencia sobre la legislación sustantiva en materia relacionada con su naturaleza de ordenamiento financiera del Estado, debiendo mantener su contenido relacionado con la actividad administrativa de recaudación de percepción de ingresos, que opera como una autorización para su recaudación, pero en especial con la realización de gastos, los cuales en el Presupuesto, tienen límite cualitativo, cuantitativo y temporal

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

en cuanto a los egresos, con arreglo al principio contenido en el artículo 273 de la Constitución Política, es decir como ordenación suprema de la actividad financiera del Estado.' La contención del gasto público no puede interpretarse como una modificación general del Presupuesto General del Estado, porque precisamente es el cumplimiento del programa que dicho Presupuesto contiene. Sólo puede hacerse el gasto público hasta la extensión de los ingresos que el Estado obtenga de las fuentes contempladas en el Presupuesto General, de manera que si no hay ingresos suficientes, no podrán autorizarse gastos que no tengan su correspondiente financiamiento y esta labor de contención corresponde exclusivamente, por un lado al Organo Ejecutivo como entre (sic) recaudador y pagador; y por otro lado a la Contraloría General de la República como ente fiscalizador del gasto público.

Séptimo: Las únicas modificaciones individualizadas del Presupuesto General del Estado que contempla la Constitución Política de la República de Panamá son las que pueden hacerse vía créditos suplementarios o extraordinarios, casos que suponen la identificación de fuentes nuevas de percepción de ingresos o la sustitución de proyectos que ya estaban presupuestados. Nadie niega que para la consideración de las solicitudes de tales créditos la Asamblea Legislativa pueda requerir al Organo Ejecutivo información precisa relacionada con los mismos; pero de ninguna manera existe una facultad constitucional del Organo Legislativo de vigilar la recaudación de los ingresos del Estado y su aplicación al gasto público. En la sentencia de 10 de julio de 2001 citada, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia aclaró la materia sin lugar a dudas, en el párrafo que se transcribe: 'Artículo 179. Numeral 5° ... Dicho precepto coloca en cabeza el Organo Ejecutivo la potestad de

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

vigilar la recaudación de los tributos y el uso que se les otorgue. Por tal razón, la atribución de la Asamblea de administrar su propio presupuesto, cuyo contenido son fondos públicos, invade las potestades del Organo Ejecutivo. Dichas potestades constitucionales son, desde luego, adicionales a las facultades que otras normas de naturaleza legal le confían al Organo Ejecutivo, contenidas en el artículo 629, numeral 1° del Código Administrativo y, en particular, las normas sobre ejecución presupuestaria que suele acompañar la Ley que aprueba el Presupuesto anualmente. De allí que a dicha administración de las rentas nacionales contenidas en el Presupuesto constituye una atribución del Organo Ejecutivo y no del Organo Legislativo.'

Octavo: A pesar de que no elaboró en detalle el concepto sobre el que quiso referirse en cuanto a los denominados 'plan de contención del gasto' y 'plan de reducción del gasto', que podrían interpretarse como acciones encaminadas, primero a la contención del gasto público cuando la recaudación de los tributos acusa una sensible pero recuperable disminución; y a la reducción cuando es evidente que la recaudación predecible en el resto del año no será suficiente para hacer frente al gasto público, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dijo en sentencia de fecha 21 de agosto de 2001, al aplicar el artículo 267 de la Constitución Nacional, lo siguiente: 'Dicha norma recoge o reconoce el principio de equilibrio presupuestario. No encuentra objeción alguna el Pleno en aplicar el principio de equilibrio presupuestario no solamente en la fase de formulación del presupuesto, ni aún de aprobación del presupuesto, sino a lo largo de toda su vigencia. ello (sic) obedece a una tradición en materia financiera, y al cual viene predicada la institución de la reducción presupuestaria ante

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

circunstancias que alteren dicho principio, que, en la actualidad, se contrae a dos instituciones, la del plan de contención del gasto, y el plan de reducción del gasto, que constituyen atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas (Ley N° 97, de 1998, artículo 2°, 2).
--- La posibilidad de reducciones presupuestarias viene predicada, con toda naturalidad, de la naturaleza de los ingresos públicos, que son, por una parte, una estimación, un cálculo aproximativo de los que habrán de producirse, y, en el terreno tributario, además de esa connotación de estimación, una autorización para su recaudación, preservando en materia tributaria, la noción, ya superada en el derecho presupuestario contemporáneo, de la naturaleza de actos-condición de los tributos, que opera no en cuanto a la existencia de los tributos una vez establecidos con fundamento en el principio de reserva legal que los caracteriza (artículo 148, y 153, numeral 10° de la Constitución), sino en cuanto a la función de su recaudación. Dicho lo que antecede, es obvio y natural, que el plan de contención del gasto sea una atribución que le corresponde el Organo Ejecutivo, plan éste, que, una vez aprobado, con o sin intervención de la Comisión de Presupuesto, dependiendo si nos encontramos ante el plan de contención o de reducción de gastos, a que se refiere la ley orgánica de creación del Ministerio de Economía y Finanzas, en los preceptos ya citados, deviene obligatorio para todas entidades y Organos del Estado, y que dimana de la potestad de ejecución del Presupuesto, al cual se refirió *in extenso* la sentencia cuya aclaración se solicita, ubicando dicha potestad en el artículo 179, numeral 5° de la Constitución Política.'

Noveno: Las normas sobre ejecución presupuestaria que se suele colocar al final de la Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado no puede conferir a la Asamblea

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Legislativa, ni a sus comisiones, facultades referentes a la etapa de ejecución presupuestaria que no le han sido conferidas expresamente a dicho Organó ni a ninguna de sus comisiones por la Constitución Política de la República de Panamá.”
(Cf. f. 2 - 6)

III. Normas Constitucionales que se estiman infringidas y conceptos de infracción.

El abogado demandante considera que la frase impugnada, viola el Artículo 264 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

“Artículo 264: Corresponde al Organó Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Organó Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.”

Al explicar el concepto de violación, expresa el jurista actor, que “El artículo constitucional transcrito no autoriza en ninguna forma a la Asamblea Legislativa ni a ninguna de sus Comisiones Permanentes, para desempeñar ninguna función relacionada con la etapa de ejecución del Presupuesto General del Estado.”

Para él, “La contención del gasto público por la insuficiencia de la recaudación de tributos es una atribución exclusiva del Organó Ejecutivo, sin desconocer las facultades constitucionales y legales sobre la materia de la Contraloría General de la República.”

Agrega el actor que “La Constitución no contempla la posibilidad de hacer modificaciones generales del Presupuesto General del Estado.”

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Termina diciendo el Doctor Pitty Velásquez que "La disposición legal impugnada viola en el concepto de violación directa por omisión el artículo 264 de la Constitución Nacional y atribuye a la Asamblea Legislativa funciones adicionales que no le fueron conferidas en la ley fundamental de la Nación." (V. f. 7)

En segundo lugar, se estima infringido el artículo 179, numeral 5, de la Constitución Política, que dice:

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la república con la participación del Ministro respectivo:

1. ...

5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

..."

En esta ocasión explica el colega demandante, que la violación es directa por omisión, "pues la norma legal acusa(sic) hace caso omiso de que la administración de las rentas nacionales corresponde exclusivamente al Organismo Ejecutivo y de que el Organismo Legislativo carece de toda competencia constitucional sobre este importante aspecto de la ejecución del Presupuesto General del Estado." (V. f. 8)

En tercer lugar, que la disposición legal impugnada transgrede la norma constitucional contenida en el numeral 1, del artículo 157, que se copia a continuación:

"Artículo 157: Es prohibido a la Asamblea Legislativa.

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

..."

Sobre el concepto se expone en la demanda que "La violación a la norma constitucional transcrita en este apartado ha ocurrido en el concepto de violación directa por omisión porque la disposición legal acusada de inconstitucional contraría de manera evidente la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales." (V. f. 8)

El cuarto y último cargo de inconstitucionalidad lo hace recaer el actor en el artículo 2 de la Ley Fundamental, "Como consecuencia de las violaciones constitucionales señaladas anteriormente...", y su texto los reproducimos, a renglón seguido:

"Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

Concepto de la infracción expuesto en la demanda:

"La violación a la norma constitucional transcrita en este apartado ha ocurrido en el concepto de violación directa por omisión porque, en transgresión de las facultades constitucionales del Organo Ejecutivo en la administración y recaudación de las rentas nacionales, otorga a una Comisión del Organo Legislativo facultades que la Constitución Nacional no otorga al Pleno de dicho Organo.

Entendemos que la separación de los Organos del Estado no es absoluta sino la de un régimen de armónica colaboración, pero esto no conduce al desconocimiento por un Organo del Estado de las facultades que la Constitución Política de la República de Panamá ha conferido de manera privativa a otro Organo del Estado.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

La ocasión es propicia para que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia aclare de manera didáctica las facultades de que están investido (sic) los Organos Ejecutivo y Legislativo en la etapa de ejecución del Presupuesto General del Estado, porque los aspectos atinentes a su elaboración ya fueron definidos de manera diáfana en las sentencias invocadas en la presente acción." (Cf. f. 8 - 9)

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En la Corte Suprema de Justicia, existen en trámite dos demandas de inconstitucionalidad sobre la materia que nos ocupa en el presente proceso, una presentada por el Dr. Nander Pittí Velásquez contra frases del Artículo 2 de la Ley 97 del 21 de diciembre de 1998, "Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones"; y otra, presentada por los Licenciados Amilcar Bonilla y Mario Van Kwartel, contra frases contenidas en las Leyes 97 de 1998, 20 de 1999 y 55 de 2000, por lo cual se deberá proceder a la acumulación de las mismas con la acción que ahora es motivo de nuestra intervención, en su momento oportuno, para cumplir con el principio de economía procesal.

En adelante, procedemos a emitir nuestro concepto, en virtud de la providencia del 11 de enero de 2002, emitida por el Honorable Magistrado Sustanciador.

Para mayor claridad de nuestra exposición, nos permitimos reproducir el contexto normativo en el cual se encuentra inserta la frase acusada de inconstitucional, resaltando ésta en negritas:

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

"Artículo 200. PROCEDIMIENTO. El Ministerio de Economía y Finanzas realizará el seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Presupuesto General del Estado, para asegurar que su avance físico y financiero corresponda a lo previsto.

En caso en que se determine incumplimiento en los calendarios de ejecución preparados por las propias instituciones ejecutoras, el Ministerio de Economía y Finanzas podrá retener los pagos, con base a las asignaciones mensuales establecidas, hasta que se solucionen los problemas que obstaculizan la ejecución del Presupuesto.

El Ministerio de Economía y Finanzas dará seguimiento a la ejecución financiera del sector público y si en cualquier época del año considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles pueda ser inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, presentará un plan de contención del gasto público, con la finalidad de mantener el equilibrio financiero. Este plan podrá ser aprobado mediante Resolución Ejecutiva, **previo concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para lo cual el Órgano Ejecutivo remitirá toda la documentación necesaria a dicha Comisión."**

Como puede observarse, la frase acusada de violar la Constitución Política, dice relación con la participación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, en la aprobación del llamado Plan de Contención del Gasto Público, que debe ser propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuando en cualquier época del año considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles pueda ser inferior al total de los gastos autorizados en el

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Presupuesto General del Estado. Respecto al tema sometido al control de constitucionalidad, resulta fundamental hacer algunas consideraciones preliminares tanto sobre el Principio de Separación de Poderes del Estado, como sobre El Presupuesto General del Estado.

A tal efecto citamos al autor Jaime Santofimio, quien afirma lo siguiente sobre la atenuación del Principio de Separación de Poderes, aplicable en los sistemas políticos influenciados por la Constitución Política norteamericana:

“La concepción francesa de la división de poderes, difiere sustancialmente de la predicada por la doctrina -fuente de los revolucionarios franceses-. No obstante ser admitida y constituir postulado básico de la revolución, en su dinámica rompe los dogmas teóricos y se adecua a las necesidades de una revolución que necesitaba consolidarse y que se vio abocada al fortalecimiento y concentración del poder ejecutivo a través de la administración. En la revolución y Constitución norteamericanas, según Tropper, el concepto de división de poderes acogió la tridivisión, pero no lo hizo dentro de un campo de separación total, sino de colaboración, en donde el poder controlaba al poder; una especie de balanza en el ejercicio de la soberanía, de pesos y contrapesos, o como el mismo estudioso los llama *checks and balances*.

En la concepción norteamericana, la separación de poderes constituye un principio flexible, que busca ante todo evitar el despotismo en el ejercicio del poder. De esta interpretación, en la práctica resultan, conjugándose, dos postulados: el de la separación de poderes y el del equilibrio de los poderes (*bilanciamento dei poteri*) que hacen dinámico el esquema de su funcionamiento y evitan el surgimiento del despotismo en la medida que cada

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

poder, dentro del ámbito de sus competencias, ejerce la vigilancia necesaria de los otros poderes en un sistema de pesos y contrapesos¹." (Santofimio G., Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Tomo I. 1996. 242,243.)

Es evidente que la Constitución Política panameña responde a la mencionada concepción flexible del Principio de Separación de Poderes, desde su mismo Artículo 2, según el cual, "El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

Por otro lado, el Presupuesto es definido por Edison Gnazzo como:

"un documento que prevé, compila u ordena los gastos e ingresos del Estado para un período determinado. Esta definición cubre por lo menos los aspectos clásicos del Presupuesto Público (la existencia de un documento aprobado con fuerza de ley que estima, revela y ordena racionalmente los gastos e ingresos del gobierno para un período dado, generalmente un año). Podría complementarse con un concepto moderno por el cual el Presupuesto identifica el curso de acción que debe seguir el gobierno. Hoy en día nadie duda de la necesidad de sanción legal (o norma jurídica de fuerza equivalente) para dar origen al Presupuesto Público. Ello no fue siempre así, y por el contrario, en su origen el Presupuesto marcó un predominio del Poder Ejecutivo (fundamentalmente en los regímenes monárquicos y de fuerza); luego la teoría y el ejercicio práctico de la división de poderes tradujo una más o menos exacta delimitación de responsabilidades, que

¹ Michel Tropper. *Montesquieu e la seprazione de potréé negli statio uniti...* Op. Cit., supra, nota No 193.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

dio al Parlamento funciones de autorización de los créditos y examen de la ejecución, en tanto que la ejecución misma ha quedado en manos fundamentalmente del órgano administrador." (Principios Fundamentales de Finanzas Públicas y Política Fiscal. Ediciones Junin, 1977. Pág. 263.)

Ahora bien, la primera infracción constitucional señalada por quien mediante el ejercicio de la acción correspondiente ha puesto en funcionamiento el procedimiento de control constitucional, recae sobre el artículo 264 de la Constitución Política, del siguiente tenor literal:

"Artículo 264: Corresponde al Organismo Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Organismo Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación."

En este caso, la norma establece la competencia del Organismo Ejecutivo para elaborar el proyecto de Presupuesto que deberá ser sometido al Organismo legislativo para su examen, modificación, rechazo o aprobación. Obsérvese que en esta etapa, ambos Organismos del Estado tienen claramente delimitadas sus competencias. Más, el Artículo 266 del mismo cuerpo normativo superior, indica seguidamente que "El Organismo Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. La Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa participará en dichas consultas." Si bien, éstas consultas presupuestarias se refieren al Proyecto de Presupuesto General del Estado, está claro que la intención del constituyente es dar también injerencia en el tema del control presupuestario al Organismo Legislativo, encargado de su examen, aprobación, modificación

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

o rechazo, para lo cual ha previsto su participación a través de la respectiva Comisión de Presupuesto.

A nivel de la Constitución Política, se tiene que según el artículo 265, El Presupuesto General del Estado, "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."

Para este despacho del Ministerio Público, es evidente que la frase impugnada no infringe lo estipulado en el Artículo 264 de la Constitución Política, por cuanto esa norma legal es coherente y persigue dar cumplimiento eficaz al llamado principio de equilibrio presupuestario (entre ingresos y egresos), inserto en otro Artículo de la Constitución, el 267, mediante el procedimiento que conduce a la reducción del Presupuesto General del Estado, en el cual participan los Órganos Ejecutivo y Legislativo.

En efecto, según la normativa vigente, desde el mismo momento en que el Ministerio de Economía y Finanzas (Órgano Ejecutivo), encargado de la administración presupuestaria "considera que los ingresos recaudados son inferiores a los contemplados en el Presupuesto General del Estado y no exista previsión para solventar tal condición", deberá presentar un plan de contención del gasto público, el cual pasa por la consideración del Consejo de Gabinete para su aprobación. La participación del Órgano Legislativo se produce seguidamente, a través de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, a la cual se somete dicho plan también para su aprobación.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad contra el numeral 5, del Artículo 179 de la Constitución Política, es nuestro criterio que no existe fundamento jurídico, por cuanto dicha norma superior dice relación con la atribución que tiene el Presidente o la Presidenta de la República, con la participación del Ministro respectivo, para "Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales", lo cual, si bien compartimos con el demandante, viene a significar que el Órgano Ejecutivo es el administrador por excelencia de las recaudaciones fiscales, en nada prohíbe la participación del Órgano Legislativo en lo que respecta a la aprobación de la llamada contención del gasto público, toda vez que, en definitiva, ésta viene a significar, una modificación del Presupuesto General del Estado que ese mismo Órgano deliberante ha dictado mediante Ley formal.

Cabe observar que las normas de la Constitución Política deben ser interpretadas de manera integral, como lo ha sostenido la propia Corte Suprema de Justicia en diferentes pronunciamientos judiciales, y por ello, es oportuno examinar en este proceso lo que establece el Capítulo 2, del Título XI, de la Constitución Política, que regula el Presupuesto General del Estado. Empezando por su Artículo 267, que dice:

"Artículo 267: En el Presupuesto elaborado por el Organo Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos y deberá presentarse a la Asamblea Legislativa al menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto del año fiscal en curso, salvo el caso especial del artículo 179, numeral 7."

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Aún cuando este artículo hace referencia al equilibrio necesario entre ingresos y egresos, que debe existir en el Proyecto de Presupuesto, sus efectos se proyectan al tiempo en que el Presupuesto ha sido aprobado mediante Ley formal, porque es de la esencia de dicho instrumento mantener el balance que permita su eficaz ejecución. Así mismo, puede entenderse que la injerencia que tiene la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa en la etapa de consultas presupuestarias respecto al proyecto de presupuesto, puede trasladarse al tiempo de ejecución del Presupuesto, al debatirse sobre una posible contención de éste, como lógica consecuencia de haber intervenido en su examen, modificación, aprobación ó rechazo. Lo cierto es que por ningún lado las normas de la Constitución han prohibido la participación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa en la aprobación de una Reducción o Contención del Presupuesto, situaciones que en definitiva implican su modificación. La única prohibición señalada a la Asamblea Legislativa en este tema es la de que "no podrá expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas" (Artículo 272 C.N.); sin embargo, la frase demandada contenida en el Artículo 200 de la Ley 55 de 27 de diciembre de 2000, no se refiere a éste supuesto prohibitivo constitucional.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Otras normas de la Constitución contenidas en el mismo Capítulo 2°, del Título XI, parecen indicar una marcada tendencia a permitirle a la Asamblea Legislativa participar activamente en la "modificación material de los Presupuestos Generales". Así por ejemplo, si observamos lo dispuesto por el Artículo 271 tenemos que:

"Artículo 271: Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Organismo Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Legislativa en la forma que señale la Ley."

En esta norma se establece la posibilidad que aún estando vigente el Presupuesto General, el Organismo Ejecutivo, encargado de su administración, solicite la aprobación de la Asamblea legislativa para créditos suplementarios o extraordinarios, esto es, que no es extraño a nuestro máximo ordenamiento jurídico, que el Organismo administrador por excelencia, conjuntamente con el Organismo deliberante por excelencia, procedan a hacer modificaciones a los Presupuestos, el primero proponiendo y el segundo otorgando su aprobación. Procedimiento éste, por demás, acorde con el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos, rector de nuestro sistema político.

Adicionalmente, debe mencionarse que si bien el Organismo Ejecutivo es quien administra y ejecuta el Presupuesto la Asamblea Legislativa conserva la potestad de aprobar las "modificaciones materiales al Presupuesto General", considerando entre otras cosas un elemental principio de certeza jurídica presupuestaria que se ve concretado en la

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

necesidad de que todos los ingresos y gastos públicos deben estar contemplados en ese instrumento fiscal del Estado. Esto puede colegirse con relativa facilidad de los artículos 273 y 274 de la Constitución Política que dicen, respectivamente:

"Artículo 273: No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto."

- o - o -

"Artículo 274: Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas 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."

A juicio de la suscrita Procuradora de la Administración, para que una norma, disposición o acto en general, se considere inconstitucional no basta que carezca de regulación específica en la Ley Fundamental del Estado, sino que debe ser incompatible con nuestra Constitución Política y éste no parece ser el caso de la frase legal cuya declaratoria de inconstitucionalidad demanda el Doctor Nander Pitty Velásquez.

De manera tal que, en nuestro concepto, la disposición contenida, en el Artículo 200 de la Ley 55 de 27 de diciembre de 2000, por la cual se dictó el Presupuesto General del Estado para el año 2001, que dice: *"previo concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para lo cual el Organo Ejecutivo remitirá toda documentación*

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
necesaria a dicha Comisión”, no transgrede los artículos 264,
179 numeral 5, y como consecuencia tampoco el Artículo 157,
numeral 1, y Artículo 2; ni ninguno otro de la Carta Magna
Nacional, y así le solicito respetuosamente a los Honorables
Magistrados de la Corte Suprema de Justicia declararlo en su
oportunidad procesal.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

MATERIA:

Presupuesto

Asamblea Legislativa

Plan de Contención del Gasto Público