

12 de Noviembre de 1999.

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION NANDER PITY VELASQUEZ SOLICITA LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 16 DE LA LEY No. 35 DE 30 DE JULIO DE 1999.

SEÑOR MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA HONORABLE CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

Por este medio comparecemos ante Vuestra distinguida Magistratura, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2554 del Código Judicial, según el cual le corresponde a este Despacho emitir concepto, entre otros casos, respecto a las demandas de inconstitucionalidad que se presenten ante la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, procedemos a consignar nuestro estudio Constitucional en la siguiente forma:

I. Transcripción del acto acusado de inconstitucionalidad:

En el presente proceso Constitucional se impugna el artículo 16 de la Ley No 35, de 30 de julio de 1999, por el cual se adiciona el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, cuyo texto se transcribe inmediatamente:

¿Artículo 16. Se adiciona el Artículo 247-A al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, así:

Artículo 247-A. Los presupuestos de funcionamiento de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República, individualmente considerados, no serán inferiores al dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Ambos presupuestos se incrementarán, anualmente, al menos en forma proporcional al aumento del Presupuesto General del Estado. Para garantizar la independencia presupuestaria financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, en razón de su responsabilidad fiscalizadora, y para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 155 de la Constitución Política, ambos organismos elaborarán sus propios presupuestos. Con el propósito de materializar, de manera efectiva, el desarrollo de su administración, el Gobierno Central deberá transferir a las precitadas entidades, las partidas asignadas, conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado.

El presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa incluirá las partidas circuitales y, para su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del presupuesto de funcionamiento. El componente circuital del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior.¿

III.En cuanto a las normas de la Constitución Política de la República que se estiman infringidas y los conceptos de tales infracciones, el actor señala las siguientes:

A.

¿Artículo 155. Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

1. Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si han sido expedidas en la forma que prescribe la Ley.

2. Admitir o rechazar la renuncia del Presidente y de los Vicepresidentes de la República.
3. Conceder licencia al Presidente de la República cuando se la solicite y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.
4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la Ley requieran la ratificación de la Asamblea legislativa.
5. Nombrar al Contralor General de la República, y al Subcontralor de la República, al Magistrado del Tribunal Electoral y a su suplente que le corresponda conforme a esta Constitución.
6. Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y el Reglamento Interno, las Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.
7. Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando éstos, a juicio de la Asamblea Legislativa, sean responsables de actos atentatorios o ilegales. O de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea executable se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Legisladores, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea.
8. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República.
9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Organo Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral once del artículo 153, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Legislativa requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 157, numeral 7. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Legislativa. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.
10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.
11. Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.

A.1-Concepto de infracción Constitucional:

A juicio del abogado demandante, el artículo transcrito de la Constitución

Política ha sido violado por que: ¿...no autoriza en ninguna forma a la Asamblea Legislativa para adjudicarse funciones administrativas adicionales o distintas a las aquí expresadas, por lo que toda disposición legal en la que la Asamblea Legislativa se asigne facultades para ejercer funciones administrativas distintas es violatoria del artículo 155 de la Constitución Política de la República de Panamá.

La disposición legal impugnada - sigue argumentando el jurista- viola en el concepto de violación directa el artículo 155 de la Constitución Nacional y atribuye a la Asamblea Legislativa funciones adicionales que no le fueron conferidas en la ley fundamental de la Nación.¿

B.

¿Artículo 211. La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Organo Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto.

Los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Organo Judicial y el Ministerio Público, el Organo Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Legislativa determine lo que proceda.¿

B.1-Concepto de infracción Constitucional:

Explica el actor que: ¿La disposición legal impugnada viola el artículo 211 de la Constitución Nacional en el concepto de violación directa, porque la norma constitucional aludida establece un régimen presupuestario especial aplicable sólo al Organo Judicial y al Ministerio Público y la Carta Magna no autoriza en ninguna forma a la Asamblea Legislativa a hacer extensivo dicho régimen a otros Organos o entidades del Estado.¿

C.

¿Artículo 252. Son funciones del Consejo Provincial, sin perjuicio de otras que la Ley señale, las siguientes:

1...

2...

3.-Preparar cada año, para la consideración del Organo Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución.

4.-Supervisar la marcha de los servicios públicos que se presten en su respectiva Provincia.¿

C.1- Concepto de la infracción Constitucional:

De acuerdo con el libelo contentivo de la demanda bajo examen: ¿La disposición legal impugnada denomina ¿partidas circuitales¿ a lo que deben ser las obras públicas que se deben ejecutar en cada Provincia, reduce su ámbito a la esfera de los circuitos electorales y, además, sustrae su administración del ámbito del Organo Ejecutivo, para situarla como una función de la Asamblea Legislativa, sin fundamento en ninguna norma constitucional. La disposición legal impugnada viola en el concepto de violación directa los numerales 3 y 4 del artículo 252 de la Constitución Nacional.¿

D.

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

D.1-Concepto de la infracción Constitucional:

A criterio del Licenciado Nander A. Pitty Velásquez: ¿La disposición legal impugnada viola la norma constitucional transcrita en el concepto de violación directa, porque impone al Organo Ejecutivo la obligación de incluir, en la elaboración del Proyecto de

Presupuesto General del Estado, presupuestos de funcionamiento para la Asamblea Legislativa y para la Contraloría General de la República no inferiores al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central; porque impone al Organismo Ejecutivo en la aludida elaboración a incluir unas llamadas ¿partidas circuitales¿, que no son otra cosa que presupuesto de funcionamiento propios de cada Legislador, para lo cual no están autorizados por la Constitución Nacional; además, obliga al Organismo Ejecutivo a mantener un mínimo presupuestario en dichas partidas al establecer que ¿el componente del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior; y establece un presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, lo cual no está autorizado por la Constitución Nacional.¿

E.

¿Artículo 268...

La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República. Si conforme a lo previsto en este artículo, se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.¿

E.1- Concepto de la infracción Constitucional:

Explica el demandante que: ¿ la Asamblea Legislativa debe respetar la iniciativa del Organismo Ejecutivo en la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y, al ejercer su atribución constitucional de aprobarlo, sólo puede intervenir en la forma que establece la norma constitucional transcrita y siempre con sujeción a la aprobación del Consejo de Gabinete. La violación de la norma constitucional ocurre en el concepto de violación directa.¿

F.

¿Artículo 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

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

F.1-Concepto de la infracción Constitucional:

¿La disposición acusada de inconstitucional ¿ expone el demandante- dispone la administración de las rentas nacionales, sin autorización constitucional para hacerlo, puesto que la Asamblea Legislativa no tiene un régimen presupuestario especial como el dispuesto por la Constitución Nacional para el Organismo Judicial y el Ministerio Público.

La Asamblea Legislativa carece de facultades para ordenarle al Organismo Ejecutivo que le traslade partidas presupuestarias; no puede participar en la administración de las rentas nacionales y no está facultada para establecer ni administrar partidas para el desarrollo de proyectos de los Legisladores en sus circuitos electorales.

La Asamblea Legislativa no está autorizada por la Constitución Nacional para administrar un presupuesto de inversiones.

La violación a la norma constitucional transcrita ocurre en el concepto de violación directa.¿

G.¿Artículo 1. 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.¿

¿Artículo 157. Es prohibido a la Asamblea Legislativa.

- 1.Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
- 2...
- 3...
- 4...
- 5.Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.
- 6...
- 7...
- 8.Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Organó Ejecutivo.¿

G.1-Concepto de la infracción Constitucional:

Indica el actor que la disposición legal impugnada transgrede las normas Constitucionales recién transcritas: ¿Como consecuencia de las violaciones constitucionales señaladas anteriormente...¿ , en el concepto de violación directa.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración:

Está claro que el objetivo del artículo 247-A, es garantizar ¿la independencia presupuestaria, financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República¿, y para ello esta misma norma procura establecer los lineamientos que hagan efectiva esa autonomía económica, indicando que el gobierno central tiene la obligación de transferir a tales entidades las cifras asignadas ¿conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado¿. Esto último, es el segundo aspecto destacable porque se hace expresa referencia al Presupuesto General del Estado. Incluso, dice la norma, en cuanto al Presupuesto de Inversiones, éste debe incluir las Partidas Circuitales y deberá aplicárseles el procedimiento del Presupuesto de funcionamiento cuando se proceda a su elaboración y administración.

De lo que se lleva dicho se desprenden dos aspectos fundamentales, a saber:

- a.1-Se establece la autonomía económico financiera, a favor de dos instituciones capitales: Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa, asignándoles un porcentaje fijo de los ingresos corrientes del Gobierno;
- b. 2-Se hace mención expresa que las normas y procedimientos para lograr esa autonomía deben contemplar y estar coordinadas con el Presupuesto General del Estado.

Para este Despacho, no se ha producido la violación del artículo 155 de la Constitución Política, porque ciertamente la norma legal no le atribuye a la Asamblea Legislativa funciones administrativas incompatibles con las descritas en tal disposición de nuestra Carta Magna.

En otro orden, y refiriéndonos a la supuesta violación del artículo 211 de la Constitución Política, es evidente que tampoco se ha producido. Este artículo establece ciertamente normas especiales con relación a los Presupuestos del Organó Judicial y el Ministerio Público entre las que destaca que los mismos, en su conjunto, no pueden ser inferiores al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Por su parte, el artículo tildado de inconstitucional no pretende hacer extensivo dicho régimen especial a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, lo que hace es crear un sistema presupuestario especial aplicable a estas dos entidades capitales. La primera, representante directa de uno de los tres Organos del Estado y la otra la encargada de ejercer todo el control fiscal panameño.

Tampoco es cierto que el artículo 211 excluya la posibilidad que se puedan expedir normas necesarias para garantizarle autonomía financiera a otras entidades que, a juicio del Legislador patrio, sean claves para garantizar un mejor funcionamiento del Sistema de Administración Pública. En ninguna parte del artículo 211 ni del resto de la Constitución Política dice que no se podrán establecer presupuestos para otras entidades oficiales con un porcentaje mínimo de los ingresos corrientes del gobierno central, en forma similar al contemplado para el sector de Administración de Justicia. Por tanto, mal puede afirmarse que existe un exceso en la norma impugnada.

Respecto al artículo 252 de la Constitución, opinamos que no ha sido infringido porque sus numerales 3 y 4, citados por el actor, hacen referencia a la preparación del plan de obras públicas de inversiones y de servicios de las provincias al igual que a la fiscalización de su ejecución y de los servicios públicos provinciales por parte de los Consejos Provinciales; materias éstas distintas a la regulación que establece el artículo 16 de la Ley No 35 de 30 de julio de 1999, sobre las partidas circuitales.

En efecto la norma acusada se refiere a que ¿El presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa incluirá las partidas circuitales y, para su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del presupuesto de funcionamiento. El componente circuital del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior.¿

Un aspecto lo constituyen las funciones que posee el Consejo Provincial en su circunscripción para velar porque las obras públicas, provenientes de cualquier sector del gobierno, se lleven a cabo de acuerdo con lo programado, y otro aspecto, muy distinto, tiene que ver con las partidas asignadas a los circuitos electorales para la realización de obras por parte de los Legisladores. No observamos que con la regulación de este último aspecto se trastoque el primero ni se le reste a los Consejos Provinciales sus tareas de fiscalización en tal sentido.

El artículo 264 de la Constitución Política, que igualmente se estima conculcado, dice relación con las tradicionales funciones de los Órganos Ejecutivo de elaborar el proyecto de Presupuesto General del Estado y del Legislativo de examinarlo, modificarlo, rechazarlo o aprobarlo.

No obstante, apreciamos que el artículo impugnado, por inconstitucional, en nada afecta tales funciones, toda vez que en su parte pertinente dice: ¿Para garantizar la independencia presupuestaria financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, en razón de su responsabilidad fiscalizadora, y para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 155 de la Constitución Política, ambos organismos elaborarán y administrarán sus propios presupuestos.¿

Es evidente que el término ¿elaborarán¿ es el que pudiera considerarse contrario a la Ley Fundamental, pero está claro que en la práctica, el Órgano Ejecutivo presenta ante el Legislativo un solo Proyecto de Presupuesto General del Estado, por lo cual, en realidad, todas las entidades públicas elaboran un Anteproyecto de Presupuesto referido a su ámbito de competencia, no estando en capacidad de presentar un proyecto de presupuesto directamente ante el Órgano Legislativo. Por tanto, la elaboración a la que se refiere la Ley en estos casos, no es más que a la elaboración de los anteproyectos de presupuestos de cada entidad, siendo esto un proceso interno que en nada afecta la función del Ejecutivo de presentar el Anteproyecto de Presupuesto General del Estado, luego de haber revisado y aprobado las propuestas recibidas de todo el sector público.

Sobre el tema de la inclusión de las partidas circuitales en el presupuesto de la Asamblea Legislativa ya nos pronunciamos más arriba.

Con relación al artículo 268 de la Constitución, el mismo establece por un lado, límites a las facultades que puede ejercer la Asamblea Legislativa cuando considera el Proyecto

de Presupuesto General del Estado. En primer lugar, no puede aumentar ninguna de las erogaciones o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete; en segundo lugar, no puede aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República.

Por otro lado, también se indica que si cumpliendo con lo previsto en la norma, se produce un aumento en el cálculo de los ingresos o la eliminación o disminución de alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.

Tal como puede constatarse, se trata nuevamente de una materia que en nada se contradice con lo normado por el artículo 16 de la ley No 35 de 30 de julio de 1999. En este artículo se respeta la iniciativa del Órgano Ejecutivo en cuanto a la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado, tomando en cuenta que se mantienen en él sus facultades de elaboración y presentación del mencionado Proyecto. A lo sumo, se deja sentada la indicación: ¿Con el propósito de materializar, de manera efectiva, el desarrollo de su administración, el Gobierno Central deberá transferir a las precitadas entidades (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa), las partidas asignadas, conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado¿. Obsérvese que, en todo caso, la indicación dirigida al Gobierno Central se debe cumplir de conformidad con la Ley de Presupuesto, la cual obviamente es presentada por el Órgano Ejecutivo y examinada, modificada, rechazada o aprobada por el Legislativo en cumplimiento del trámite regular.

Finalmente, como consecuencia que no consideramos violadas las normas antes estudiadas, tampoco consideramos violados los artículos 1 y 157, numerales 5 y 8 de la Constitución Política, señalados por el demandante en este proceso.

En consecuencia, le solicitamos a los Honorables Magistrados integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con el respeto de siempre, se sirvan declarar constitucional el artículo 16 de la Ley No 35 de 30 de julio de 1999, tomando en cuenta que no es violatorio de ninguna norma de nuestro régimen Constitucional.

Del Honorable Magistrado Presidente.

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/10/bdec.

Lic. Víctor L. Benavides P.
Secretario General