

República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 julio de 2025.
Nota C-174-25

Honorable Diputado:

Ref.: Obligaciones del Estado panameño, respecto a la administración del Presupuesto General del Estado.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota 2025_171_AN_DHD_RZ, presentada el 11 de junio de 2025 ante este Despacho, a través de la cual nos consulta sobre el cumplimiento de asignaciones presupuestarias mínimas destinadas a sectores específicos establecidos por la ley; la asignación presupuestaria de fondos públicos para atender gastos previsibles derivados de los compromisos contractuales adquiridos por el Estado, gastos litigiosos y condenas a las que deba hacer frente; la responsabilidad inherente a la provisión de las asignaciones presupuestarias correspondientes, e igualmente, sobre los mecanismos presupuestarios que tiene la Administración Pública a su disposición, para tener acceso a fondos públicos, sin dilaciones, a fin de hacer frente a los gastos inminentes derivados de procesos arbitrales.

Con relación a su **primera y cuarta interrogante**, sobre los efectos jurídicos que pudiesen surgir para el Estado panameño frente al cumplimiento de disposiciones legales que establecen asignaciones presupuestarias mínimas para sectores específicos, debo iniciar señalando que, de conformidad con el numeral 7 del artículo 184 y 267 ambos de la Constitución Política de la República de Panamá, *corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.*

Esto último (*su rechazo o aprobación*), de acuerdo con el numeral 4 del artículo 159 del Texto Constitucional, mediante ley de la República, expedida en ejercicio de la función legislativa. Dicha ley, según lo dispone el artículo 268 ibídem, *poseerá 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. Siendo ello así, es claro que la ley que aprueba el Presupuesto General del Estado, es aprobada año tras año y puede recaer o afectar, sin excepción, la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público (salvo en los supuestos de excepción que contempla la Carta Magna).

De allí que, aun cuando las entidades públicas que fuesen destinatarias de provisiones presupuestarias específicas establecidas en la ley, las hubiesen incluido en el anteproyecto de presupuesto institucional, propuesto al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de

Honorable Diputado
ROBERTO ZÚÑIGA ALVARADO
Asamblea Nacional
Ciudad.

conformidad, ...

conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del acápite “B.” del artículo 2 de la Ley N°97 de 1998, orgánica de dicho ente ministerial¹, la materialización de tales asignaciones precisará que las mismas sean incluidas en el anteproyecto de Presupuesto General del Estado² que, previo el análisis correspondiente (sustentado en los ingresos del sector público y en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal), formule dicho ente ministerial, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Igualmente, como lo señala la mencionada norma legal, el anteproyecto de Presupuesto General del Estado que formule el MEF, deberá ser revisado y validado por el Ministerio de la Presidencia, mediante resolución administrativa y, considerado y aprobado por el Consejo de Gabinete; instancia a la cual corresponde enviar a la Comisión de Presupuesto de Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, para su aprobación o rechazo, de conformidad con el numeral 7 del artículo 184 constitucional, ya mencionado, desarrollado por el numeral 1 del artículo 54 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 4 del mencionado artículo 54, corresponde a dicha Comisión legislativa (*Comisión de Presupuesto*) participar en las consultas relativas a la elaboración del Presupuesto General del Estado, que realice el Órgano Ejecutivo con las diferentes dependencias y entidades, de acuerdo con el artículo 269 constitucional; pudiendo asimismo, conforme lo dispone el artículo 271 también constitucional, *eliminar o reducir las partidas de los egresos* previstos en el proyecto de Presupuesto³; e igualmente, *aprobar o rechazar* el proyecto de Presupuesto presentado por el Órgano Ejecutivo.

En este sentido, de haber sido incluida la provisión presupuestaria correspondiente en el Presupuesto General del Estado, aprobado mediante ley de la República, la consecución de los planes, programas y proyectos así previstos, dependerá de la correcta y oportuna *ejecución, fiscalización, control* del presupuesto. En tal sentido, el artículo 271 de la Ley N°454 de 14 de noviembre de 2024, “*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025*”, señala que la ejecución del presupuesto “*es el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras que se desarrollan para la realización de los planes, programas y proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado*”, indicando en su numeral 2 que es a *nivel institucional* que se realiza la *asignación periódica* para cada partida, y se autoriza el conjunto de *decisiones y acciones operativas,*

administrativas, ...

¹ Modificado por la Ley N°2 de 10 de marzo de 2014

² Previamente validado por el Ministerio de la Presidencia, mediante resolución administrativa y aprobado por el Consejo de Gabinete, en los términos que señala el numeral 1 del acápite “B.” del artículo 2 de la Ley 97 de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas, como quedó modificado por la Ley 2 de 10 de marzo de 2014

³ Salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley, según lo dispone el referido artículo 271 constitucional; precepto que igualmente señala que la Asamblea Nacional 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.

administrativas y financieras que se desarrollan para la realización de los planes, programas proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado.

En este orden de ideas, el artículo 272 del mismo Texto legal, señala que *las instituciones públicas* presentarán al Ministerio de Economía y Finanzas, a más tardar quince días después de aprobado el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado por el Consejo de Gabinete: 1. Las solicitudes de asignaciones mensuales de ingresos y gastos; 2. El flujo de caja por mes para el período fiscal y 3. Las metas en función de su estructura programática.

Dicha norma legal igualmente señala que las asignaciones máximas de los gastos de funcionamiento e inversión se distribuirán en asignaciones mensuales, de acuerdo con el cronograma de ejecución. Tales asignaciones mensuales serán *evaluadas* por el Ministerio de Economía y Finanzas, basándose en los programas de trabajo, los cronogramas de actividades y la previsión del comportamiento de los ingresos; siendo que, en caso de que las instituciones públicas no presenten las solicitudes en el plazo señalado, el Ministerio procederá a determinar tales asignaciones.

Conforme al numeral 1 del acápite “B.” del artículo 2 de la Ley N°97 de 1998, ya citado, es función del Ministerio de Economía y Finanzas, en materia presupuestaria la *asignación periódica, registro, seguimiento y evaluación de la ejecución* del Presupuesto General del Estado, su *cierre y liquidación final*.

Por su parte, a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, según lo dispone el numeral 4 del artículo 54 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, corresponde *vigilar la ejecución, la fiscalización, el control y el cumplimiento de la Ley de Presupuesto*.

Además, de conformidad con el numeral 1 del artículo 280 de la Carta Magna, es función de la Contraloría General de la República *fiscalizar y regular*, mediante el control previo o posterior, todos los *actos de manejo de fondos y otros bienes públicos* a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. En concordancia con la referida norma constitucional, los artículos 360 y 361 de la Ley de Presupuesto regulan, respectivamente, el ejercicio del control previo en los contratos y actos públicos, así como el control interno por las instituciones, para garantizar el logro de los objetivos y metas institucionales en términos de economía, eficiencia y efectividad.

Es menester destacar en este punto que, de conformidad con el acápite “a.” del numeral 1 del artículo 269 de la Ley de Presupuesto es un principio específico que rige la actuación de los agentes públicos y privados que intervienen en las distintas fases de la Administración Presupuestaria, el de “*responsabilidad*”, el cual profesa que los distintos agentes que participan en el proceso presupuestario deben cumplir con la legalidad; y son responsables por el daño o perjuicio que puedan causar en caso de incumplimiento de dicha Ley.

En virtud de las consideraciones anotadas, este Despacho opina en respuesta a su primera y cuarta interrogante que, ante la existencia de disposiciones legales que establecen asignaciones presupuestarias mínimas para sectores específicos, las instituciones y entidades

públicas, ...

públicas que intervienen en el *ciclo presupuestario*, desde sus fases más tempranas (planificación y formulación), hasta su cierre y liquidación, están obligadas a cumplir y hacer cumplir, de manera cabal, las funciones que les atribuye la normativa aplicable en cada tramo o etapa del *proceso presupuestario*; mismo que reviste *rango constitucional*.

En lo que corresponde a su **segunda y tercera interrogante**, sobre si el Estado panameño está obligado a atender *gastos previsibles* derivados de los *compromisos contractuales adquiridos por éste*, *gastos litigiosos* y *condenas* a las que éste deba hacer frente; me permito indicarle, en primer lugar, que la Ley de Presupuesto contempla en su artículo 269 los principios que deberán regir las actuaciones de los agentes públicos y privados y, en general, de quienes participen en las distintas fases de la Administración Presupuestaria, entre ellos los principios de “*sostenibilidad fiscal*” y “*sostenibilidad financiera*”.

Al tenor del acápite c del numeral “3.”, del mencionado artículo 269, la “*sostenibilidad fiscal*” consiste en “*(...) preservar la solvencia financiera del Sector Público en el mediano plazo, considerando de forma estricta su capacidad financiera en forma previa a la asunción de obligaciones de cualquier naturaleza que tenga impacto fiscal*”; y, la “*sostenibilidad financiera*”, es la “*Capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública que garantizan la estabilidad presupuestaria, y están programados en el marco presupuestario de mediano plazo*”.

Ambos conceptos constituyen a su vez, lineamientos generales para la eficiente, efectiva y transparente administración presupuestaria, de conformidad con el artículo 270 de la Ley de Presupuesto. En tal sentido, el numeral 3 de dicho precepto legal señala que la “*sostenibilidad financiera*” de las acciones del Estado, es garantizada por los preceptos del marco presupuestario de mediano plazo, en el que son establecidas cifras topes de gastos e inversiones para las instituciones, las cuales son vinculantes para el año fiscal del Presupuesto General del Estado, e indicativas para los cuatro futuros años fiscales. El numeral 5, por su parte, señala que la “*sostenibilidad fiscal*” requiere el monitoreo de los *riesgos fiscales* *advenidos de la generación de pasivos contingentes explícitos e implícitos*, mitigarlos con acciones ex ante, permitiendo el control previo y estableciendo, de ser necesario, la debida provisión presupuestaria para soportar su materialización.

En concordancia y, en lo que respecta a la atención de *gastos previsibles* derivados de los *compromisos contractuales* del Estado, el artículo 37 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley N°153 de 2020 establece que, cuando el contrato haya de obligar a una entidad licitante al pago de alguna cantidad, se acreditará en el expediente respectivo la partida presupuestaria correspondiente, indicándola en los documentos de la contratación. Dicha norma legal igualmente prevé que, cuando la ejecución de un contrato corresponda a un período fiscal distinto o a más de un período fiscal, se podrá realizar el procedimiento de selección correspondiente, atendiendo las disposiciones de la Ley de Presupuesto vigente.

Asimismo la referida disposición jurídica prevé que, la Contraloría General de la República, podrá dar su refrendo al contrato respectivo, siempre que el contrato estipule claramente las

cantidades, ...

cantidades que deberán ser pagadas con cargo al ejercicio fiscal de que se trate. También señala la referida norma jurídica que estos casos, las entidades incluirán en sus presupuestos de las próximas vigencias fiscales los recursos financieros programados para pagar durante estas vigencias fiscales correspondientes.

En cuanto a la cobertura de *gastos litigiosos y condenas contra el Estado*, el artículo 306 de la Ley de Presupuesto General del Estado, vigente, al abordar lo referente a las indemnizaciones ordenadas por los tribunales ordinarios y de arbitrajes, indica que las sentencias ejecutoriadas de los tribunales que ordenen indemnizaciones son de obligatorio cumplimiento para las instituciones públicas. Además señala que, para cumplir esta obligación, la respectiva institución podrá solicitar una transferencia de partida o un crédito adicional para cubrir tal erogación si no hubiera asignación para ese propósito. Señala asimismo que, cuando estas indemnizaciones causen erogación en más de un ejercicio fiscal, las partidas correspondientes deberán consignarse anualmente en el presupuesto de la institución pública respectiva hasta su cancelación.

En este orden de ideas, tratándose de *gastos no contemplados en una resolución judicial o laudo condenatorio*, el artículo 305 de la Ley de Presupuesto, dispone que, cuando se trate de transferencias a personas naturales o jurídicas y a organismos internacionales, el Ministerio respectivo autorizará la disposición de dichos recursos y llevará un registro y control de los desembolsos, de conformidad con las normas y procedimientos vigentes.

Por último, con relación a su *quinta interrogante*, sobre la posibilidad de hacer frente a gastos inminentes derivados de procesos arbitrales en los que el Estado hubiere consensuado someterse a dicho mecanismo de resolución de controversias, debo indicarle que, para este tipo de situaciones la Ley de Presupuesto, contempla los denominados "*créditos adicionales*", que conforme lo dispone el artículo 331 de dicha excerta legal, son los que aumentan el monto del Presupuesto General del Estado, y se dividen en dos clases: extraordinarios y suplementarios. Los extraordinarios, al tenor de la mencionada disposición legal, se aprueban con el fin de atender causas imprevistas o urgentes, así como los gastos que demande la creación de un servicio y/o proyecto no previsto en el Presupuesto; los suplementarios son los destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el Presupuesto.

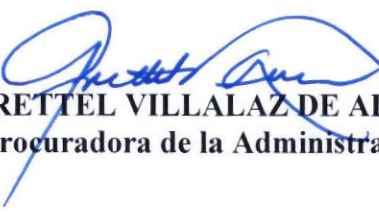
De ahí que, en el supuesto específico al cual se refiere su interrogante, la herramienta presupuestaria apropiada para hacer frente a gastos inminentes o urgentes, tales como los gastos que las partes deben asumir para iniciar un proceso arbitral (V.g., tasas administrativas, honorarios de árbitros y otros costos asociados), podría ser el *crédito adicional extraordinario*, en los términos que señalan los artículos 331 al 334 de la Ley de Presupuesto.

Antes de finalizar, debemos recordarle muy respetuosamente al Honorable Diputado, que esta Procuraduría emitió la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, dirigida a todas las Dependencias del Estado, en la que informó respecto del requisito legal

obligatorio, ...

obligatorio establecido en el artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, en el sentido que toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, debe venir acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo que no cuente con asesor jurídico, situación que no se dio en la consulta.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-142-25