

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 117

Panamá, 21 de marzo de 2014

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Doctor Olmedo Sanjur Gordillo, actuando en representación del **Tribunal Electoral**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Como antecedente de este proceso, debemos mencionar que a través de la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011 el Ministerio de Economía y Finanzas comunicó a las entidades públicas, con o sin financiamiento, que a partir de ese año todas las solicitudes de Créditos Adicionales de Funcionamiento e Inversiones deberían ser remitidas en primera instancia a la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia, para su revisión y la aprobación de viabilidad de trámite de crédito, y que, posteriormente, se enviarían al Ministerio de Economía y Finanzas para que se surtiera el procedimiento correspondiente de acuerdo con la Ley 34 de 5 de junio de 2008 de Responsabilidad Fiscal. En dicha comunicación, igualmente se les informó a las entidades que el Ministerio de Economía y Finanzas no procesaría ninguna solicitud que previamente no hubiera sido revisada y aprobada por la Secretaría (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, el Doctor Olmedo Sanjur Gordillo, actuando en nombre y representación del Tribunal Electoral, ha comparecido ante la Sala por medio de una acción contencioso administrativa de nulidad, a través de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la mencionada Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

El actor considera que el acto administrativo contenido en la circular cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 4 de 10 de febrero de 1978, Orgánica del Tribunal Electoral, modificada por la Ley 22 de 14 de julio de 1997, disposición que señala que el Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá y fiscalizará las fases del proceso electoral y tendrá mando y jurisdicción en toda la República; que le están subordinados todos los funcionarios y organismos electorales excepto la Fiscalía Electoral; y

B. El artículo 125 del Texto Único del Código Electoral, cuya publicación fue ordenada mediante el Acuerdo número 2 de 4 de septiembre de 2007, norma que señala que el Tribunal Electoral, en virtud de su autonomía, está autorizado para establecer el costo de los servicios que presta, y para administrar tanto los fondos que recauda y los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General del Estado.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme puede advertir este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa, se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, y de aplicación general a todas las entidades estatales, ya que, según el criterio del demandante, la misma infringe los

artículos 1 de la Ley 4 de 10 de febrero de 1978, Orgánica del Tribunal Electoral, y 125 del Texto Único del Código Electoral (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Al argumentar a favor de su pretensión, el apoderado judicial de la entidad demandante indica que con la emisión de la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, el Ministro de Economía y Finanzas desconoció que el Tribunal Electoral goza de autonomía, tal como lo establece el artículo 1 de su Ley Orgánica, el cual tiene su fundamento en el artículo 142 de la Constitución Política; y que al someter a la aprobación de la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia la viabilidad de los créditos adicionales que solicite el Tribunal para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus funciones, está desconociendo esa autonomía e independencia para administrar su presupuesto, el cual no debe estar subordinado a la aprobación de otra entidad del Estado (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Finalmente manifiesta, que la entidad demandada desconoce las normas legales de ejecución presupuestaria, ya que en las mismas no se condiciona la viabilidad de los créditos adicionales a la revisión y aprobación previa de la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos planteados por el apoderado judicial de la entidad demandante, por razón de que ha desconocido el hecho que el Presupuesto General del Estado, el cual incluye el asignado al Tribunal Electoral, está sometido a la aprobación que al efecto debe realizar la Asamblea Nacional, previa su elaboración, cuya competencia le corresponde al Órgano Ejecutivo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política de la República.

Por otra parte, el artículo 274 del Estatuto Fundamental señala que cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto General

del Estado vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional en la forma que señale la Ley.

En ese sentido, la ley 61 de 14 de octubre de 2010, cuyo artículo 1 modifica el numeral 1 del literal B del artículo 2 de la Ley 97 de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas, atribuye a dicho Ministerio la función de dirigir la administración presupuestaria del Sector Público, la cual comprende la formulación de directrices para orientar a las entidades públicas.

Por otra parte, la Ley 75 de 2 de noviembre de 2010, mediante la cual se dictó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2011, establecía en su artículo 260 que los créditos adicionales que se generaran en las instituciones públicas se solicitarían al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, acompañados de una justificación que permitiera a ese Ministerio realizar un análisis evaluativo de su viabilidad (Cfr. Gaceta Oficial 26,655-A de 2 de noviembre de 2010), de lo que es posible inferir que al mismo, en representación del Órgano Ejecutivo, le corresponde la función de realizar el análisis evaluativo de la viabilidad de los créditos adicionales solicitados por las instituciones públicas.

En adición a lo anterior, el artículo 287 de la misma excerpta disponía que se autorizaba al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República para que mediante instructivos, circulares y cualquier otra forma de comunicación que estimaran apropiada, instruyeran a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de las normas generales de administración presupuestaria.

Con fundamento en esa facultad, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, cuya declaratoria de nulidad se solicita en este proceso, en la que establece que “*Con la finalidad de coordinar las solicitudes de Créditos Adicionales de Funcionamiento*

e Inversiones que soliciten las entidades públicas con o sin financiamiento, se les comunica que a partir del año 2011, las mismas deberán ser remitidas en primera instancia, a la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia para su revisión y aprobación de viabilidad de trámite de crédito. Posteriormente, dichas solicitudes se remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas para su trámite correspondiente, de acuerdo a la Ley 34 de 5 de junio de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal.” (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Para aclarar el papel que desempeña la Secretaría de Metas Presidenciales en la revisión y aprobación de los créditos adicionales debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el Decreto Ejecutivo 144 de 27 de septiembre de 2004, que le da vida jurídica, dicha Secretaría es una dependencia adscrita al Despacho del Presidente de la República, dentro del Ministerio de la Presidencia, que actúa como una unidad para brindar la asesoría, el apoyo técnico y la coordinación requeridos para el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública. Esta dependencia tiene dentro de sus funciones la de solicitar y recibir del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de la Contraloría General de la República, los informes solicitados por el Presidente de la República en relación con la disponibilidad de los recursos necesarios para el logro de las metas, objetivos y tareas, así como del uso dado a los mismos. También le corresponde recomendar lo pertinente al titular del Ejecutivo, cuando considere que la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado o las modificaciones que se le introduzcan puedan afectar la capacidad de logro de tales metas, objetivos y tareas; razón por la que no le resulta una tarea ajena a sus funciones, la relativa a la revisión y aprobación de la viabilidad del trámite de los créditos adicionales solicitados por las distintas autoridades del sector público (Cfr. Decreto Ejecutivo 144 de 27 de septiembre de 2004, Gaceta Oficial 25,148 de 30 de septiembre de 2004).

En razón de lo expuesto, consideramos pertinente señalar que, en todo caso, les corresponde a la Secretaría de Metas Presidenciales y al Ministerio de Económica y Finanzas llevar a cabo la revisión y aprobación de la viabilidad del trámite de los créditos adicionales, así como el análisis evaluativo de la situación, para luego someter el asunto a la discusión del Consejo de Gabinete, el cual basará su decisión final atendiendo el informe sobre viabilidad financiera que al respecto realice la Contraloría General de la República, y en caso de resultar favorable el examen efectuado a la propuesta del crédito, el Órgano Ejecutivo remitirá la solicitud del mismo a la Asamblea Legislativa; por lo que en modo alguno se desconocen las disposiciones legales en materia presupuestaria.

En otro orden de ideas, debemos indicar que diferimos del criterio expuesto por el recurrente en cuanto a la supuesta violación del artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, así como del artículo 125 del Texto Único del Código Electoral, que como antes se ha dicho tienen sustento en el artículo 142 del Texto Constitucional, debido que el accionante ha interpretado erróneamente que la autonomía, el patrimonio propio y el derecho a administrarlo que estas normas le reconocen al Tribunal Electoral, le permiten disponer de los recursos que se le asignen en el Presupuesto General del Estado, con exclusión de cualquier otra entidad pública vinculada a la fiscalización, regulación y control del gasto o de los procedimientos que contempla nuestro ordenamiento positivo en relación con la materia presupuestaria.

Si bien el artículo 125 del Texto Único del Código Electoral indica en su primer párrafo que el Tribunal Electoral, está autorizado para establecer los costos de los servicios que presta y para administrar los fondos que recauda, así como los que el Órgano Ejecutivo pone a su disposición según la Ley del Presupuesto General del Estado, a juicio de esta Procuraduría, tal autonomía debe entenderse como la potestad que tiene esa entidad frente a los Órganos del Estado para dirigir

su actividad conforme a las normas que le son propias, es decir, que la autonomía que se le otorga tiene como fundamento, garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular; por lo que cuando la norma lo faculta para establecer los costos de los servicios que presta, así como para administrar los fondos que recauda y los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición de acuerdo al Presupuesto General del Estado, se está haciendo un enunciado que no sería válido interpretar al margen del artículo 277 de la Constitución Política, el cual señala al referirse a la materia controvertida en este proceso, que “Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional en la forma que señale la Ley”, marco dentro del cual debe entenderse incluido el Tribunal Electoral.

Dentro de este contexto el Tribunal Electoral no podría presentar al Órgano Ejecutivo una petición para un crédito adicional, ya sea extraordinario o suplementario, para que éste lo envíe para su aprobación a la Asamblea Nacional, sin que antes se dé cumplimiento a los requisitos que señale la Ley Presupuestaria vigente, razón por lo que la comunicación contenida en la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, por medio de la cual el Ministerio de Economía y Finanzas solicitó a las entidades públicas, con o sin financiamiento, que a partir de esa comunicación las solicitudes de Créditos Adicionales de Funcionamiento e Inversiones que fueran requeridas por las entidades, deberían ser remitidas en primera instancia a la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia, para su revisión y la aprobación de viabilidad, antes de ser enviadas al Ministerio de Economía y Finanzas para su trámite correspondiente, en nada puede considerarse violatoria de los artículos 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y 125 del Texto Único del Código Electoral.

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Circular DIPRENA/CIRCULAR/02 de 20 de enero de 2011, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Magíster Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 356-12