

, 5 de febrero de 1985

Ingeniero
Dominador Bazán
Director General de la
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Estimado Señor Director:

Me place dar respuesta a la consulta que se sirvió formularme en su atenta Comunicación DAL-N-07-85,, fechada 18 de enero último y recibida en este despacho el día 23 de ese mes, relativa a las facultades del Ministerio de Planificación y Política Económica en la elaboración del presupuesto de la Caja del Seguro Social.

Por razón de método, me referiré a los dos puntos específicos de su interés, a saber:

Si es ilegal o inconstitucional la Resolución de Gabinete No.173 de 30 de diciembre de 1982 "en la parte que confiere al Ministerio de Planificación y Política Económica la facultad de hacer reducciones en el presupuesto de la institución, aprobado por la Junta Directiva con pleno fundamento en lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social".

He analizado con detenimiento las razones que se sirvió exponer en la comunicación que contesto, atinentes a la autonomía de que goza la Caja de Seguro Social y de su basamento constitucional, dirigidos a demostrar la incongruencia del artículo 14 de la citada Resolución de gabinete con las normas constitucionales y legales que garantizan la primera. Sin embargo, pienso que la situación merece al siguiente enjuiciamiento:

En primer lugar, conviene señalar que el artículo 10. del Decreto Ley 14 de 1954 encierra una impropiedad terminológica al disponer que la Caja de Seguro Social cuenta

con "fondos separados e independientes de Administración Pública". El propio artículo citado y la Constitución, en su artículo 106, se encargan de establecer que la Caja de Seguro Social es una entidad "de Derecho público", que es la parte de la Administración descentralizada, que brinda un servicio netamente público (de seguridad social), conforme a normas igualmente de Derecho público.

Por tanto, la Caja de Seguro Social es parte de la Administración Pública, los fondos que administra son de carácter público, los cuales están sujetos a la fiscalización y el control que ejercen los organismos estatales encargados de tal misión, como son la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y el propio Órgano Ejecutivo, de acuerdo a las leyes pertinentes.

Así lo establecen, entre otros, el artículo 84-B de la Ley Orgánica de esa entidad estatal, cuando dispone que la Contraloría General "está encargada de fiscalizar las operaciones de la Caja de Seguro Social según los principios y las normas establecidas por la constitución y las leyes"; el artículo 22, literal J, que obliga al Director General a presentar un informe a la Asamblea Legislativa de las actividades de la institución; la Ley 35 de 1977, que establece que todos los contratos que deba celebrar por sumas superiores a B/.250,000.00 deben contar con la autorización previa del Consejo de Gabinete, y otras.

Valga la oportunidad para aclarar que los fondos y patrimonios de la Caja, al igual que la de las otras instituciones públicas, provienen de la población y pertenecen a ésta. Y es así porque es la población quien cubre los impuestos, las cuotas, las tasas, las contribuciones especiales y paga los créditos que contra ellos tiene, en cualquier concepto, cualquier entidad pública. La misión de éstas, cualquiera que sean, es administrar esos patrimonios conforme a la Ley.

Soy consciente de que la Caja de Seguro Social, al igual que la Universidad de Panamá y los Municipios, especialmente la segunda, tienen autonomía económica y funcional reconocida en la propia Constitución (arts. 109, 99, 100 y 229 de la Carta Política).

De igual manera, he analizado el criterio sentado en precedentes anteriores a la Constitución de 1972, como son el de 25 de julio de 1962 y el de 21 de noviembre de 1967, recaídos a demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 64 de la Ley 19 de 1958 y 11 de la Ley 36 de 1965. En este último fallo, la Corte expresó:

"a) Las instituciones estatales de autonomía constitucional necesaria, y b) Las instituciones estatales de autonomía legal, aunque fundada en la Constitución,

Las instituciones estatales o entidades autónomas, de autonomía constitucional necesaria, lo son: La Caja de Seguro Social (art.93 de la C.N.); los municipios (art.186 de la C.N.); la Universidad de la República (art. 86 de la C.N.) y los bancos oficiales o semioficiales (art. 215 de la C.N.). Dichas instituciones necesariamente tiene que ser autónomas, por que así lo mandan las normas constitucionales, de tal suerte que el Estado no podría por ejemplo, quitarle su autonomía ni a la Universidad de Panamá, ni a los Municipios, ni a la Caja de Seguro Social, ni a los Bancos Oficiales.

Las demas instituciones estatales autónomas tienen su fundamento en la Ley que las crea, y a su vez, en el inciso 26 Art.118 de la Constitución Nacional.....

Lo que caracteriza la autonomía de nuestras instituciones es el hecho de tener una personalidad distinta de la persona jurídica del propio Estado; tener un patrimonio especial distinto e independiente del patrimonio general del Estado; gozar de un amplio poder de autodeterminación directa; regirse por una administración y organización propias y tener capacidad para contratar con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.....

No fijó el constituyente hasta dónde alcanza la independencia en materia de gobierno y administración que compete a los entes autónomos, y nuestro legislador no ha tenido el cuidado de hacerlo en cada Ley. A lo mejor, por sentirse seguro de que, el prudente criterio y la práctica ya hecha Ley, marcarían esos límites; además de que, el grado de autonomía de cada institución obedece a la naturaleza y propósito de sus respectivas funciones especializadas."

.....
.....

Sin embargo, hay que tomar en consideración que con posterioridad al dictado del Decreto Ley 14 de 1954, que ~~fué~~ emitido bajo la vigencia de la Constitución de 1946, el régimen jurídico fundamental varió sustancialmente. En efecto, las propias normas constitucionales sufrieron una transformación que ha creado una organización estatal y relaciones entre las entidades del Estado muy diferente a la de 1946.

En 1946 la aprobación del presupuesto, conforme a los arts. 118, ordinal 21, y 144, ordinal 5o., de la Carta Política entonces vigente, era potestad legislativa de la Asamblea Nacional a propuesta del Órgano Ejecutivo y quedaba circunscrito únicamente a las rentas y gastos de la Administración Central.

Por ello, el Ejecutivo no tenía ingerencia en la aprobación de los presupuestos de las entidades autónomas, como era el caso de la Caja de Seguro Social; tal atribución, era competencia de la Junta Directiva de tales entidades autónomas.

Este sistema varió al adoptarse la Constitución de 1972, en cuyo artículo 180, ordinal 9o, se instituye como atribución del Consejo de Gabinete, dictar "la política económica y, en particular, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semi-autónomas, y empresas estatales; acordar los créditos suplementarios o extraordinarios referentes al mismo". Esta norma restringe sensiblemente la autonomía de que gozaban las instituciones descentralizadas con antelación a esa fecha y reforma todo el sistema en materia presupuestaria.

Bajo este nuevo régimen se emite la Ley 16 de 1973, Orgánica del Ministerio de Planificación y Política Económica, en cuyo artículo 2, literal D, se le encomienda "dirigir la administración presupuestaria del sector público, que comprende la preparación o formulación, la ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas". Además, en el art. 3, literales A, D, E, y H, se le confieren al Director de Presupuesto facultades específicas sobre el presupuesto del sector público, que incluye su administración y control, elaboración de proyectos de reglamentos, establecimientos de asignaciones trimestrales y recomendación al Ministro del ramo de ajustes presupuestarios, planes de reducción de gastos y otras medidas similares.

De este modo se reforman las normas legales anteriores sobre la materia, y la Administración Central asume atribuciones que antes eran de exclusiva competencia de las entidades

autónomas. Esto se acentúa con la Ley 3 de 1977, modificada por la 10 de ese año, en la cual se obliga a las entidades autónomas a obtener opinión favorable de Consejo de Gabinete para que sean viables los contratos por cuantía superior a B/.250,000.00.

En base a las normas anteriores, es que se aprueba el art.14 de la Resolución de Gabinete No.173 de 1982.

Ninguna de las normas en que se basa este artículo reglamentario ha sido derogada, por lo cual no podría tildarse de ilegal, dado que es consecuencia de tales normas jurídicas de jerarquía superior.

Estimo ilustrativo adjuntarle fotocopia de la Nota No.12 de 4 de febrero de 1985, que el Lic. Carlos Pérez Catrellón, mi antecesor en este Cargo, le dirigió sobre el mismo tema al señor Rector de la Universidad de Panamá, Dr. Ceferino Sánchez,

En la Constitución vigente, luego de las reformas constitucionales de 1983, se instituye un sistema novedoso en materia de presupuesto, en el Capítulo 2 del Título IX de la misma. Este sistema preserva como elemento básico la existencia del "Presupuesto General del Estado", que contendrá la "totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, y empresas estatales" (art. 264 y 265). En estas norma se dispone que corresponde al Ejecutivo la elaboración del proyecto y al legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

Las normas constitucionales subsiguientes facultan al Ejecutivo para celebrar "consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado", en las que participará la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa y exigen que en "el presupuesto elaborado por el Organó Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos". (art. 266 y 267).

Por otra parte, conviene destacar que el papel que retiene el Consejo de Gabinete en materia presupuestaria es destacado, puesto que la Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto o incluir una nueva, "sin aprobación del Consejo de Gabinete"; éste debe aprobar igualmente el uso de las cantidades obtenidas con ahorros dispuestos por la Asamblea Legislativa (Art 268); si la Asamblea no vota el presupuesto antes de que expire el año fiscal, regirá el presupuesto propuesto, lo cual se adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete (art. 269); y en caso de rechazo se entiende prorrogado el presupuesto de la vi-

gencia anterior y aprobadas las partidas del presupuesto rechazado para el servicio de la deuda, las obligaciones contractuales y las inversiones públicas.

Todas estas normas de la Constitución vigente, en mi opinión, no son incongruentes con el Artículo 14 de la Resolución de Gabinete en referencia, puesto que el rol que le corresponde al Ejecutivo en materia presupuestaria del sector público es realmente destacado, que desde luego no tenía conforme a la Constitución de 1946, ni a las anteriores.

Pienso que el segundo punto o tema específico de consulta resulta contestado por las razones que acabo de expresar, dado que si es al Ejecutivo a quien corresponde presentar el proyecto de presupuesto y, además, debe hacerlo en forma equilibrada, es obvio que el Ministerio de Planificación y, en general, el Órgano Ejecutivo, está facultado para hacer los ajustes que resulten necesarios para esa finalidad. Tal facultad deberá ejercerse, como es lógico, únicamente para los propósitos y dentro de los límites que la propia Constitución y la Ley le señalan.

La última palabra sobre este tema en materia de legalidad le corresponde, desde luego, a la Sala Tercera de la Corte y, en materia de constitucionalidad, al Pleno de esa alta Corporación de Justicia.

En la esperanza de haber absuelto adecuadamente su interesante consulta, aprovecho la ocasión para reiterarle mi consideración y aprecio distinguidos.

Atentamente,

Olmedo Sanjurjo.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

OJ/