

26 de enero de 1996,

Licenciado
VICTOR M. D'ANELLO M.
Director General del
Ferrocarril de Panamá
E.S.D.

Señor Director General:

Acuso recibo de su atenta Nota Nº.DGFP/17/96, fechada 12 de enero del año en curso y recibida en esta Procuraduría de la Administración en la misma fecha, a través de la cual nos eleva consulta.

Concretamente la interrogante que nos plantea es la siguiente:

"¿Si la asignación presupuestaria para el Ferrocarril de Panamá, en lo que respecta a la Estructura de Personal y otros renglones, puede ser cambiada por el Ministerio de Planificación y Política Económica?"

En cuanto al tema en consulta, pasamos a dar respuesta a la misma, considerando el texto del artículo 1 y del 2 en sus acápites d, e y f, de la Ley Nº.16 de 28 de febrero de 1973, "Por la cual se crea y organiza el Ministerio de Planificación y Política Económica".

"ARTICULO 1: Créase el Ministerio de Planificación y Política Económica con el fin de planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y social del país para que, por la vía del uso racional y más intensivo de los recursos, el fortalecimiento y diversificación de la producción y el desarrollo regional, se acreciente la riqueza y el ingreso nacional en beneficio de todos sus habitantes, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 241 de la Constitución Política".

"ARTICULO 2: El Ministerio de Planificación y Política Económica tendrá las siguientes

funciones:

a) Preparar, con la colaboración de las demás dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación política del Gobierno Nacional, los planes nacionales de desarrollo económico y social de corto, mediano y largo plazo que incluyan y armonicen los programas y planes regionales y sectoriales;

b) Participar en el diseño y formulación de las políticas económicas y sociales del país, de acuerdo con la orientación que establezca el Presidente de la República y en colaboración con las dependencias estatales que correspondan, con el fin de asegurar la instrumentación adecuada de los objetivos nacionales y de los planes de desarrollo y, en especial, en los campos de política fiscal y financiera, comercio internacional, monetaria y crediticia, ingresos, precios, producción nacional y transporte y municaciones;

c) Coordinar los programas de desarrollo económico y social de las distintas dependencias del Estado, a nivel nacional, sectorial, regional y local;

d) Dirigir la administración presupuestaria del sector público, que comprende la preparación formulación, la ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas;

e) Orientar y ejecutar planes relativos a la organización administrativa y prestar asesoría a las demás dependencias del sector público;

f) Organizar la administración de personal al servicio del Estado conforme a los principios básicos señalados en la Constitución y las leyes y establecer, en coordinación con las demás dependencias del Estado, programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público;

g) Gestionar y negociar privativamente, en coordinación con el Ministro del sector correspondiente, previa autorización del Presidente de la República, el financiamiento externo necesario para la ejecución de los proyectos de todas las dependencias del Estado y el interno, cuando incida en la deuda pública;

h) Preparar, coordinar y evaluar el programa, nacional de cooperación técnica externa y realizar, previa autorización del Presidente de la República, las gestiones para su obtención, ante otros países o los organismos internacionales;

i) Administrar privativamente los fondos que el Gobierno Nacional, otros Estados y las agencias internacionales asignen para la realización de estudios de factibilidad técnica y económica de proyectos de inversión del sector público; y, en especial, el Fondo de Pre-Inversión, en la forma que determine el reglamento interno del Ministerio;

j) Asesorar a las dependencias del Estado en la elaboración y proyectos de desarrollo y evaluarlos en atención a los objetivos y metas de los planes nacionales con el propósito de recomendar las prioridades al Presidente de la República;

k) Aprobar los anteproyectos de presupuestos de las dependencias del Estado, evaluándolos según los requerimientos de los planes de desarrollo y la disponibilidad de recursos financieros;

l) Examinar periódicamente la ejecución de los proyectos y programas de desarrollo de las dependencias del Estado para rendir informe al Presidente de la República;

m) Asesorar y formular recomendaciones al Presidente de la República y a las dependencias del Estado sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo nacional y;

n) Cualesquiera otros que le asignen las leyes.

Como podemos constatar, el Ministerio de Planificación y Política Económica, no posee la facultad entre sus finalidades y funciones de cambiar las asignaciones presupuestarias, en lo que respecta a la Estructura de personal y otros renglones, tal cual esta descrito en las disposiciones citadas en líneas anteriores con fundamento en la Ley N.º. 16 de 1973.

En ese sentido, el artículo 159, de la Ley N.º. 51 de 11 de diciembre de 1995, "Por la cual se dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 1996" expresa lo siguiente:

"ARTICULO 159: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE PUESTOS. Las instituciones públicas podrán solicitar al Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica, cambios en sus estructuras de puestos, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos no incluidos y/o reglamentos en leyes especiales. Los cambios podrán ser solicitados a partir del 1º de abril hasta el 31 de octubre.

El monto de las asignaciones presupuestarias para los cambios en la estructura de puestos no será mayor al monto original anterior a los cambios propuestos".

Siguiendo el orden de ideas, en cuanto a su operación financiero-administrativa, el Ferrocarril de Panamá está completamente descentralizada, por ser una institución semiautónoma, en relación a los sistemas que rigen a las instituciones del Gobierno Central.

Como institución semi-autónoma que es, una parte substancial de sus ingresos provienen de otros organismos del sector público; pero estos recursos los administran independientemente de los sistemas que emplea el Gobierno Central, teniendo por ejemplo, su propio sistema de pagos y de adquisiciones. En todo caso, están sujetas por parte del Gobierno Central (Órgano Ejecutivo) y a la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República.

Sobre el mismo tópico, para mayor abundamiento y complementar las ideas vertidas en el párrafo anteriores, en el Decreto N.º. 174 de 13 de noviembre de 1991, "Por el cual se modifica el Decreto

Nº.31 de 5 de mayo de 1980", en el punto Nº.1 del párrafo del artículo tercero, se contempla que el Director General tiene las funciones de administrar las partidas y fondos presupuestados a la institución bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Por todo lo anteriormente vertido y fundamentándose en las normas de derecho citadas, es el criterio de este Despacho de que el Ministerio de Planificación y Política Económica no posee la facultad o potestad de cambiar las asignaciones presupuestarias para el Ferrocarril de Panamá, para estructuras de personal y otros renglones, ya que dicho Ministerio mas bien recomienda las mismas incluyendo su sustentación y financiamiento de estructuras de personal, las cuales posteriormente serán revisadas por el Organó Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Legislativa, tal como lo dispone la Constitución Nacional.

Con la esperanza de haber absuelto satisfactoriamente su consulta, me suscribo de usted con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

DR. JOSE JUAN CEBALLOS HIJO
Procurador de la Administración.
(Suplente)

JJC/9/hf.