



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de mayo de 2024
Nota C-079-24

Licenciado

Juan Ospina Collins

Director Ejecutivo Nacional Legal

Caja de Seguro Social

Ciudad.

Ref.: Aplicación de la limitación contemplada en el artículo 15 de la Ley No.34 de 5 de junio de 2008 a la Caja de Seguro Social.

Licenciado Ospina:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión a dar respuesta a su Nota No. DENL-N-432-2024 de 2 de abril de 2024, mediante la cual solicita nuestra opinión *"...con relación a la limitación contemplada en el artículo 15 de la Ley No.34 de 5 de junio de 2008 'De Responsabilidad Social Fiscal' desarrollada en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 3 de julio de 2019, que reglamenta la Ley No. 34 de 2008, al disponer regulaciones a la programación financiera y presupuestaria correspondiente al año de elecciones generales"*.

Luego de analizar los términos de lo consultado y el criterio jurídico emitido por su despacho, debemos manifestarle que esta Procuraduría, ha llegado a la conclusión, que la limitación referente a la programación financiera y presupuestaria contemplada en el artículo 15 de la Ley No.34 de 5 de junio de 2008, sí le es aplicable a la Caja de Seguro Social, en virtud de que así está contemplado en esta misma Ley. Veamos:

- Sustento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Sobre el Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional:

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

*“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro).*

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismo constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, resulta conveniente transcribir los artículos 3 y 15 de la Ley No.34 de 5 de junio de 2008, así como los artículos 2 y 17 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 3 de junio de 2019.

En efecto, los artículos 3 y 15 de la Ley No.34 de 2008 disponen lo siguiente:

*“**Artículo 3.** Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a las entidades del Sector Público en todo el territorio de la República. Las autoridades a cargo de las diferentes entidades son responsables del cumplimiento de la presente Ley.” (Las letras en cursivas son de la Procuraduría).*

*“**Artículo 15.** Programación financiera y presupuesto correspondiente al año de elecciones generales. La programación financiera correspondiente al año de elecciones generales y la ejecución presupuestaria correspondiente deben facilitar el cumplimiento de las metas fiscales del año. Para garantizar el logro de las metas fiscales establecidas para el año de elecciones, la programación financiera y las metas fiscales para ese año, de la nueva administración, deben ser compatibles con la programación financiera y las metas fiscales en ejecución, por la administración saliente.*

Queda prohibido a las entidades públicas establecidas en esta Ley que *durante los últimos seis meses de mandato de un Gobierno contraigan obligaciones que no cuenten con suficiente asignación presupuestaria y que no puedan ser pagadas durante el mismo periodo fiscal*. En la determinación de la disponibilidad de caja será considerada la estimación de los ingresos de caja programada y los compromisos presupuestarios del año obligados a pagar hasta el final del ejercicio.

Durante los últimos seis meses de mando de un Gobierno no podrá comprometerse más del cincuenta por ciento (50%) del presupuesto anual de operaciones, excluyendo los intereses de la deuda." (Letras en cursivas son de la Procuraduría).

Por su parte, y en el mismo sentido, los artículos 2 y 17 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 3 de junio de 2019, señalan:

"**Artículo 2.** Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este reglamento se aplicarán a las entidades del sector público en todo el territorio de la República.

...

Para efectos de la rendición del Balance Fiscal Consolidado, el ámbito de aplicación de la Ley 34 de 2008, al igual que este reglamento abarca el Sector Público No Financiero, constituido por el Gobierno General (Gobierno Central, *Caja de Seguro Social y las Agencias Consolidadas*)..." (Las letras en cursivas son de la Procuraduría).

"**Artículo 17.** Programación financiera y presupuesto correspondiente al año de elecciones generales. Para la programación financiera y presupuestaria correspondiente al año de elecciones generales, el gobierno deberá tomar en consideración los siguientes aspectos:

En el presupuesto anual, no se considerarán redistribuciones de partidas que puedan afectar la composición equitativa de los recursos asignados para los dos semestres de la vigencia fiscal en que realizan las elecciones y *la toma de posesión del presidente entrante*, a fin de mantener la proporcionalidad de no más del 50% del primer semestre.

Los programas y proyectos de inversión con fondos asignados en el presupuesto se desarrollarán de acuerdo con el cronograma de ejecución previsto y no se verán afectados por la proporcionalidad del gasto de operaciones. *Es decir, sobre los gastos de inversión no se tendrá que mantener la proporcionalidad de no más del 50% del primer semestre.*

Las restricciones de proporcionalidad no se aplicarán a las negociaciones de la deuda ni al servicio de la deuda.

Las operaciones de crédito por anticipación de ingresos estarán permitidas en años electorales que sean compatibles con mantener la proporcionalidad de los compromisos del presupuesto anual de gastos de operación de no más del 50% del primer semestre, y se cancelen antes del 30 de junio. El MEF mantendrá un sistema de seguimiento y control de los saldos de este tipo de créditos.” (Las letras en cursivas son de la Procuraduría).

Como se puede colegir de las normas antes citadas, la Ley No.34 de 2008, se aplica a las entidades del Sector Público, y la Caja de Seguro Social forma parte de este sector, de ahí que, aunque el Director General de esta entidad tome posesión después que lo hace el Presidente de la República entrante, la entidad no puede contraer obligaciones que no cuenten con suficiente asignación presupuestaria, y que no puedan ser pagadas durante el mismo periodo fiscal, ni podrá comprometerse más del cincuenta por ciento (50%) del presupuesto anual de operaciones, excluyendo la negociación y pago de la deuda.

Esto se explica, en tanto la norma, al hacer referencia al “gobierno”, está indicando que es el que lleva la “*Dirección o administración del Estado*”¹, y en ese sentido, se trata del Presidente de la República, y si bien el Director General de la Caja de Seguro Social, toma posesión el 1ro. de octubre de 2024 - *es decir, dos (2) meses después que lo hace el nuevo Presidente de la República* -, tiene, como máxima autoridad de la entidad, que cumplir con lo dispuesto en la Ley No.34 de 2008 y su reglamento, esto es, que no puede contraer obligaciones que no cuenten con suficiente asignación presupuestaria, como lo indicamos en párrafo que antecede, y debe mantener la distribución proporcional de los recursos asignados en el presupuesto de no más del cincuenta por ciento (50%) del primer semestre (enero a junio).

Lo anterior coincide con el principio de legalidad según el cual las autoridades administrativas deben actuar conforme a la ley y el derecho, esto es, que **sólo puede hacer lo que la ley le permite**, como fue expuesto en la Nota No. C-029-24 de 15 de febrero de

¹Cabanellas de Torres, Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, Editorial Heliasta, S.R.L, Buenos Aires, Argentina, 3ra. edición, 1980, pág.141

2024, mediante la cual se dio respuesta a la consulta formulada por el Fiscal General Electoral, con respecto a la limitación contemplada en la Ley No.34 de 2008².

De esta manera, damos respuesta a su consulta, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-057-24

c.c. Dr. Enrique Lau Cortes
Director General de la Caja de Seguro Social

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523
* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

² Ver la Nota No. C-029-24 de 15 de febrero de 2024 en <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-029-24>