

17 de junio de 1991

Su Excelencia  
Lic. Guillermo A. Ford  
Ministro de Planificación y  
Política Económica  
E. S. D.

Señor Ministro:

Damos respuesta a su atenta Nota Nº 036/91-A.L. fechada 30 de mayo de 1991, recibida en esta Procuraduría el 10 del corriente, mediante la cual nos consulta aspectos relacionados con la aprobación de créditos adicionales al Presupuesto General del Estado, por parte de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Específicamente nos plantea usted dos (2) interrogantes, las cuales pasamos a absolver conforme nuestro leal saber y entender en el mismo orden que aparecen consignadas éstas:

- 1.- Si la Comisión de Presupuesto de la Honorable Asamblea legislativa está facultada por la Constitución y la Ley para interpretar y aprobar cuando se está en presencia de uno o varios créditos adicionales, no obstante que la Constitución solo la faculta para aprobar o rechazar las solicitudes de créditos adicionales que le presente el Órgano Ejecutivo?

Para responder adecuadamente esta interrogante debemos tener presente en primer lugar que la Constitución Nacional en su artículo 271, dispone lo siguiente:

"Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Legislativa en la forma que señala la Ley".

De la norma fundamental pretranscrita se destaca para los propósitos de interés que el constituyente se refiere a "Cualquier Crédito" en singular; y que deja a cargo del legislador,

la tarea de regular en detalle la forma como llevará a cabo la labor que le ha sido encomendada, esto es, la aprobación de los créditos adicionales al presupuesto.

A nivel legal, se observa que en el Libro Quinto, Título II, Capítulo VII del Código Fiscal, artículos 1146, al 1163, contienen disposiciones que establecen mecanismos, requisitos y procedimientos que se deberán seguir para la apertura de uno o varios créditos adicionales al Presupuesto. Lo propio puede decirse de la Ley 32 de 28 de diciembre de 1990, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 1991".

Por su parte, la Ley 49 de 1984, Orgánica de la Asamblea Legislativa, en el numeral 2 de su artículo 47, le discierne a la Comisión de Presupuesto la función de: "aprobar o rechazar las solicitudes de créditos suplementarios o extraordinarios, adicionales al Presupuesto, que sean presentados por el Órgano Ejecutivo".

Previas las anteriores consideraciones, dejamos sentada nuestra opinión que para aprobar o improbar una solicitud, de incorporación de créditos adicionales al presupuesto, la Comisión de presupuesto debe desarrollar una labor intelectual que supone, tanto la aplicación e interpretación de las disposiciones legales que se refieren esta materia, como la ponderación de que la solicitud de que se hace mérito cumple a cabalidad o no con todos y cada uno de los presupuestos y requisitos legales preestablecidos.

En este mismo sentido, Miguel Reale, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo, a pág. 230 de su obra "Introducción al Derecho", nos comenta:

"Interpretación, integración y aplicación con tres términos técnicos que corresponden a tres conceptos distintos que, a veces, se confunden a causa de su íntima correlación. Como hemos visto reiteradamente, el Derecho es siempre una prescripción y un imperativo y no una simple tradición que pueda ser o no atendida de acuerdo con el exclusivo criterio de los interesados. El Derecho existe para ser obedecido, es decir, para ser aplicado. Todos, en nuestra vida común aplicamos el Derecho. Ningún contrato se realiza sin que alguna forma de juridicidad se aplique a las relaciones humanas.

El término aplicación del Derecho se reserva a la forma de aplicación hecha en virtud de la competencia de que se halla investido un órgano o una autoridad. El juez aplica el Derecho en cuanto obra no como un hombre cualquiera, sino como partícipe del poder judicial. Lo mismo acontece con el administrador. La aplicación del Derecho es la imposición de una directriz como derivación de la competencia legal.

Para aplicar el Derecho, el Organo del Estado necesita, antes interpretarlo. La aplicación es un modo de ejercicio que está condicionado por una elección previa, de naturaleza axiológica, entre varias intrpretaciones posibles. Previamente a la aplicación ha de haber interpretación, incluso en el caso de que la norma legal sea clara, pues la claridad sólo puede ser reconocida gracias al acto interpretativo. Además, es obvio que solamente aplica bien el Derecho quien lo interpreta bien."

Sin perjuicio de lo anterior y como quiera que la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa ya "ha interpretado unilateralmente que aunque se autorice un solo crédito adicional, si el mismo es para satisfacer varios servicios, entonces estamos en presencia de varios créditos adicionales y no de uno (1) sólo", según nos explica usted en su misiva, en caso de existir duda sobre la legalidad o constitucionalidad de tales actos o resoluciones de índole administrativa, expedidas por la referida Comisión en ejercicio de las funciones que le son propias, debería someterse la cuestión al conocimiento de la Honorable Corte Suprema de Justicia que es la autoridad competente para determinar tanto la legalidad como la constitucionalidad de los actos acusados en conformidad con lo dispuesto en el artículo 200 de la Constitución Nacional..Y es que hasta tanto no se produzca un pronunciamiento de esa augusta corporación, dicho reto deberá cumplir indefectiblemente, ya que se encuentra amparado por la presunción de legalidad, que acompaña a todos los actos de la administración pública.

2.- Cual sería la correcta interpretación del artículo 271 de la Constitución Política, Artículo 155 de la Ley Nº 32 de 28 de diciembre de 1990, por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado, para la vigencia fiscal 1991, y el Artículo 47 del reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

En líneas anteriores dejamos expresado nuestro criterio sobre el contenido del artículo 271 de la Constitución Nacional, y del artículo 47 de la Ley Nº 49 de 1984, por tanto solo nos resta referirnos al artículo 155 de la Ley Nº 32 de 1990.

Dicha norma es del siguiente tenor literal:

"Artículo 155: los nuevos créditos introducidos al presupuesto se denominan genéricamente Adicionales y se dividen en dos clases: Extraordinarios y Suplementarios; siendo los extraordinarios aquellos que se aprueban con el fin de atender, por causas imprevistas y urgentes, los gastos que demanden la creación de un servicio no previstos en el presupuesto y los supleto-

rios aquellos destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el presupuesto."

A nuestro juicio este precepto es de carácter más bien declarativo que normativo, puesto que se limita a enunciar las dos (2) clases de créditos adicionales, que se pueden incorporar al Presupuesto, y a explicar en que consisten o cual es la finalidad que persigue cada uno de ellos, en términos que entendemos así:

- a.- Créditos Extraordinarios: son aquellos que se aprueban con la finalidad de atender gastos imprevistos y urgentes, que no habían sido contemplados o previstos en el presupuesto; y
- b.- Créditos Suplementarios: son aquellos que tienen por finalidad reforzar partidas existentes en el Presupuesto.

Cabe agregar que la norma en comento al explicar cual es la finalidad de los créditos extraordinarios, alude a "gastos que demandan la creación de un servicio no previsto en el Presupuesto", de lo cual se infiere que es dable al Ejecutivo solicitar la incorporación de créditos adicionales, para atender una necesidad específica que se presente de manera imprevista, como ocurrió en el presente año a propósito del terremoto que azotó la Región de Bocas del Toro. Ello es congruente con lo establecido en el artículo 158 ibidem.

De esta manera, esperamos haber absuelto debidamente su solicitud.

Sea propicio la ocasión, para reiterar al señor Ministro las seguridades de nuestra más alta consideración y aprecio.

Atentamente,

HORACIO F. ALFARO  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION  
(Suplente)

RA/HFA/lm