

C- No. 296

26 de septiembre de 2002.

Licenciado

**OMAR CASTILLO**

Director de Presupuesto de la Nación  
Ministerio de Economía y Finanzas  
E. S. D.

En atención a su nota DIPRENA-SD-3650 de 10 de septiembre del año en curso, relacionada con posibles implicaciones jurídicas en la elaboración y confección del Proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2003 y, la aplicación de la Ley N°.6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública y, la Ley N°.20 de 7 de mayo de 2002 que dicta medidas de reactivación económica y de responsabilidad fiscal, procedemos a indicarle lo siguiente:

Tal y como lo establece la Ley N°.55 de 27 de diciembre de 2000, el Presupuesto General del Estado, es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las Instituciones del Gobierno Central, para ejecutar sus programas y proyectos y lograr los objetivos y metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social.<sup>1</sup>

Ahora bien, tal y como lo señaló el licenciado Juan Antonio Tejada Espino, Defensor del Pueblo de la República de Panamá, la Ley de Transparencia en la Gestión Pública reafirma el principio de publicidad, ingrediente de gran relevancia en la Administración Pública, que debe adquirir más espacio con el desarrollo y profundización del sistema democrático; -- **y añade** --, como lógica consecuencia de este principio, que toda información que emana de la administración pública es de carácter público, por lo que el Estado debe garantizar una organización interna que sistematice la información para brindar acceso a los

---

<sup>1</sup> Artículo 149 de la Ley N°.55 de 27 de diciembre de 2000, por la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2001.

ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social.<sup>2</sup>

Evidentemente el artículo 12 de la Ley N°.6 de 2002 no regula el artículo 267 del Texto Fundamental, pues como lo indicó el Asesor Legal del Viceministerio de Finanzas, el mismo, hace referencia a una información que debe contener el Presupuesto General del Estado sobre el sector público no financiero; a contrario sensu, dicha excerta **(art.12)**, reglamenta el artículo 265 de la Constitución Política.

**Primera interrogante:**

“¿Cómo tiene que ser la forma de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del 2003?”

El artículo 264 de la Carta Magna establece que, corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación. Existe una delimitación conceptual del presupuesto y es por ello que el artículo 265 ibídem, señala que el presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

También, el ordenamiento positivo ha dispuesto que en esta etapa proceden las consultas presupuestarias y por ello, el Órgano Ejecutivo celebrará audiencias presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. Además, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa organizará igualmente consultas.<sup>3</sup>

Debe existir un equilibrio presupuestario, en el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo; o sea, los egresos estarán equilibrados con los ingresos y deberá presentarse a la Asamblea Legislativa al menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto del año fiscal en curso, salvo el caso especial del artículo 179, numeral 7.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Ley N°.6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones, pág. 3.

<sup>3</sup> Artículo 266 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> Artículo 267 ibídem.

Entorno a ésta, su primera interrogante, también se deberá observar y tomar en consideración para la forma de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia de 2003, algunos aspectos de importancia como lo son:

1. la adopción del Presupuesto por el Consejo de Gabinete,
2. las modificaciones de las partidas presupuestarias;
3. los créditos suplementarios o extraordinarios;
4. las prohibiciones en materia presupuestaria;
5. la legalidad presupuestaria ; y
6. los efectos del rechazo del proyecto de Presupuesto;
7. la propia integración presupuestaria.

Esta última comprende las entradas y salidas de los tesoros públicos, los cuales deberán ser incluidas y autorizadas en el Presupuesto. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto. (Art. 274 C.P.).

Dentro de este mismo orden de ideas, este despacho comparte el criterio legal expresado adjunto a su consulta, en el cual se expone:

“Aún cuando la primera interrogante que se plantea en la consulta no es muy clara ni precisa ya que, tal y como está redactada, se puede advertir que dice relación a:

1. El contenido o estructura del Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado, o
2. Al período dentro del cual debe presentarse el Proyecto de Ley de Presupuesto General del estado para consideración de la Asamblea Legislativa.

Veamos, estos dos (2) aspectos:

En cuanto al contenido del Presupuesto del Estado, el artículo 265 de la Constitución Política, dispone que dicho Presupuesto **contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas semiautónomas y empresas estatales.**

No obstante, el artículo 12 de la Ley N°.6 de 2002, al tratar de desarrollar el artículo 267 de la Constitución Política dispone que el **Presupuesto General del Estado deberá contener la siguiente información al sector público no financiero:**

1. **Ingresos Corrientes**
2. **Gastos Corrientes de Funcionamiento**
3. **Ahorro Corriente**
4. **Intereses**
5. **Gastos de Capital (Inversiones)**
6. **Donaciones y recuperación de capital**
7. **Amortizaciones."**

Es por ello, que la Constitución Nacional, en su artículo 265, requiere se presente un presupuesto con la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público y que incluya a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

Adicionalmente, la Ley No.20 de 7 de mayo de 2002, por la cual se dictan medidas de reactivación económica y de responsabilidad fiscal, en su Capítulo 2, artículo 11, se establecen niveles de endeudamiento público. Veamos:

**Artículo 11.** Con el propósito de establecer niveles de endeudamiento público adecuados, el Estado panameño:

1. Establece como metas las siguientes relaciones de endeudamiento público a Producto Interno Bruto Nominal:
  - a. Relación deuda pública neta a Producto Interno Bruto Nominal: cincuenta por ciento (50%).
  - b. Relación deuda externa neta a Producto Interno Bruto Nominal: treinta y cinco por ciento (35%).
2. Establece que el déficit fiscal en el Sector Público No Financiero en ninguna vigencia fiscal excederá

el dos por ciento (2%) sobre el Producto Interno Bruto Nominal.

3. Establece un régimen transitorio de autorización de endeudamiento público para los efectos de alcanzar lo descrito en el numeral 1 de este artículo:

- a. Cuando el crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Real sea mayor del uno y medio por ciento (1.5%), el aumento porcentual del total de la deuda pública no excederá el ochenta por ciento (80%) del crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Nominal, o de lo establecido en el numeral 2 del presente artículo que resulte en menor endeudamiento público.

- b. Cuando el crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Real sea de uno y medio por ciento (1.5%), o menos, el déficit fiscal en el Sector Público No Financiero no excederá el dos por ciento (2%) sobre el Producto Interno Bruto Nominal.

Este régimen transitorio tendrá vigencia a partir de la promulgación de la presente Ley y caducará una vez el Estado panameño alcance las metas establecidas en el numeral 1 del presente artículo en un período máximo de quince años, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

4. Establece que, una vez el Régimen transitorio descrito en el numeral del presente artículo expire, la deuda pública panameña no aumentará porcentualmente en una vigencia fiscal por encima del crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto

Nominal de la vigencia fiscal anterior a la corriente, de manera que se mantenga lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo.

Para los efectos legales de la administración pública esta Ley debería ser más precisa si consideramos el hecho que no existen hasta la fecha reglamentos emitidos sobre la Ley No.20 de 2002, y el Ministerio de Economía y Finanzas tiene amplia potestad y discreción para presentar el Presupuesto para la vigencia fiscal 2003 en el formato que considere adecuado con tal que el mismo contenga la información requerida por el artículo 265 de la Constitución Política, las normas del Código Fiscal y la Ley No. 6 de 2002.

Sin embargo, tanto el artículo 11 de la Ley No. 20 de 2002 arriba citado, como el Código Fiscal en su Libro V, Título II contienen un procedimiento detallado que debe ser observado en la elaboración del proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado.

En efecto, el presupuesto para el sector público no financiero para la vigencia fiscal 2003 no debería elaborarse con un déficit superior al 2% del PIB, incluyendo a las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales; en tal sentido, el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 se ajustará mucho más a un presupuesto de caja, tomando en cuenta la limitación de ingreso expresado en el artículo 1128 del Código Fiscal sobre la estimación de los ingresos.<sup>5</sup> Ahora bien, si alguna de las entidades autónomas, semiautónomas o las empresas estatales tuviese un déficit, esto afectaría adversamente al sector público no financiero en su capacidad para operar con déficit dentro de los límites del 2% de la Ley N°.20 de 2002.

**Segunda interrogante:**

“¿Qué implicaciones jurídicas tiene esta Ley con relación a las leyes orgánicas de las entidades que integran el Sector Público?”

Tal y como esta formulada su interrogante, no es posible dar una respuesta a un cuestionamiento futuro, a un acto no ejecutado ni en firme, tomando en cuenta que la pregunta en

---

<sup>5</sup> Véase artículo 1128 del Código Fiscal.

cuestión no precisa ni identifica aspectos determinados que incidan o afecten de manera directa la aplicación de la Ley N°.20 de 2002, en confrontación con otras leyes orgánicas de las diferentes instituciones públicas.

A nuestro juicio, la Ley N°.20 de 2002 no tiene en estos momentos ninguna implicación jurídica con relación a las leyes orgánicas de las entidades que integran el sector público, partiendo del hecho que dicha Ley N°.20 de 2002, es posterior a todas las demás leyes orgánicas del sector público existentes en estos momentos; la misma se caracteriza por ser una ley de carácter general y de aplicación general a todo el sector público.

Por lo anterior, coincidimos que las entidades públicas deberán sujetarse a las regulaciones especiales establecidas en la Ley N°.20 de 2002, en lo que concierne a los niveles de endeudamiento y del gasto público.

**Tercera interrogante:**

“¿Qué implicaciones jurídicas tiene la Ley N°.20 con relación al cumplimiento de los convenios internacionales de financiamiento firmados por la República de Panamá?”

En el caso de aquellos contratos o convenios internacionales que la República de Panamá haya suscrito con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N°.20 de 2002, éstos no podrá ser modificados ni alterados por ninguna norma posterior a su vigencia, pues se deberá cumplir el contenido de los mismos al tenor de lo dispuesto en su texto o, lo pactado en ellos; no obstante, también recomendamos remitirse, si es del caso, a lo establecido en el artículo 14 de la Ley N°.56 de 1995, que a la letra dice:

**“Artículo 14. Contratos financiados por organismos internacionales de crédito.**

En las contrataciones para la ejecución de obras, adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, podrán incorporarse las normas y procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos

financieros internacionales o gobiernos extranjeros...”

Dicho en otras palabras, debe quedar claro que la Ley N°.20 de 2002 no podrá en ningún momento modificar el compromiso ni los términos y condiciones de los convenios o contratos internacionales de financiamiento firmados por la República de Panamá; tomando en cuenta que los efectos de la Ley N°.20 de 2002, son sobre la preparación y ejecución del presupuesto para una vigencia fiscal.

En la medida en que existan menos ingresos en el Presupuesto General del Estado, producto de una reducción anticipada de ingresos como lo establece el artículo 1128 del Código Fiscal<sup>6</sup>, se tendrá que ajustar el Presupuesto de Gastos del Estado. Los compromisos y obligaciones bajo convenios internacionales de financiamiento, no pueden ser alterados, modificados o cambiados por leyes nacionales, ya que normalmente están sujetos a leyes extranjeras de carácter contractual, que requieren de la voluntad de las partes, un mutuo acuerdo entre ellas, para luego entonces hacer un cambio en los términos y condiciones del financiamiento.

**Cuarta interrogante:**

“¿Qué implicaciones jurídicas tiene la 20 con relación a los créditos extraordinarios con financiamiento que se soliciten y aprueben en el 2002?”.

Es lógico pensar, que los efectos jurídicos producidos por la Ley N°.20 de 2002, comienzan a regir a partir en que la misma se promulgue y se haga pública en la Gaceta Oficial, tal y como lo establece la Ley y, en principio, se debe aplicar la misma, en lo atinente a la operación o materia regulada en dicha Ley.

Ahora bien, para los créditos extraordinarios con financiamiento solicitados y aprobados en el Presupuesto del 2002, lo importante es si el desembolso de fondos de estos empréstitos pudiese exceder el monto del 2% permitido por la Ley N°.20 de 2002. En tal caso hay que evaluar el programa de desembolso de dicho empréstito, pues lo importante es verificar cómo los desembolsos relacionados al empréstito, aumentan el déficit para la vigencia fiscal. Puede ser que el

---

<sup>6</sup> Véase artículo 1128 del Código Fiscal.



efecto neto resulte en un déficit dentro de los parámetros establecidos por la Ley N°.20 de 2002, aunque la misma, no define cuando se mide el déficit para efectos de cumplir con los límites impuestos por ella, pues el déficit durante un período fiscal vigente siempre se mide al final de dicho período fiscal.

**Quinta interrogante:**

¿Qué implicaciones jurídicas tiene el no cumplir con el déficit fiscal de dos por ciento (2%) y los niveles de endeudamiento?

Tal y como lo indicó el licenciado Rolando Mayorga, la Ley N°.20 de 2002, en su artículo 11, establece que el déficit fiscal en el Sector Público No Financiero, en ninguna vigencia fiscal excederá el dos por ciento (2%) sobre el Producto Interno Bruto; no obstante si tal exigencia no se cumple y por ende, ese nivel de endeudamiento sobrepasa lo establecido por la Ley, podría acarrear serias consecuencias y responsabilidades para el Estado, hasta el punto que dichos actos en el manejo de los niveles de endeudamiento pudieran ser recurridos hasta las más altas instancias jurídicas y demandar su ilegalidad.

De llegar a presentarse tal situación, corresponderá al Órgano Ejecutivo establecer y adoptar en el menor tiempo posible todas aquellas medidas urgentes para mantener el equilibrio financiero requerido, a través de sistemas eficaces y programas de reducción y/o contención del gasto público.

**Sexta interrogante:**

“¿Qué implicaciones jurídicas tiene la Ley, con respecto al personal directivo y técnico de la Dirección de Presupuesto de la Nación?”

En lo que respecta a la propia Ley N°.20 de 2002, ésta, no establece de manera expresa responsabilidad alguna con respecto al personal directivo y técnico de la Dirección de Presupuesto de la Nación. Luego de leída dicha ley, esta Procuraduría no ha encontrado ninguna responsabilidad o implicaciones jurídicas derivada de la Ley No.20 para el personal de la Dirección de Presupuesto de la Nación si

actúan dentro de las leyes existentes. En la medida en que el personal directivo y técnico de la Dirección de Presupuesto de la Nación conozca que se va a violar o se ha violado la Ley No.20 para un periodo fiscal, tienen la obligación de notificar a las autoridades competentes e instancias correspondientes del mas alto nivel del Gobierno, sobre la situación riesgosa que plantea el problema analizado.

Recuérdese que constitucionalmente los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y la Ley y, también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas<sup>7</sup>.

Esperando haber respondido adecuadamente a sus interrogantes, me suscribo,

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14/jabs

---

<sup>7</sup> Artículo 18 de la Constitución Política.