

Panamá, 14 de noviembre de 1997.

Licenciado
ANTONIO ELÉAZAR OROZCO RIVAS
Secretario Administrativo
de la Corte Suprema de Justicia
E. S. D.

Señor Secretario Administrativo:

A continuación, le expresamos nuestro criterio legal sobre la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración.

Para dar cumplimiento a lo solicitado, se hace necesario observar las disposiciones constitucionales y legales, que versan sobre la materia:

I.- Constitución Nacional.

“Artículo 274. Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidos y autorizados en el respectivo Presupuesto. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto”.

Sobre este tópico, el constitucionalista panameño *Luis Fuentes Montenegro* nos dice:

“Resalta el fenómeno de la mutabilidad del presupuesto, en el sentido de que toda variación, sólo es permisible en cumplimiento estricto de la rígida formalidad que se consigna; ya sea para la solicitud de créditos, modificaciones relativas a los ingresos o a los gastos públicos. En trasfondo, se denota la obligatoriedad de aplicación, de dos principios substanciales del derecho Presupuestario: el principio de legalidad y el principio de equilibrio.” (FUENTES, Montenegro Luis. Constitución Política de la República de Panamá.).

II.- Ley No.65 de 24 de diciembre de 1996.

El artículo 150 de la Ley No.65 de 24 de diciembre de 1996, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 1997, establece claramente, la no ejecución de ningún gasto que no haya sido contemplado previamente en el Presupuesto a ejecutar. Veamos:

“ARTICULO 150. PRINCIPIO GENERAL. No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto **no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación,** así mismo el Estado no podrá exigir ningún tributo si no consta en el Presupuesto como parte de los ingresos.” (El subrayado es nuestro)

Por su parte, el artículo 152 íbidem establece la obligatoriedad que tienen todas las Instituciones que conforman el Gobierno Central, de consignar en el Presupuesto respectivo a ejecutar, todos los ingresos, los cuales se depositarán en la cuenta del Tesoro Nacional.

“ARTICULO 152. UNIDAD DE CAJA. Todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto y se depositarán en la cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos originadas en sus distintas dependencias.”

De la transcripción de estas dos normas, podemos destacar lo siguiente:

- 1.- Ambas normas son de obligatorio cumplimiento, por ser Ley de la República y,
- 2.- Ambas son totalmente exigibles para la Contraloría General de la República.

Veamos ahora, el artículo 155 de la ut supra citada ley.

“ARTICULO 155. INGRESOS ADICIONALES. Si una entidad del Gobierno Central o del sector Descentralizado devenga, recauda o percibe un ingreso adicional autorizado por ley, decreto o resolución y quiere hacer uso de éste ingreso, **deberá incorporarlo al presupuesto mediante un crédito adicional.** Se incluyen en este concepto los ingresos de **gestión institucional** y las donaciones respaldadas por convenios y leyes...”. (El subrayado es nuestro).

Nuevamente nos encontramos frente a una norma de obligatorio cumplimiento y exigible para la Contraloría General de la República. Todo gasto que se vaya a ejecutar dentro de un período fiscal determinado (llámese a este *Fondo de Gestión*), deberá ser incluido forzosamente o incorporado al presupuesto mediante un crédito adicional, para su posterior ejecución.

Por otra parte, es oportuno señalar que según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, la clasificación institucional fundamentalmente, es utilizada para identificar las instituciones que integran el sector público. Mediante esta identificación se trata de facilitar la administración presupuestaria, el control de la ejecución y la generación de estadísticas requeridas para la programación y análisis de las actividades desarrolladas en el sector público.

La clasificación que se ha convenido, comprende seis grupos o áreas que incluyen todos los organismos, instituciones y empresas pertenecientes al sector público. Dichas áreas y sus códigos de identificación son los siguientes:

- 0 Gobierno Central
- 1 Instituciones Descentralizadas
- 2 Empresas Públicas
- 3 Intermediarios Financieros
- 4 Corporaciones y Proyectos de Desarrollo
- 5 Municipios

ÁREA GOBIERNO CENTRAL:

En este grupo se incluyen los diferentes Poderes y Órganos que constituyen el Estado panameño, de acuerdo con la Constitución y las leyes que regulan la organización y funcionamiento del mismo. Por lo tanto, este grupo tiene la siguiente cobertura:

- .- Órgano Legislativo
- .- Órgano Ejecutivo
- .- Órgano Judicial
- .- Órgano Electoral

Los elementos que caracterizan la administración financiera de este grupo, podrían sintetizarse en los siguientes aspectos:

a) Los recursos le son asignados a través del Presupuesto Nacional

b) No cuentan con personería jurídica que les permita contraer obligaciones directas con terceros.

- c) Están sujetos al control previo del gasto y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.
- d) Efectúan sus adquisiciones mediante un sistema de compras.
- e) Responden a normas generales y a escalas de remuneraciones comunes, en lo relativo a la administración de personal.
- f) Salvo el manejo de Cajas Menudas, están sujetos a un sistema centralizado de pagos.

ÁREA DE INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS:

Este sector agrupa las instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de las leyes o de la propia Constitución. En general, puede decirse que las instituciones que componen esta área producen bienes o servicios que no se transan en el mercado; por lo tanto, estarían llenando una necesidad pública que sólo corresponde satisfacer al Estado, si se desea que su oferta pueda llegar a todos los ámbitos de la comunidad.

Dado que estas instituciones están al margen del juego de mercado, se las suele clasificar de acuerdo al propósito para las cuales fueron creadas. Este propósito u objetivo de la institución vendría a constituir el giro de su actividad, si su finalidad económica fuese la de producir utilidades.

En cuanto a su operación financiero-administrativa, ésta es completamente descentralizada en relación a los sistemas que rigen a las instituciones del Gobierno Central. Generalmente, una parte substancial de sus ingresos proviene de transferencias de otros organismos del sector público; pero estos recursos los administran independientemente de los sistemas que emplea el Gobierno Central, tiene por ejemplo, su propio sistema de pagos y de adquisiciones. En todo caso, están sujetas a la aprobación de sus presupuestos por parte del Gobierno Central y a la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República.

Luego de las consideraciones anteriormente observadas, analizaremos los artículos 157 y 190 y su relación con el 155 de la Ley N°.65 de 24 de diciembre de 1996, por la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 1997.

“ARTICULO 157. EXCEDENTES DE LOS INGRESOS. Para que los excedentes de los ingresos puedan ser utilizados, deben incorporarse al Presupuesto General del Estado a través de créditos adicionales. En caso de no procederse según lo indicado, se reflejará como saldo en caja al final del período.

En el caso de los excedentes de los ingresos de las entidades del Sector Descentralizado, el Director o Gerente pondrá a consideración del Ministerio de Planificación y Política Económica su posible utilización, y el Ministerio recomendará al Consejo de Gabinete la utilización de tales excedentes incluyendo transferencias a favor del Tesoro Nacional. Igualmente el uso del excedente requerirá del respectivo crédito adicional.

ARTÍCULO 190. VIABILIDAD DE LOS CRÉDITOS ADICIONALES. Los créditos adicionales serán viables cuando exista un superávit o excedente real en el Presupuesto de Ingresos, exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto o se cree uno nuevo.”

Ambas normas guardan relación con Instituciones que, por su propia naturaleza, actividad y desarrollo, son entes eminentemente recaudadores (Hacienda y Tesoro, los Municipios, Ministerio de Comercio e Industrias etc.), y que tal actividad genera grandes sumas de dineros anuales, donde en muchas ocasiones requieren en un momento determinado de la vigencia fiscal, la viabilidad de un Crédito Adicional, ya sea este Extraordinario o Suplementario.

Esta Procuraduría de la Administración, aparte de fungir como entidad Asesora de los funcionarios de la Administración Pública, siempre ha procurado, la gestión de una excelente concordancia y equilibrio entre todas las Instituciones que componen el Sector Gobierno (los Órganos del Estado). Es por ello que recomendamos a la Secretaría Administrativa de la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

1.- En materia Presupuestaria, deberán acogerse a las normas constitucionales y legales ya establecidas (artículo 274 C.N., y 150, 152 y 155 de la Ley N°.65 de 24 de diciembre de 1996.

2.- El ingreso de **Gestión Institucional**, al que ustedes se refieren, deberá ser incluido en los presupuestos anteriores a su ejecución, para poder ser utilizado en las próximas vigencias fiscales.

3.- Consideremos de igual forma que si se siguen los pasos previamente establecidos por las disposiciones constitucionales y legales, no deberán presentarse mayores obstáculos para uso y manejo de dichos fondos de gestión institucional.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración