

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 100

Panamá, 02 de febrero de 2021

**Demanda Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Ricardo Alberto Lombana González**, actuando en su propio nombre, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, emitida por el Consejo de Gabinete.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 274 de la Constitución Política de la República, cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional en la forma que señale la Ley.

Por otra parte, la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, señalaba en sus artículos 312, 313 y 314, que son créditos adicionales, la viabilidad de los mismos, y los plazos para solicitarlos, disposiciones que citamos para mejor referencia:

“ARTÍCULO 312. Créditos adicionales. Los créditos adicionales son los que aumentan el monto del Presupuesto General del Estado y se dividen en dos clases: extraordinarios y suplementarios. Los

extraordinarios son los que se aprueban con el fin de atender causas imprevistas y urgentes, así como los gastos que demanden la creación de un servicio y/o **proyecto no previsto en el Presupuesto**. Los suplementarios son los destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el Presupuesto.” (El destacado es nuestro)

“**ARTÍCULO 313. Viabilidad de los créditos adicionales**. Los créditos adicionales serán viables cuando exista un superávit o excedente real comparado contra el Presupuesto de Ingresos, **cuando exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto** o cuando se cree uno nuevo. Dichas solicitudes de créditos adicionales se tramitarán de acuerdo con los niveles de ejecución de los programas, las actividades y los proyectos demostrados por las entidades solicitantes.” (El destacado es nuestro)

“**ARTÍCULO 314. Plazos para los créditos adicionales**. Los créditos adicionales que se generen en las instituciones públicas se solicitarán al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, acompañados de una justificación que permita a este Ministerio realizar un análisis evaluativo de su viabilidad. En el caso de las entidades del Sector Descentralizado, se deberá incluir la resolución de aprobación de la respectiva junta directiva. **Las solicitudes se podrán presentar entre el 1 de febrero y el 30 de octubre del año de la vigencia del Presupuesto, al Ministerio de Economía y Finanzas, y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional hasta el 15 de noviembre a fin de ser votadas por esta,** siempre que cumplan con lo dispuesto en el artículo anterior así como con las disposiciones que establece la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, la Ley 38 de 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y las reformas a dichas legislaciones establecidas por la Ley 51 de 2018. El Consejo Económico Nacional y el Consejo de Gabinete, según lo que corresponda, por solicitud expresa del presidente de la República estarán facultados para considerar créditos adicionales fuera de los periodos establecidos en este artículo y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional estará facultada para darles el trámite correspondiente.” (El destacado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial 28,899 del 12 de noviembre de 2019).

Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente señalar, que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 274 de la Constitución Política de la República y los artículos 312, 313 y 314 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que

dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, el **Consejo de Gabinete** aprueba un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), a través de la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido de la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, cuyo texto señala lo siguiente:

“República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 81

De 27 de octubre de 2020

Que aprueba un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00).

EL CONSEJO DE GABINETE,

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Asamblea Nacional mediante nota N°AN/PRES/DGAF/DN/N-252/20 de 14 de octubre de 2020, ha solicitado y sustentado la necesidad de un crédito adicional extraordinario a su Presupuesto de funcionamiento para la vigencia fiscal 2020, por la suma de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00);

Que este crédito adicional extraordinario tiene como propósito incorporar recursos al Presupuesto de funcionamiento de la Asamblea Nacional, para atender los compromisos de la estructura del personal transitorio 002 que ha estado laborando como personal de continuidad para este segundo semestre (julio-diciembre 2020);

Que después de efectuado el análisis por el Ministerio de Economía y Finanzas, se considera viable la solicitud de la Asamblea Nacional, hasta por la suma de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), en atención a que la

balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), en atención a que la fuente de financiamiento se da a través de recursos de crédito externo, se trata de un ingreso no incluido en el Presupuesto General del Estado, por lo cual se da cumplimiento a los preceptos contenidos en los artículos 312, 313, 314 de la Ley 110 de 2019;

Que mediante nota CENA/CRED/178 de 24 de octubre de 2020, se hace constar que el Consejo Económico Nacional emitió opinión favorable en sesión celebrada en la misma fecha para la concesión del referido crédito, además se cuenta con el informe favorable y conveniencia de la Contraloría General de la República, tal como consta a través de la nota No. 3452/2020-DNMySC-AT de 23 de octubre de 2020;

Que en atención al artículo 315 de la Ley 110 de 2019 y en razón que la solicitud de crédito adicional excede un monto de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), corresponde su aprobación al Consejo de Gabinete, que lo remitirá a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su aprobación o rechazo,

RESUELVE:

Artículo 1. Aprobar un crédito adicional al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, hasta por la suma de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), con asignación a la Asamblea Nacional.

Artículo 2. El crédito aprobado en el artículo 1 de esta Resolución de Gabinete, se destinará a financiar el siguiente gasto:

<u>DETALLE</u>	MONTO B/.
Funcionamiento	
Personal Transitorio (002)	18,995,070.00
XIII mes (050)	843,780.00
Contribuciones a la Seguridad Social	3,044,439.00
Asamblea Nacional	22,883,289.00

Artículo 3. El financiamiento de los gastos autorizados en el artículo 2 de esta Resolución de Gabinete, serán con cargo a la fuente de ingresos Recursos de Crédito Externo-Bonos Externos.

Artículo 4. Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas, para que, en nombre y representación del Consejo de Gabinete, someta a la consideración de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, la presente Resolución de Gabinete, a los efectos de su aprobación y posterior registro del detalle codificado de ingresos y gastos para su ejecución.

Artículo 5. Esta Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 274 de la Constitución Política de la República; artículos 312, 313, 314 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá a los veintisiete (27) días del mes de octubre de dos mil veinte." (Cfr. foja 20 del expediente judicial y Gaceta Oficial 29,147 de 2 de noviembre de 2020).

Por su parte, el Licenciado **Ricardo Alberto Lombana González**, el 23 de noviembre de 2020, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, emitida por el **Consejo de Gabinete**, a través de la cual se aprueba un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00); y, **entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma, petición que al momento de emitir este concepto, no había sido resuelta por el Tribunal** (Cfr. fojas 1-14 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de 3 de diciembre de 2019**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días al Ministro de la Presidencia, y además se le corre traslado de la demanda; quienes a través de la Nota 992-2020-AL de 14 de diciembre de 2020, presentaron el informe de conducta solicitado y aportaron copia simple de la nota AN/PRES/DGAF/DN/N-252/20 de 14 de octubre de 2020, emitida por la Asamblea Nacional; la nota CENA/CRED/178 de 24 de octubre de 2020, del Consejo Económico Nacional; y, la nota 3452/2020-DNMySC-AT de 23 de octubre de 2020, suscrita por la Contraloría General de la República (Cfr. fojas 31 y 34-42 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales y reglamentaria que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

El Licenciado **Ricardo Alberto Lombana González** sostiene que el acto administrativo, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las disposiciones legales y reglamentaria, que a continuación pasamos a indicar:

A. Los artículos 312 y 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, que disponían que son créditos adicionales y la viabilidad de los mismos (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial); y,

B. El artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, el cual regula lo relativo a la meta de reducción de deuda neta del Sector Público no Financiero (SPNF) (Cfr. fojas 8 a 11 del expediente judicial).

Al explicar los argumentos en que fundamenta su pretensión, el Licenciado **Ricardo Alberto Lombana González** señala que el Consejo de Gabinete, al emitir el acto acusado de ilegal, aprueba un crédito adicional de forma general, sin definir si se trata de un crédito extraordinario (proyecto o servicio) o suplementario, con la sola finalidad de suplir la insuficiencia de una partida inexistente; en igual sentido, manifiesta que la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, no contiene una motivación o justificación que permita inferir que nos encontramos frente a alguna de las dos modalidades que establece el artículo 312 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, de ahí que considera que dicho organismo administrativo infringió de manera directa por omisión la norma antes mencionada (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

En adición a tales argumentos, el accionante señala, que el Consejo de Gabinete, al emitir la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, desconoce

110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, por lo que supone que se vulneró de manera directa por omisión la disposición antes citada (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Finalmente sostiene el demandante que, al emitir el acto que se acusa de ilegal, el ente administrativo desconoció el hecho que ninguna de las entidades que conforman el Gobierno puede financiar sus gastos corrientes a través de créditos externos, y mucho menos para cubrir el pago de su planilla de funcionarios, como es el caso de la Planilla 002 de la Asamblea Nacional, y además considera el recurrente que el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, solo contempla como único mecanismo de excepción, para realizar este tipo de pagos, aquellos fondos provenientes de las Letras del Tesoro o la utilización de líneas de crédito, situación que no se equipara con la solicitud realizada por ese Órgano del Estado; de ahí que considera que se violó de manera directa por omisión la norma antes señalada (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, según afirma el demandante el **Consejo de Gabinete**, al emitir la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, lo hizo en contravención de las normas que regulan la materia presupuestaria, lo que resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias que cita como vulneradas.

Una vez expuestos los argumentos que plantea el recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría considera oportuno realizar algunas reflexiones en relación con el acto que se acusa de ilegal; el procedimiento que dio lugar a su emisión, y las disposiciones que le sirvieron de fundamento para su expedición, los que pasamos a explicar:

3.1. Consideraciones legales en torno a los artículos 312 y 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, que sirvieron de fundamento para el Consejo de Gabinete emitiera la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020.

Para dar inicio a nuestro análisis correspondiente al proceso bajo examen, este Despacho debe advertir que la **Ley 110 de 12 de noviembre de 2019** “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020” publicada en la Gaceta Oficial 28,899-A de 12 de noviembre de 2019, fue derogada tácitamente por la **Ley 176 de 13 de noviembre de 2020** “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021” publicada en la Gaceta Oficial 29,153-B de 13 de noviembre de 2020, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2021.

No obstante lo anterior, y aun cuando los artículos 312 y 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, no se encuentran vigentes, este Despacho advierte que analizará su contenido, solo con la finalidad de verificar si previo a la emisión del acto que se acusa de ilegal, se dio fiel cumplimiento de los requisitos que exigían en ese momento las disposiciones invocadas por el actor como infringidas y que se encontraban contenidas en el texto legal antes citado, como mecanismo para determinar la legalidad de la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020.

Para este ejercicio, debemos partir del hecho que el artículo 315 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020, establecía el procedimiento para solicitar los créditos adicionales, disposición que citamos para mejor referencia:

“ARTÍCULO 315. Procedimiento de los créditos adicionales. Las instituciones públicas presentarán las solicitudes de créditos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual elaborará el proyecto de resolución.

Cuando el proyecto de resolución recomendado no exceda un monto de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), será remitido al Consejo Económico Nacional para su aprobación y, posteriormente, junto con el informe sobre la viabilidad financiera y la conveniencia de la Contraloría General de la República, se someterá a la aprobación final de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional. **Cuando el proyecto de resolución recomendado exceda un monto de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), se remitirá al Consejo Económico Nacional para que emita su opinión favorable o no; posteriormente, junto con el informe favorable sobre la viabilidad financiera y la conveniencia de la Contraloría General de la República, será remitido para la aprobación del Consejo de Gabinete, que lo remitirá a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su aprobación o rechazo.**

La Contraloría General de la República deberá pronunciarse por escrito sobre la viabilidad financiera y la conveniencia, en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado desde la fecha en que recibe la documentación enviada por el Ministerio de Economía y Finanzas. (El destacado es de la Procuraduría de la Administración) (Cfr. Gaceta Oficial 28,899-A del 12 de noviembre de 2019).

En cumplimiento de lo previsto en la norma antes citada, y de las constancias que reposan en el expediente judicial, se observa que el **14 de octubre de 2020 a través de la nota AN/PRES/DGAF/DP/N-252/20**, el **Presidente de la Asamblea Nacional solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas un crédito adicional** para incorporar al presupuesto de funcionamiento de la Asamblea Nacional, con la finalidad de atender los compromisos de la estructura del personal transitorio 002 que habían estado laborando como personal de continuidad para el segundo semestre de 2020 (julio-diciembre) en ese Órgano del Estado, en dicha comunicación se señala lo que a seguidas se copia:

“Panamá, 14 de octubre de 2020.
AN/PRES/DGAF/DP/N-252/20

Su Excelencia:

Presentamos a usted, solicitud de crédito adicional para incorporar al Presupuesto de Funcionamiento la suma de B (sic) B/.22,883,289.00 (VEINTI DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS

OCHENTA Y NUEVE BALBOAS CON 00/100, con la finalidad atender los compromisos de Estructura de Personal Transitorio 002, que han estado laborando como personal de continuidad para este segundo semestre (julio-diciembre 2020).

Cabe señalar, que en la misma se está incluyendo sus XIII mes y Contribuciones de la Seguridad Social.

Fundamenta nuestra solicitud en el artículo 312 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020.

Adjunto detalle de nuestra solicitud.

Reiterándole mi alta estima y consideración, quedo de usted,

Atentamente,
(Fdo.) MARCOS CASTILLERO BARAHORA
Presidente

Su Excelencia
HÉCTOR ALEXANDER
Ministro de Economía y Finanzas
E.S. D.

c.c. Licdo. Carlos González, Director de Presupuesto de la Nación

Licdo. Alejandro Vernaza, Subdirector de Presupuesto de la Nación.” (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la **Nota CENA/CRED-178 de 22 de octubre de 2020** el **Consejo Económico Nacional**, emitió el concepto favorable a la solicitud de un crédito adicional a favor de la **Asamblea Nacional**, por el monto de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), documento cuyo contenido transcribimos para mejor referencia:

“Panamá, 22 de octubre de 2020.
CENA/CRED-178

Honorable Diputado
Marcos Castillero Barahona
Presidente
Asamblea Nacional de Panamá
Ciudad

Respetado H.D. Castellero:

El Consejo Económico Nacional en sesión realizada el 22 de octubre de 2020, por votación unánime, emitió opinión favorable a la solicitud de crédito Adicional por un monto de veinte dos millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas (B/.22,883,289.00), cuyo propósito es incorporar recursos adicionales al Presupuesto de Funcionamiento para atender los compromisos de Estructura de Personal Transitorio 002, que ha estado laborando como personal de continuidad para este segundo semestre (julio-diciembre 2020), más XIII mes y Contribuciones a la Seguridad Social.

La fuente de financiamiento proviene de Recursos del Crédito Externo.

Atentamente,
(Fdo.) Enelda Medrano de González
Viceministra de Economía y Secretaría Técnica del Consejo Económico Nacional.

Copia: Lic. Carlos González, Director de Presupuesto de la Nación.

Miembros del Consejo Económico Nacional." (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

Por otra parte, la **Contraloría General de la República**, emitió su **consideración favorable a la viabilidad y conveniencia del crédito adicional solicitado por la Asamblea Nacional, a través de la Nota 3452/2020-DNMySC-AT de 22 de octubre de 2020**, cuyo texto se cita a continuación:

"Panamá, 23 de octubre de 2020.
Nota No.3452/2020-DNMySC-AT

Su Excelencia
HÉCTOR ALEXANDER
Ministro de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a su solicitud según Nota Núm. MEF-2020-48528 del 23 de octubre del presente año y conforme a los que disponen las Normas Generales de Administración Presupuestaria de la Ley Núm.110 del 12 de noviembre de 2019, que aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia 2020 en los Artículos 312, 313, 314 y 315

emitimos nuestra consideración favorable a la **Viabilidad y Conveniencia** del del crédito Adicional por un monto de B/.22,883,289.00 (Veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100) a favor de la **ASAMBLEA NACIONAL**.

Este Crédito Adicional tiene como propósito incorporar recursos al Presupuesto de Funcionamiento la Asamblea Nacional, para atender los compromisos de la Estructura de Personal Transitorio 002 que ha estado laborando como personal de continuidad para este segundo semestre (julio-diciembre 2020) más XIII mes y Contribuciones a la Seguridad Social.

La fuente de financiamiento proviene de Recursos del Crédito Externo.

Atentamente,
(Fdo.) GERARDO SOLÍS
Contralor General

C: Lcdo. José G. Carrizo J., Ministro de la Presidencia." (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

De lo anterior, inferimos **que después de efectuado el análisis por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de la solicitud de crédito adicional que le hiciera la Asamblea Nacional** para incorporar recursos adicionales a su Presupuesto de Funcionamiento para atender los compromisos de su Estructura de Personal Transitorio 002, que había estado laborando como personal de continuidad para el segundo semestre de 2020 (julio-diciembre), más XIII mes y Contribuciones a la Seguridad Social, por la suma de Veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas (B/.22,883,289.00); dicha petición se remitió al **Consejo Económico Nacional para que emitiera su opinión favorable**; y, también se envió a la **Contraloría General de la República, para que este ente fiscalizador, expresara su consideración favorable a la viabilidad y conveniencia del crédito adicional solicitado.**

En adición a lo ya expuesto, es menester advertir que antes de expedir la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, que se acusa de ilegal, se dio cumplimiento con el plazo para solicitar el mencionado crédito; esto es, antes del 30 de

octubre del año de la vigencia del presupuesto, conforme lo establecía el artículo 314 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, por la cual se dicta el presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020.

De lo mencionado en los párrafos anteriores se desprende con claridad, que una vez se realizó el procedimiento establecido para solicitar el crédito adicional, el Consejo de Gabinete emitió la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, aprobando un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional, por el monto antes indicado, con fundamento en las disposiciones de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, vigente a esa fecha, en que se realizó la solicitud, por lo que consideramos a ese respecto, que el acto demandado de ilegal se expidió con apego al principio de estricta legalidad.

3.1. Consideraciones en cuanto a los cargos de infracción invocados por el actor, que guardan relación con los artículos 312 y 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020.

Por otra parte, acerca de la falta de observancia del Consejo de Gabinete, al no definir el tipo de crédito que fue aprobada, y a los que hace alusión en el artículo 312, de la Ley 110 ya mencionada, el demandante señala que al emitir el acto administrativo que se acusa de ilegal, el organismo consultivo no especificó la modalidad de dicho crédito (extraordinario o suplementario); sin embargo, **diferimos del criterio expresado por el recurrente, sobre todo cuando en el encabezado y en el considerando de la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, se indica que se “aprueba un crédito adicional extraordinario”, por lo que en modo alguno se infringe en ese sentido la disposición legal invocada.**

Acorde con lo antes expuesto, debe tenerse en cuenta que el artículo 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, establecía la viabilidad de los créditos adicionales, y señalaba

los supuestos que estos serán viables, indicando: “cuando exista un superávit ó excedente real comparado contra el Presupuesto de Ingresos; **cuando exista un ingreso que no haya sido incluido en el presupuesto**; o, cuando se cree uno nuevo”.

No obstante lo anterior, resulta importante observar que el artículo 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, **no contemplaba ni tampoco excluía, para estos fines, los fondos provenientes de créditos externos**, lo cierto es que, en el considerando de la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, se señala que “...**la fuente de financiamiento se da a través de recursos de crédito externo, se trata de un ingreso no incluido en el Presupuesto General del Estado...**”, lo que demuestra en este sentido que no existe contradicción alguna entre el acto administrativo acusado de ilegal y la norma invocada como infringida, por lo que resulta entonces evidente, que no prosperan los cargos de infracción planteados por el actor con relación a los artículos 312 y 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020.

3.3. Consideraciones en cuanto a la aprobación ulterior de la solicitud de crédito extraordinario, que se indica en el artículo 4 de la parte resolutive de la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 274 de la Constitución Política de la República y los artículos 312, 313 y 314 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, el Consejo de Gabinete expidió la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, por medio de la cual se aprueba un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00).

Al respecto, este Despacho considera conveniente aclarar que la referida resolución cuya legalidad es controvertida en este proceso, para que surta sus efectos,

deberá contar con la aprobación *Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional*, tal como se señala en el artículo 4 de su parte resolutive, como indica a continuación:

“ ...

Artículo 4. Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas, para que, en nombre y representación del Consejo de Gabinete, **someta a la consideración de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, la presente Resolución de Gabinete, a los efectos de su aprobación** y posterior registro del detalle codificado de ingresos y gastos para su ejecución...” (Cfr. Gaceta Oficial 29147 de 2 de noviembre de 2020). (El destacado es nuestro).

En este orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 54 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, integrado por la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que lo adoptó originalmente, con las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, sobre la base del Texto Único publicado en la Gaceta Oficial 26476- D de 24 de febrero de 2010, establece lo siguiente:

“**Artículo 54. Presupuesto.** La Comisión de Presupuesto tendrá como funciones:

1. Aprobar o rechazar el proyecto de ley de Presupuesto General del Estado, que el Órgano Ejecutivo envía a la Asamblea Nacional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 184 de la Constitución Política de la República.

2. **Aprobar o rechazar las solicitudes de crédito suplementario o extraordinario, adicionales al Presupuesto, que sean presentadas por el Órgano Ejecutivo.**

3. Aprobar o rechazar la Ley General de Sueldos que envíe el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, y toda ley relativa al aumento, disminución o supresión de sueldos, y otras asignaciones de los servidores públicos, tanto del Gobierno Central como de las entidades autónomas y semiautónomas.

4. Participar en las consultas relativas a la elaboración del Presupuesto General del Estado, que realice el Órgano Ejecutivo con las diferentes dependencias y entidades de conformidad con el artículo

269 de la Constitución Política, y vigilar la ejecución, la fiscalización, el control y el cumplimiento de la Ley de Presupuesto.

5. Examinar, aprobar o improbar el Presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá.” (El destacado es nuestro).

En cuanto a los actos que requieren la aprobación de otro órgano para su ejecución, consideramos pertinente reproducir a continuación lo señalado en torno a este tema por el jurista argentino Roberto Dromi, en su obra denominada Derecho Administrativo:

“Los actos sujetos por el orden normativo a la aprobación de otro órgano, no podrán ejecutarse mientras ésta no haya sido otorgada.

La aprobación se realiza sobre actos ya formados, con el objeto de permitir su ejecución y eficacia. El acto sujeto a aprobación no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos, hasta que se dé la aprobación. Si el acto, a pesar de no ser aprobado, es ejecutado, también su ejecución está viciada.

...

En el proceso de formación de la voluntad administrativa, la aprobación de un órgano superior respecto del acto emanado de otro inferior, integra y completa aquélla, de modo tal, que **con la aprobación el acto alcanza su perfección y, por ende, su eficacia y ejecutoriedad.**”(DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial de Ciencia y Cultura, 1998) (El resaltado es de la Procuraduría).

En atención a lo expresado en los párrafos anteriores, según criterio de esta Procuraduría, la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, por medio de la cual se aprueba un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), **se expidió como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión concreta a ese respecto y que debe cumplir con un requisito posterior a ella; es decir, un pronunciamiento por parte de la autoridad**

competente, que en este caso sería la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

Las anteriores precisiones nos permiten anotar que la resolución cuya legalidad es controvertida en este proceso quedará perfeccionada cuando la misma sea aprobada por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, por lo que dicho acto administrativo no tiene valor ejecutorio por sí solo, ya que es a partir de su aprobación, que producirá sus efectos jurídicos.

En atención a lo expresado, resulta imprescindible indicar que hasta el momento de emitir este concepto, no se obtuvo información, a fin de poder corroborar si el trámite de aprobación que debe realizar la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, ya se perfeccionó.

3.4. Consideraciones en cuanto a los efectos jurídicos de la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, emitida por el el Consejo de Gabinete.

Como indicamos en párrafos anteriores, antes de iniciar el análisis correspondiente al proceso bajo examen, este Despacho procedió a verificar la vigencia de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019 “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020” publicada en la Gaceta Oficial 28,899-A de 12 de noviembre de 2019, y observamos que fue derogada tácitamente por la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020 “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021” publicada en la Gaceta Oficial 29,153-B de 13 de noviembre de 2020, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2021.

Visto lo anterior, resulta importante indicar que la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, contentiva de la aprobación de un crédito adicional extraordinario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, con asignación a favor de la Asamblea Nacional de veintidós millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos ochenta y nueve balboas con 00/100 (B/.22,883,289.00), fue publicada en la Gaceta

Oficial el 2 de noviembre de 2020, y la acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, fue interpuesta por el accionante el 23 de noviembre de 2020; por lo que ambas situaciones, fueron anunciada y presentada, antes de que entrará en vigencia el 1 de enero de 2021, la nueva Ley presupuestaria.

En ese sentido, queda demostrado que, aunque no se ha producido una revocatoria expresa de la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, lo cierto es, que al haberse dictado otra Ley de Presupuesto, **cuya vigencia dio inicio el 1 de enero de 2021**, el acto impugnado ha quedado sin efecto jurídico, puesto que las normas legales en las que se fundamentó su emisión han perdido su vigencia ante la nueva Ley que rige el Presupuesto del Estado para la vigencia fiscal 2021, siendo ello un indicativo de que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda, produciéndose lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia; de manera que, ante la ausencia notoria del objeto o interés que se demanda, no sea necesaria la continuación del proceso, tal como lo indican los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto al comentar sobre esta figura:

“Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental. La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela. Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a si mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.” (Beatriz Quintero y Eugenio Prieto., Teoría General del Proceso, Tomo I, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, pág. 288).”

En Fallo de 14 de mayo de 1999, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se ha pronunciado sobre la sustracción de materia en un caso similar al que nos ocupa en los siguientes términos:

“... ”

Si bien es cierto que tanto la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) como el Pleno de la Corte Suprema de Justicia han sido reiterativos en torno al tema de la diferencia que hay entre derogatoria e inconstitucionalidad, y que se ha dejado muy claro el hecho de que una norma ya derogada puede ser objeto del control de la constitucionalidad por razón de su ultractividad, el Pleno estima que en el presente caso estamos ante una situación muy distinta. Ello es así por cuanto debemos tener presente que la Ley 44 de 24 de diciembre de 1997 “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 1998” publicada en la Gaceta Oficial N°23,446 de 26 de diciembre de 1997, fue derogada por la Ley 98 de 21 de diciembre de 1998 “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 1999” publicada en la Gaceta Oficial N°23,698 de 23 de diciembre de 1998 y que entró en vigencia el 1° de enero de 1999.

Lo anterior significa que la Ley 44 de 1997 dejó de tener eficacia, y por ende, que la Nota DIPRENA/CIRCULAR-009 de 26 de junio de 1998, contentiva de medidas para la ejecución del presupuesto contemplado en la citada Ley 44 de 1997, dejó de tener efectos jurídicos por desaparecer el objeto sobre el cual se refiere. Resulta palmario entonces que las medidas establecidas por Nota DIPRENA/CIRCULAR-009 de 26 de junio de 1998 para la ejecución de un presupuesto cuya vigencia ha expirado, con fundamento en una norma que igualmente ha perdido su vigencia ante la nueva Ley presupuestaria, no producen en la actualidad efecto jurídico alguno. De lo anterior se colige que, a pesar de que la Corte se pronuncie en torno al fondo de la presente demanda de inconstitucionalidad, y en el caso que la nota aquí demandada fuese decretada inconstitucional, la decisión de la Corte Suprema no tendría efecto alguno por cuanto actualmente existe una nueva Ley de Presupuesto vigente, verbigracia, la Ley 98 de 21 de diciembre de 1998. De manera que, a juicio del Pleno de esta Corporación, el control de la constitucionalidad sobre la Nota DIPRENA/CIRCULAR-009 de 26 de junio de 1998 deviene sin objeto por lo que, en el caso que nos ocupa, por las características del presente negocio, el Pleno estima que se ha configurado el fenómeno jurídico de sustracción de materia...”

De los conceptos vertidos, la doctrina y la jurisprudencia citada, podemos concluir que, aun cuando el Tribunal se pronuncie en torno al fondo de la presente demanda de nulidad, y en el caso que la Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020, demandada fuese decretada ilegal, la decisión de la Corte Suprema no tendría efecto alguno por cuanto actualmente existe una nueva Ley de Presupuesto vigente, por lo que, en nuestra opinión se configura, el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.

3.5. Análisis jurídico en cuanto a los cargos de infracción invocados por el recurrente, que guardan relación con el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal.

La Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, reformada y adicionada por la Ley 32 de 26 de junio de 2009, la Ley 31 de 5 de abril de 2011, la Ley 72 de 27 de septiembre de 2011, la Ley 38 de 5 de junio de 2012, la Ley 25 de 28 de octubre de 2014, la Ley 51 de 10 de octubre de 2018, la Ley 68 de 26 de diciembre de 2018, la Ley 102 de 31 de octubre de 2019, y la Ley 185 de 25 de noviembre de 2020, establece las normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. En ese mismo sentido, señala que la gestión de las finanzas se ejecutará bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

La Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, busca incidir positivamente en el desempeño de las finanzas del Estado a través del aumento del ahorro corriente con la respectiva disminución de la dependencia del uso de los instrumentos de deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta. Proveyendo a su vez, la herramienta de rendición de cuentas que el Estado debe brindar a la sociedad, basada en las mejores prácticas en términos de transparencia.

Adicionalmente, la mencionada Ley contempla el compromiso de los funcionarios públicos que tengan a su cargo responsabilidades de decisión, autorización o ejecución sobre cualquier materia regulada por dicha Ley, los que deberán rendir cuenta por las decisiones tomadas, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos, según su competencia atribuida legalmente.

Que con fundamento en el artículo 184 de la Constitución Política (numeral 14) y el artículo 30 de la Ley 34 de 2008, se facultó al Órgano Ejecutivo para reglamentar dicha excerta legal.

Que a través del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, se reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, que tiene por objeto desarrollar los principios y la metodología que se requiere para el afianzamiento de la disciplina fiscal, a través de normas de cumplimiento y realización de la Responsabilidad Social Fiscal establecida en la Ley ya mencionada (Cfr. Gaceta Oficial 28,788-B del 4 de junio de 2019).

En este orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, **disposición que cita el demandante como infringida**, en lo que respecta a la meta de reducción de la deuda neta del Sector Público no Financiero, establece en cuanto a los recursos provenientes de los créditos externos e internos lo que a continuación se cita:

“Artículo 15. Meta de reducción de la deuda neta del SPNF. El Plan Estratégico de Gobierno incluirá metas indicativas anuales de reducción de la deuda en relación con el PIB que serán incorporadas en la programación financiera quinquenal, así como en las leyes del PGE que sean consistentes con los límites dispuestos en el artículo 12 de la Ley. Asimismo, la programación financiera quinquenal incluirá metas indicativas para la relación intereses/ingresos corrientes del SPNF que serán incorporadas en los presupuestos anuales respectivos.

...

Los recursos provenientes de los créditos externos e internos que contraten las instituciones del SPNF, y

AITSA, ETESA y ENA, con o sin garantía del Gobierno Central, o las emisiones de títulos valores de estas instituciones para su colocación en el mercado internacional y nacional, con o sin garantía del Gobierno Central, no podrán destinarse a financiar el gasto corriente. Se exceptúan la emisión de Letras del Tesoro a menos de trescientos sesenta días y la utilización de líneas de crédito. Las líneas de crédito deberán cancelarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente.
 ...” (El destacado es nuestro).

De lo anterior se infiere, que el Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, establece entre otras cosas, que el Plan Estratégico de Gobierno debe incluir metas anuales de reducción de la deuda en relación con el producto interno bruto, las que serán incorporadas en la programación financiera de cada cinco (5) años, con el objetivo de reducir el crecimiento de la deuda pública y el déficit fiscal permitido para el Sector Público No Financiero, y de esa manera lograr la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo y permitir un manejo ordenado de las finanzas públicas, en concordancia con lo señalado en el artículo 2 (numeral 2) del texto legal, que citamos para mejor referencia:

“Artículo 2. Objetivo específico. En materia de finanzas públicas, esta Ley tiene por objeto:

1. Aumentar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta, mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del Producto Interno Bruto.

2. Establecer límites del crecimiento de la deuda y el déficit para el Sector Público No Financiero.

3. Proveer la rendición de cuentas a la sociedad en todo el Sector Público, basada en las mejores prácticas en términos de transparencia.” (El destacado es nuestro).

En ese orden de ideas, resulta indispensable advertir que los topes del déficit fiscal del Sector Público No Financiero se encuentran establecidos en el artículo 10 de la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal; sin embargo, el Gobierno de la República de Panamá se vio en la necesidad de modificar dichos límites para mantener el monto original

del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, y así asegurar el nivel del gasto en la economía, con la finalidad de no afectar, adicionalmente, la caída del Producto Interno Bruto para el año 2020.

En ese orden de ideas debemos mencionar que, debido a los efectos económicos y sociales ocasionados por la pandemia y las prioridades del gasto, el Gobierno tuvo que realizar algunos cambios a lo inicialmente establecido en la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, mediante la cual se dictó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020; lo que llevo a que el Consejo de Gabinete autorizara al Ministro de Economía y Finanzas para presentar el Proyecto de Ley 474, que modificó el artículo 10 de la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, cuya exposición de motivos resulta importante citar, en su parte pertinente:

“...

Cuando se inició la pandemia en Panamá, el gobierno diseñó y puso en marcha una nueva estrategia financiera para contratar el financiamiento requerido para viabilizar el Presupuesto General del Estado. Esta estrategia requería la suma de B/.2,213.7 millones para cubrir el déficit fiscal del año, así como B/.1,730.0 millones para pagar las amortizaciones. **En adición a lo anterior, a medida que evolucionaba la disminución en la recaudación de ingreso, la nueva estrategia financiera incorporó la contratación de nuevos créditos externos para cubrir la caída de los ingresos corrientes, los cuales al mes de septiembre totalizan B/.1,795.2 millones. De no contratarse estos créditos adicionales, no es posible mantener el monto original del Presupuesto General del Estado para la vigencia 2020.**

La urgencia de mantener el monto original del Presupuesto General del Estado tiene como objetivo mantener el nivel de gasto en la economía y de esta manera no afectar, adicionalmente, la caída del PIB para el año. También es importante sostener el monto del Presupuesto original para mantener los mismos niveles de los programas de subsidios a las personas, hogares y la Caja de Seguro Social por un valor de B/.1,651.1 millones.

La estrategia financiera diseñada para enfrentar los efectos sanitarios y económicos del COVID-19 consiste en dos negociaciones simultáneas: con los Organismos Financieros Multilaterales y los Mercados Financieros. En

primer lugar, se negocia la consecución de fondos para financiar el déficit presupuestario ante la caída de los ingresos corrientes. En segundo lugar, se negocia la obtención de recursos que no se requieren para financiar el déficit fiscal, pero que son necesarios para los programas de financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa, los programas de reapertura económica y adicionalmente, para contribuir a fortalecer la capacidad crediticia del sistema bancario panameño.

Ante los efectos negativos en el bienestar económico de los países a nivel mundial, los organismos de crédito multilateral, han urgido a los gobiernos a inyectar liquidez en sus economías. En el caso de Panamá esto significa que se requiere contratar préstamos internacionales en dólares para inyectarlos en nuestro sistema económico. A la fecha, el gobierno ha contratado aproximadamente un 11.0% del PIB en nuevos recursos.

...” (El destacado es nuestro) (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 474, que modifica un artículo de la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal).

La situación antes planteada, dio como resultado que a través de la Ley 185 de 25 de noviembre de 2020, se modificara el artículo 10 de la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, que citamos para mejor referencia:

“**Artículo 1.** El artículo 10 de la Ley 34 de 2008 queda así:

Artículo 10. Balance Fiscal del Sector Público No Financiero. Las leyes anuales de Presupuesto General del Estado y la ejecución presupuestaria se sujetarán a las directrices de la presente Ley, de tal forma que se asegure una política fiscal prudente y un endeudamiento público sostenible. El Producto Interno Bruto de la referencia será calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

El límite máximo del déficit del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero será el siguiente:

Años	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Límite máximo	9%-10.5%	7%-7.5%	4%	3%	2%	1.5%

...” (Cfr. Gaceta Oficial 29,165-A del 30 de noviembre de 2020).

Vistas las consideraciones anteriores debemos advertir que, la regla contenida en el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34

de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, debe interpretarse en coherencia con todo el conjunto normativo que rige la materia presupuestaria, ya que no podemos desconocer que el COVID-19 para Panamá y el mundo, ha generado a la fecha fuertes impactos económicos y sociales, que ha implicado diseñar y poner en marcha una nueva estrategia financiera para hacerle frente a las obligaciones adquiridas por las diferentes administraciones, no sin dejar de tomar en cuenta la realidad económica nacional actual, el entorno internacional y la situación de las finanzas públicas de Panamá.

Por otro lado, es importante advertir que, la Ley 61 de 14 de octubre de 2010, cuyo artículo 1 modifica el numeral 1 del literal B del artículo 2 de la Ley 97 de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas, atribuye a dicho Ministerio la función de **dirigir la administración presupuestaria del Sector Público, la cual comprende la formulación de directrices para orientar a las entidades públicas.**

En ese mismo sentido, el artículo 274 del Estatuto Fundamental señala que cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto General del Estado vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional en la forma que señale la Ley.

En concordancia con lo anterior, la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, mediante la cual se dictó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020, establecía en su artículo 314 que los créditos adicionales que se generaran en las instituciones públicas se solicitarían al Órgano Ejecutivo, a través del **Ministerio de Economía y Finanzas, acompañados de una justificación que permitiera a ese Ministerio realizar un análisis evaluativo de su viabilidad**, de lo que es posible inferir que, a ésta entidad, le corresponde la función de realizar el **análisis evaluativo de la viabilidad de los créditos adicionales solicitados por las instituciones públicas que conforman el Gobierno.**

En adición a lo anterior, el mencionado 314 de la misma excerpta disponía que las solicitudes de créditos adicionales se podían presentar entre el 1 de febrero y el 30 de octubre del año de la vigencia del Presupuesto, al Ministerio de Economía y Finanzas, y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional hasta el 15 de noviembre de 2020, a fin de ser votadas por esta, **siempre que cumplieran con lo dispuesto en el artículo anterior, así como con las disposiciones que establece la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, la Ley 38 de 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y las reformas a dichas legislaciones establecidas por la Ley 51 de 2018.**

Con fundamento en lo anterior, la Asamblea Nacional emitió la Nota AN/PRES/DGAF/DP/N-252/20 de 14 de octubre de 2020, con la finalidad de **solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas un crédito adicional** para incorporar a su presupuesto de funcionamiento, y poder atender los compromisos de la estructura del personal transitorio 002 que había estado laborando como personal de continuidad en el segundo semestre de 2020 (julio-diciembre) (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Finalmente resulta importante reiterar, **que en esta oportunidad el Procurador de la Administración interviene en interés de la ley, por lo que en este proceso, emitimos concepto**, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000. El artículo citado es del tenor siguiente:

“Artículo 5. La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

1. ...

3. Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de nulidad, de protección de derechos humanos, de interpretación y de apreciación de validez, que se surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;

...” (El destacado es nuestro).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar, que la presente demanda de nulidad cuestiona la legalidad de la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de**

octubre de 2020, emitida por el **Consejo de Gabinete**, desde un punto de vista objetivo; es decir, que lo que se busca es preservar el ordenamiento jurídico abstracto.

De lo antes expuesto se deduce, que este Despacho, **realiza un análisis jurídico en el que confronta las normas que se consideran violadas y el concepto de la infracción, citadas por el accionante, con el acto impugnado, a fin de determinar si es o no ilegal.**

Dicho lo anterior, observamos, por un lado que los hechos primero, segundo, tercero y cuarto de la demanda, así como los artículos 312 y 313 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020; el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019, que reglamenta la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal; y los conceptos de infracción han sido utilizados para aludir a circunstancias que dieron origen a la emisión del acto impugnado y la actuación de la entidad demandada. **Sin embargo, en los hechos quinto y sexto el actor pretender demostrar situaciones distintas a las contempladas en la resolución administrativa que se acusa de ilegal, los que exponen de la siguiente manera. Veamos.**

“QUINTO: Que ha sido evidente y notorio el cuestionamiento ciudadano, en cuanto a la transparencia y responsabilidad de la Asamblea Nacional, en el uso, disposición y abuso de la planilla 002 por parte de los Diputados, especialmente cuando la misma se hacen nombramientos cuyas funciones son dudosas e inexistentes.


SEXTO: Que la grave situación económica que transita la economía nacional, la situación sanitaria y ahora acrecentada por los impactos climáticos acaecidos en las Provincias de Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngabe-Buglé y otros puntos del territorio nacional ameritan que el Estado asuma actos de contingencia financiera destinados a cubrir las necesidades básicas de la población general y no destinarlos, violando la ley, a gastos innecesarios e injustificados.”

Los aspectos planteados por el actor en los citados hechos, no pueden ser analizados dentro del control de legalidad que nos corresponde realizar en la acción de nulidad que se examina en esta ocasión, puesto que como ya hemos advertido le

correspondió al Ministerio de Económica y Finanzas llevar a cabo la revisión y aprobación de la viabilidad del trámite del crédito adicional, solicitado por la Asamblea Nacional, así como el análisis evaluativo de la situación planteada por ese Órgano del Estado, para luego someter el asunto a la discusión del **Consejo de Gabinete**, el cual basó su decisión final atendiendo a la opinión favorable del Consejo Económico Nacional y al informe sobre viabilidad financiera que al respecto realizó la Contraloría General de la República, resultando favorable, en este caso, el examen efectuado a la propuesta del crédito, por lo que el **Consejo de Gabinete** ordenó remitir la solicitud a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para su posterior aprobación; situación que en modo alguno al emitir la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, se desconocieron las disposiciones legales y reglamentarias en materia presupuestaria y de Responsabilidad Social Fiscal que se citan como infringidas.

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución de Gabinete 81 de 27 de octubre de 2020**, emitida por el Consejo de Gabinete.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente: 827422020