

Vista N°339

Panamá, 27 de agosto de 1998

Proceso Contencioso

Administrativo de Nulidad.

Concepto. Interpuesta por el señor Procurador General de Nación, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° DIPRENA/CIRCULAR-009, de 26 de junio de 1998, emitida por el Ministro de Planificación y Política Económica.

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

Actuando en interés de la Ley, de conformidad con lo establecido en el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial vigente, procedemos a emitir concepto en el proceso contencioso administrativo de nulidad, que se ha dejado enunciado en el margen superior del presente escrito.

El señor Procurador General de la Nación, en su calidad de demandante, solicita a Vuestra Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, que declare nula, por ilegal, la Nota DIPRENA/ CIRCULAR- 009, de 26 de junio de 1998, emitida por el Ministerio de Planificación y Política Económica, cuyo contenido es el siguiente:

Ministerio de Planificación y Política Económica.

□ 26 de junio de 1998.

DIPRENA/CIRCULAR- 009

Licenciado.

JOSE ANTONIO SOSSA

Procurador General de la Nación.

E. S. D.

Señor Procurador:

Por medio de la presente le informamos, que en cumplimiento del Artículo 199 de la Ley N<sup>o</sup> 44 de 24 de diciembre de 1997, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la presente Vigencia Fiscal, el Ministerio de Planificación y Política Económica conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República y en consulta con el Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa han realizado la evaluación de la Ejecución Financiera del Sector Público al final del 1er Trimestre.

El resultado de la evaluación previamente citada ha reflejado como consecuencia la necesidad de realizar ajustes al Presupuesto General del Estado, motivo por el cual le adjuntamos el cuadro que contiene las metas de compromiso que la Institución que usted dignamente preside, deberá cumplir en la actual vigencia.

Adicionalmente para garantizar el cumplimiento de los ajustes recomendados, se deberán tomar las siguientes medidas:

- a. Suspender la autorización de créditos extraordinarios, excepto aquellos casos que tengan una fuente de financiamiento (interno o externo) garantizada, que esté considerada dentro de los topes del Programa o que se generen ingresos adicionales que puedan cubrir esos requerimientos.
- b. Suspender las modificaciones a las estructuras de cargos y las acciones de personal, con excepción de las que se presenten para atender obligaciones contempladas en leyes especiales.

Para alcanzar los resultados esperados, los ajustes anteriormente indicados deberán aplicarse a partir del 1<sup>o</sup> de julio próximo.

Sabemos que su despacho, comprenderá en toda su dimensión y apoyará las medidas adoptadas por el Organo Ejecutivo para cumplir con uno de los objetivos importantes del Gobierno Nacional.

Hacemos propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de nuestra mayor estima y consideración.

Atentamente.

(fdo)René Luciani L.

Ministro Encargado. □

I. Los hechos en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Lo expuesto consta de fojas 1 a 2 del expediente, por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es parcialmente cierto, ya que se complementa con otras disposiciones legales

Tercero: Lo expuesto no constituye un hecho, sino una alegación del demandante.

Cuarto: En cuanto a este hecho, es importante destacar que el ajuste al presupuesto General del Estado, se encuentra debidamente explicado en la Nota DIPRENA/ CIRCULAR- 009-98, por tanto rechazamos la alegación de la parte actora.

Quinto: Referente a este hecho, es importante resaltar, que si bien es cierto, cualquier recorte al presupuesto afecta a las instituciones del Estado, también hay que evaluar las causas, condiciones y análisis, que se consideraron, para adoptar las medidas necesarias, que garanticen el equilibrio financiero del Estado.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según el demandante, se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1.- El artículo 199 de la Ley N°44 de 24 de diciembre de 1997, que a la letra establece:

□ Artículo 199: PROCEDIMIENTO. El Ministerio de Planificación y Política Económica, realizará el seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Presupuesto General del Estado, para asegurar que su avance físico y financiero corresponda a lo previsto.

En caso en que se determine incumplimiento en los calendarios de ejecución preparados por las propias instituciones ejecutoras, el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Tesoro la retención de los pagos, con base a las asignaciones mensuales establecidas, hasta que se solucionen los problemas que obstaculizan la ejecución del Presupuesto.

El Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República darán seguimiento a la ejecución financiera del Sector Público y adoptarán las medidas necesarias, a fin de garantizar el equilibrio financiero con la participación de un representante de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Desde el año fiscal en que inicie la ejecución de un Presupuesto de Elecciones con miras a unas Elecciones y hasta el año fiscal en que se celebren éstas, el Tribunal Electoral queda exceptuado de la aplicación de esta norma restrictiva. Durante este período, el Tribunal Electoral tendrá siempre a su disposición las partidas que le hubieren sido aprobadas en el Presupuesto General del Estado □.

El concepto de la violación, lo expone la parte actora de la siguiente manera:

Esta norma ha sido violada en concepto de interpretación errónea, ya que con fundamento en la misma se ha procedido a modificar el Presupuesto General del Estado, sin que dicha norma establezca tal posibilidad, ya que lo que la misma prevé es que el Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República darán seguimiento a la ejecución financiera del sector público y adoptarán medidas para garantizar el equilibrio financiero, pero este precepto no les concede la facultad de modificar el mismo, tal y como se ha hecho con el presupuesto asignado en el artículo 25 de la Ley 44 de 24 de diciembre de 1997

(Cfr-f-10).

- O  O  O

A nuestro juicio, este cargo de ilegalidad carece de asidero jurídico, precisamente por ser la disposición legal in comento, en concordancia con el artículo 150 de la Ley N°44 de diciembre de 1997, las que sirvieron de fundamento a el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), Ministerio de Hacienda y Tesoro y Contraloría General de la República, previa consulta con el Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para adoptar las medidas plasmadas en la Nota N°DIPRENA/Circular- 009, de contención de gastos, impugnada por el señor Procurador General de la Nación, las que podríamos catalogar como medidas necesarias para garantizar el equilibrio financiero, lo cual conlleva lógicamente, la reducción del nivel del gasto público, para alcanzar el objetivo a que hace referencia la ley.

Sobre el particular, también es importante destacar, que las instituciones arriba citadas, dieron cumplimiento al artículo 267 de la Constitución Política Nacional, que hace referencia al equilibrio entre ingresos y egresos, que debe existir en el Presupuesto.

El artículo 267 de nuestra Carta Magna, a la letra establece:

Artículo 267: En el Presupuesto elaborado por el Organismo Ejecutivo 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.

- O  O  O

Es comprensible entonces, que luego de la evaluación realizada en el primer trimestre del año 1998, que indicaba un eminente déficit fiscal, se hayan adoptado medidas urgentes, precisamente para solventarlo.

Al respecto, el señor Ministro de Planificación y Política Económica, en su Informe Explicativo de Conducta, dirigido al Magistrado Sustanciador, señala lo siguiente:

El déficit que se ha estimado para el año fiscal 1998 es el resultado de ingresos de capital inferiores a los originalmente previstos y a gastos de obligatorio cumplimiento que no se incorporaron en el presupuesto antes de su adopción.

Por el lado de los ingresos corrientes se ha registrado Y se proyecta un desempeño saludable, incluso superior a lo contemplado en el presupuesto, tanto en los ingresos tributarios como en el resto de los ingresos corrientes. Sin embargo, el desempeño de los llamados ingresos de Capital, es decir los provenientes de préstamos, emisiones de bonos y otros financiamientos, ha sido inferior a lo contemplado en el presupuesto. Este punto se amplía adelante.

Por otra parte, del lado del gasto, el presupuesto no incluyó pagos de intereses por la suma de B/.59 millones correspondientes a emisiones de bonos contempladas en el presupuesto, pero que se realizaron con posterioridad al cierre del proceso presupuestario. La atención de estas obligaciones es de forzoso cumplimiento para mantener el crédito de la República.

De esta manera tenemos que la combinación de menores ingresos de capital y mayores egresos por razón de no haber incluido en el presupuesto los montos necesarios para el servicio de la deuda contractual, causan un déficit que se proyectaría en B/.310.4 millones de no adoptarse medidas adecuadas para solventarlo.

La causa más importante del déficit proyectado es la incapacidad para obtener el financiamiento externo que se había previsto. Ello obedece a la crisis financiera que se desató en los países de mayor importancia económica del Asia Oriental y Meridional a partir de fines de 1997 y en especial en el año en curso. Aunque la economía panameña no ha sufrido ningún impacto negativo directo de dicha crisis que afecte nuestro nivel de producción, empleo o exportaciones de bienes y servicios, si hemos sentido las consecuencias adversas que se han dado en el mercado financiero países emergentes, mercado en el cual participa Panamá como uno de los más exitosos emisores de bonos de mediano y largo plazo. En lo que va del año 1998 este mercado ha sido objeto de una notable elevación en las tasas de interés y de fuertes oscilaciones que dificultan seriamente la obtención de recursos financieros mediante la colocación de emisiones de bonos. Las tasas de interés que se le ha hecho necesario pagar a algunos emisores recientes como Argentina y Venezuela fluctúan entre el 10% y el 13%, lo cual en un ambiente de baja inflación mundial y más baja aún en Panamá, se traduce en un costo real del dinero elevadísimo y no justificable para el financiamiento de déficit. Endeudarse en esas condiciones y más para financiar déficit fiscales, sería a todas luces imprudente, desaconsejable y traería consecuencias muy negativas para el crédito de la República.

(Cfr- fs 22-23).

2.- El artículo 162 de la Ley N°44 de 24 de diciembre de 1997, que reza así:

Artículo 162: INGRESOS RECAUDADOS INFERIORES A LO PRESUPUESTADO. Si en cualquier época del año fiscal el Ministerio de Planificación y Política Económica conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República, consideran que los ingresos recaudados son inferiores a los presupuestados en el Presupuesto del Gobierno Central, presentarán para la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, un plan de reducción de egresos, a fin de evitar el déficit previsto por tal causa, seguido de las acciones legales a las que haya lugar.

Cuando los ingresos recaudados por una institución del Sector Descentralizado sean inferiores a lo presupuestado, el superior jerárquico de la institución presentará al Ministerio de Planificación y Política Económica y a la Contraloría General de la República un plan de ajustes de gastos conducente a superar dicha situación, el cual con la correspondiente recomendación será sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, seguido de las acciones legales a las que haya lugar .

- O  O  O

Al referirse a la presunta violación de la norma, el demandante en lo medular, señala:

Esta norma ha sido conculcada en el concepto de violación directa por omisión, ya que la misma contiene el procedimiento para modificar el Presupuesto General del Estado, norma que se dejó de aplicar.

Ello es así, ya que lo que en el fondo contiene el acto que se acusa de ilegal es una modificación al Presupuesto General del estado, y no un simple reajuste a los programas con el fin de lograr un equilibrio financiero que afecta al funcionamiento de todas las instituciones del Estado, y en lo particular del Ministerio Público .

(Cfr- fs -12-13).

- O □ O □ O □

En cuanto a la supuesta violación del artículo 162 de la Ley N°44 de 1997, nos permitimos disentir de la tesis esgrimida por el demandante, ya que, ante la crisis que se avecinaba por la insuficiencia de ingresos, se optó por adoptar las medidas necesarias que garantizaran el equilibrio financiero, tal y como lo contempla el artículo 199 de la ley in comento, que es una □medida transitoria□ y no significa una modificación al Presupuesto, contrario a lo que establece el artículo 162, arriba citado, que en caso de haberse aplicado, si hubiera modificado la Ley de Presupuesto, con carácter permanente.

Para reforzar lo anterior, nos permitimos transcribir del Informe de Conducta, rendido por el señor Ministro de Planificación y Política Económica, al Magistrado Sustanciador, lo que sigue:

□ Existen dos normas en la ley del Presupuesto, el artículo 162 y el artículo 199, que le permiten a las autoridades responsables de la gestión financiera del Sector Público proponer medidas para hacer frente a una insuficiencia de ingresos. Ambas fueron propuestas por el Ministerio de Planificación y Política Económica como entidad responsable por la preparación del Presupuesto General del estado con miras a que cada una sirviera un propósito útil.

La primera formula (artículo 162) fue concebida como instrumento para modificar el presupuesto y por ello se establecen dos niveles de aprobación que incluyen el Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa a través de su Comisión de Presupuesto, La modificación del Presupuesto conlleva un carácter de permanencia e implica que éste no se puede volver a modificar a menos que se repita el proceso contemplado en el artículo 162.

La formula del artículo 199 dispone que se puedan adoptar □las medidas necesarias□ a fin de garantizar el equilibrio financiero□. Es necesario preguntarse entonces si un programa para la reducción del gasto es una medida válida y razonable para restablecer el equilibrio financiero de que habla este artículo. Desde el punto de la eficacia de la medida, la respuesta es a todas luces positiva pues la acción permite cerrar la brecha entre ingresos y gastos y restablecer el equilibrio financiero□. La otra interrogante por absolver es si un ajuste del gasto con base al artículo 199 constituye una modificación al presupuesto. Nuestra respuesta es que de las dos formulas previstas en la ley la del artículo 199 es la más flexible amén de ser fácilmente reversible. Si una de las dos constituye una modificación, no es la del artículo 199. La reducción del gasto con base al artículo 199 no constituye una modificación al presupuesto puesto que de cambiar las condiciones financieras se puede restablecer el nivel del gasto con base a las normas del propio artículo 199.

(Cfr- fs 26-27).

3.- El artículo 150 de la Ley N°44 de 24 de diciembre de 1997, que es del tenor literal siguiente:

□ Artículo 150: CONCEPTO. El Presupuesto General del estado es la estimación de las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los intermediarios Financieros 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.

#### Concepto de la Violación.

□ Esta norma ha sido infringida en el concepto de violación directa por omisión dado que la misma establece claramente que dicho instrumento contendrá la autorización máxima de los gastos que podrá comprometer las instituciones del Gobierno Central, Descentralizadas, Empresas Públicas e Instituciones Independientes, implicando ello que el presupuesto debe cumplirse y □ que no puede quedar al arbitrio de la Administración el cumplirlo o no, claro está, previo el cumplimiento de los requisitos que se exigen para el desembolso de la partida, pero sujeto sólo a ese cumplimiento, sin que pueda excusarse el cumplimiento o ejecución del presupuesto..□

(Cfr-f-15).

- O □ O □ O □

No compartimos los argumentos expuestos por la parte actora y consideramos merecen ser desestimados, al estar acreditado en autos, tal y como manifestamos con anterioridad, que fue precisamente la norma citada (artículo 150) en concordancia con el artículo 199 de la Ley N°44 de 1997, la que se consideró para dar cumplimiento a la norma constitucional que hace referencia al equilibrio entre ingresos y gastos, que debe existir en el Presupuesto.

No se puede considerar como infringida la disposición legal citada, en el concepto de violación directa por omisión, cuando se ha explicado, que las medidas adoptadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Tesoro y Contraloría General de la República, previa consulta con el Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, constituyen □medidas transitorias□, con carácter provisional que se requerían para reducir el nivel del gasto público, ante el inminente déficit fiscal que se avecinaba, por lo que había que garantizar el equilibrio financiero, siendo ésta la manera más acertada, ya que permite, una vez varien las circunstancias que propiciaron se adoptaran las medidas,



restablecer el nivel del gasto, con base en las normas previstas en la Ley N°44 de 24 de diciembre de 1997, □ Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado Para La Vigencia Fiscal de 1998 □.

Por otro lado, es prudente resaltar que, el Presupuesto está condicionado a diversos factores, que pueden propiciar en un momento dado su ajuste, modificación o flexibilidad, lo cual contempla el artículo 150 de la Ley N°44 de 1997, que no lo define como una estructura rígida, ya que el mismo, tal y como afirma el señor Ministro de Planificación y Política Económica, criterio que prohijamos, no constituye una orden para gastar, ni una garantía a ninguna entidad o funcionario, de que pueda gastar lo que se consigna en el presupuesto, al encontrarse el nivel de gasto, supeditado a las condiciones que prevalezcan durante el período fiscal.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaren infundadas jurídicamente las pretensiones de la parte actora, ya que no se ha producido infracción legal alguna, declarando legal la Nota Circular DIPRENA/CIRCULAR □ 009 de 26 de junio de 1998, emitida por el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

Licda. Martha Garcia H.

Secretaria General a.i.

AMdeF/4/aaa

Materia:

Presupuesto - Ajustes