

Vista N°673

19 de Diciembre de 2000

Proceso Contencioso

Administrativo de

Interpretación.

Concepto.

Propuesto por el Procurador General de la Nación, para que se pronuncie sobre la legalidad del acto administrativo contenido en la Circular DIPRENA-010 de 2 de septiembre de 1999, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Señora Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con fundamento en el artículo 5, numeral 3, del Libro Primero, de la Ley N°38 de 2000, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de emitir formal concepto en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Interpretación propuesta por el Procurador General de la Nación, quien recurre en contra de la Circular DIPRENA-010 de 2 de septiembre de 1999, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad que la Sala se pronuncie sobre su legalidad.

El recurrente formula su petición basado en el hecho que el Ministro de Economía y Finanzas procedió a extenderle una citación fundamentado en el artículo 266 de la Constitución Política (relativo a que el Órgano Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado), con la finalidad de iniciar ¿de manera conjunta- el proceso de vistas presupuestarias con las Entidades del Sector Público. (Cfr. fojas 1 y 13 del expediente judicial).

Antecedentes.

En la CIRCULAR N° DIPRENA-010 de 2 de septiembre de 1999 emanada del Ministerio de Economía y Finanzas, dirigida al Procurador General de la Nación, se indicó lo siguiente:

¿Para dar cumplimiento al Artículo 266 de la Constitución Política de la República, deseamos comunicarle que el Ministerio de Economía y Finanzas iniciará el proceso de vistas presupuestarias con las entidades del Sector Público a partir del jueves 9 de septiembre.

Dentro del calendario previsto se ha programado atender la institución que usted dignamente dirige el día 15 de Septiembre en horario de 9:00 AM a 10:00 AM. Esta reunión se llevará a cabo en el Salón de Reuniones que esta(sic) ubicado en el edificio Prosperidad, piso 4. Debido a que en esa fecha se contempla atender también otras instituciones, le rogamos asistir con puntualidad.

Aprovechamos la ocasión para recordarle que el monto recomendado para la próxima vigencia será en términos generales similar al tope presupuestario vigente y en la evaluación de los anteproyectos se tomaron en cuenta la política presupuestaria y los criterios de recursos anunciados mediante la Circular DIPRENA-008 de 10 de junio de 1999.

Aprovechamos la ocasión para remitirle el detalle institucional del Proyecto de Presupuesto Preliminar recomendado para el año 2,000.¿

Tal como lo enuncia la Circular transcrita, se acompaña el Proyecto de Presupuesto del año 2000, visible en las fojas 2 y 3; el Anteproyecto de Presupuesto de Inversiones Públicas 2,000 consultable a foja 4; la Circular DIPRENA-008 de 10 de junio de 1999, que se observa en las fojas 5 y 6; y la Política Presupuestaria del año 2000.

Por su parte, el Procurador General de la Nación argumenta que la citación en referencia está condicionada al hecho que ¿el monto recomendado de presupuesto... tiene que ser en iguales términos que el Presupuesto vigente, y que la evaluación de los anteproyectos tomará en cuenta los objetivos del gobierno, la política presupuestaria y los criterios de recursos anunciados mediante la CIRCULAR/DIPRENA/008 de 10 de junio de 1999.

A juicio del Procurador General, el artículo 211 de la Constitución Política lo faculta para formular el Presupuesto del Ministerio Público para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del sector público.

Desde su perspectiva, la Circular objeto del presente proceso omite aplicar el texto de la norma constitucional invocada y la jerarquía que ella posee, en la que se fijan parámetros específicos dirigidos al servicio público de la Administración de Justicia que está asignada tanto al Órgano Judicial, como al Ministerio Público, en cuanto a la elaboración del Presupuesto que corresponde a una y otra institución.

Acota, además, ¿regular directamente en la Constitución lo atinente a la elaboración, presentación y sustentación de sus respectivos Presupuestos por parte del Órgano Judicial y el Ministerio Público, viene a reforzar así el principio de independencia judicial previsto en el artículo 207 de la Ley Fundamental Panameña, puesto que lo que se busca y pretende es que uno y otro ente no

queden sujetos o dependientes en materia de Presupuesto, a los demás Órganos del Estado, para que puedan ejercer, sin ninguna injerencia sus funciones.¿ (Cfr. foja 17 del expediente judicial)

Posición de la Procuraduría de la Administración.

En cuanto a la citación que el Ministerio de Economía y Finanzas le hace al Procurador General de la Nación, esta Procuraduría considera que la misma no vulnera el Principio de Separación de los Órganos del Estado.

Respalda nuestra posición, el precedente jurisprudencial emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que en lo medular dice:

¿El artículo 2 del Código Judicial establece que los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley. Esta norma legal es una repetición exacta del primer párrafo del artículo 207 de la Constitución...

La Sala debe interpretar el artículo 2 del Código Judicial de conformidad con la estructura del Poder Público en la República de Panamá, establecido en la Constitución. Es decir, realizar una interpretación con base en los principios y valores en que la Constitución se inspira en ella, pueda encontrarse el verdadero sentido de sus disposiciones en su conjunto y no en forma aislada.

La Constitución panameña vigente organiza en el artículo 2, la forma de ejercer el poder público, en funciones de tipo legislativas, ejecutivas y judiciales. Esas funciones son, en sus actuaciones, limitadas por la Constitución y la Ley, a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta dónde llegan sus derechos y obligaciones. Esas funciones están separadas, para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo hace la ley, el Órgano Ejecutivo aplica la ley y el Órgano Judicial resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley. Para garantizar la coordinación y el equilibrio en el ejercicio del Poder Público en beneficio de la Nación, se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste...

Y finalmente el ya citado artículo 207 de la Constitución que señala la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, a fin de reiterar que dichas funciones se ejercen sin injerencia de ninguna clase de parte de los otros Órganos del Estado. El artículo 2 del Código Judicial, de jerarquía legal, repetimos establece exactamente lo mismo.

En razón de lo expuesto, si confrontamos en una interpretación sistemática, el conjunto de las normas constitucionales, con el artículo 2 del Código Judicial y el artículo 155 N°9 de la Constitución, podemos concluir, en interpretación del artículo 2 del Código Judicial, conforme a los principios de la Constitución, que la citación o requerimiento que hace el Presidente de la Asamblea Legislativa, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es contraria al principio de

independencia judicial establecido en el mencionado artículo 2 del Código Judicial...¿ (Sentencia de 24 de noviembre de 1995) (Lo resaltado es nuestro)

Por consiguiente, la citación efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas no rompe la armonía que debe prevalecer entre los diversos Órganos del Estado, porque el contenido de la Circular bajo análisis no tiene como finalidad ejercer injerencia en las funciones y/o atribuciones del Procurador General de la Nación.

En otro plano, son ciertos los planteamientos del recurrente cuando señala que el artículo 211 de la Carta Magna dispone que el Procurador General de la Nación, entre otros, formulará el Presupuesto del Ministerio Público y lo remitirá oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión; no obstante, el análisis debe efectuarse tomando en consideración la totalidad de la norma, especialmente cuando indica que el Procurador podrá sustentar en todas sus etapas el Proyecto de Presupuesto.

Lo anterior indica que el Proyecto que formula el representante del Ministerio Público no es inmutable; por el contrario, puede estar sujeto a cambios, con la ventaja a su favor que, tanto el presupuesto del Órgano Judicial como del Ministerio Público, en conjunto, no podrán ser inferiores al dos (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Por lo expuesto, este Despacho es del criterio que la Circular DIPRENA-010 de 2 de septiembre de 1999, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas está revestida de legalidad.

De la Señora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General