

Panamá, 4 febrero de 1983.

Señor Doctor
Ceferino Sánchez
Rector de la Universidad
de Panamá.
E. S. D.

Señor Rector:-

Avisole recibo de su atenta Nota No.078-83
fecha el día 20 de enero de 1983, por medio de la
cual me formula la siguiente consulta:

"Mediante resolución del Consejo
de Gabinete se han dictado 'Normas de
Administración Presupuestaria para el
Sector Público'. En el artículo 1o.
numeral 3 de la referida resolución
se establece que:

'Son Instituciones Públicas y están
sujetas a la presente resolución:

- 1-
- 2-
- 3- Las Instituciones autónomas, semi-
autónomas, corporaciones, empresas
estatales y demás entidades descen-
tralizadas.'

La consulta consiste específicamente
si a la luz de los artículos 97 y 98 de
la Constitución y de los artículos 4 y 63
numeral 1 de la Ley 11 de 8 de junio de
1981, Orgánica de la Universidad de Panamá,
la citada resolución se aplica a la Univer-
sidad de Panamá."

Gustosamente le expongo mi opinión, previas
las siguientes consideraciones:-

El punto central de la presente consulta consiste en determinar si a la luz de los artículos 97 y 98 de la Constitución Política, y de los artículos 4 y 63 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, la Resolución No.173 de 30 de diciembre de 1982, por la cual se dictan Normas Generales de Administración Presupuestaria para el Sector Público y que fuera dictada por el Consejo de Gabinete, le es aplicable a la Universidad de Panamá.

Por su parte, el Asesor Legal de la Universidad de Panamá considera que dicha Resolución, no le es aplicable a esa institución educativa, "ya que tanto la Constitución Nacional como la Ley 11 de 8 de junio de 1981, excluyen a la Universidad del ámbito de aplicación de la misma".

Ahora bien, importante es tener presente que la mencionada Resolución No. 173 de 1982, tiene su origen a nivel constitucional. En efecto el artículo 180, ordinal 9 de la Constitución Política nos dice:-

"Artículo 180.-Son funciones del Consejo de Gabinete:

.....

9.- Dictar la política económica y, en particular, aprobar el Presupuesto de ingresos y egresos y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales; acordar los créditos suplementarios o extraordinarios referentes al mismo; y aprobar y modificar el Arancel de Importación.

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, participará con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Gabinete en que se discuta el Presupuesto de ingresos y egresos y de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales."

La norma jurídica transcrita, en su acápite primero, le atribuye al Consejo de Gabinete las facultades de "dictar la política económica y, particular, aprobar el Presupuesto de ingresos y egresos y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas

y empresas estatales (El subrayado es mío).

Sobre este tema, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de febrero de 1980, puntualizó:-

"Las reformas introducidas en nuestro sistema constitucional por el Acto Reformatorio No.2 de 1978, incluyen algunos de trascendencia para la solución de la controversia sometida a decisión.

1o. El Consejo Nacional de Legislación se integra con miembros de la propia Asamblea de Representantes de Corregimientos, con representantes provinciales y de la Comarca de San Blas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 146 de la Constitución vigente.

2o. Se suprime la atribución legislativa de dicho Consejo de Legislación relativa a la aprobación del Presupuesto de Rentas y Gastos y la de acordar créditos adicionales a éste.

De esta forma se limita aún más la ingerencia del Consejo Nacional de Legislación en la administración del pasivo del Estado.

3o. Se asigna o atribuye al Consejo de Gabinete la facultad anterior, pero en forma mucho más amplia, a saber:

"Dictar la política económica y, en particular, aprobar el Presupuesto de Ingresos y egresos, y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales; acordar los créditos suplementarios o extraordinarios referentes al mismo; y aprobar y modificar el arancel de importación'.

Lo anterior significa que de acuerdo con la Constitución Nacional corresponde al Consejo de Gabinete dictar la política económica del Estado, el Presupuesto de Ingresos y egresos del Gobierno Central, el de Inversiones de éste y de los entes descentralizados, acordar los créditos adicionales al Presupuesto y aprobar y modificar el arancel de importación.

Todo ello aparece ser la conclusión evidente de la tendencia ya anotada, según la cual el Consejo Nacional de Legislación ha venido siendo privado paulatinamente de las funciones legislativas concernientes a la administración del pasivo del Estado.

Es bueno anotar, sobre este particular, que en nuestras primeras constituciones, el Organó Legislativo aprobada con o sin modificaciones el proyecto de Presupuesto que le sometía su consideración el Organó Ejecutivo y únicamente el que correspondía a la Administración Central. En cambio, según el régimen constitucional vigente se atribuyó al Consejo de Gabinete dictar la política económica del Estado, aprobar el presupuesto de la Administración Central y, además, el de inversiones de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales. Esto significa una ampliación profunda de las atribuciones del Consejo de Gabinete en materia económica y presupuestaria, a la vez que un cambio del sistema anterior, dado que ahora el Presupuesto ha dejado de ser un acto de legislación para convertirse en un acto de administración.

Resulta oportuno indicar también que esta atribución la ejerce el Consejo de Gabinete con exclusividad, a diferencia de las constituciones anteriores, según las cuales el Organó Legislativo la ejercía; pero respecto del proyecto de presupuesto que lo presentaba al Ejecutivo. La intervención del Organó Legislativo en esta materia ha quedado limitada a la intervención de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, con derecho a voz, en las sesiones del Consejo de Gabinete en las que se discutan los citados presupuestos.

Es necesario indicar que por virtud del Acto Reformatorio de 1978, se implantó como prohibición al Consejo Nacional de Legislación, las siguientes:

- "ARTICULO 149.- El Consejo Nacional de Legislación no podrá:
- 1o. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución;
 - 2o. Reconocer a cargo del Tesoro Público

indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por los tribunales ni otorgar becas, jubilaciones o gratificaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes'.

Esta norma, por la época en que fue emitida, forma parte de un conjunto de modificaciones constitucionales, mediante las cuales nuestras dos Asambleas de Representantes de Corregimientos, en sendos actos constituyentes, concretan su tendencia a restringir la intervención del Consejo Nacional de Legislación en manera Presupuestaria y en la administración del pasivo del Estado.

Es evidente, entonces, que según el ordinal 9o. del artículo 180 de la Constitución vigente, es atribución privativa del Consejo de Gabinete la aprobación del Presupuesto Nacional, lo cual implica la elaboración de la relación de los ingresos, la distribución de las apropiaciones requeridas para el período fiscal y el establecimiento del régimen jurídico reglamentario sobre la ejecución de aquél.

Debe tenerse presente que el poder público que detente cada uno de los Organos del Estado Panameño está limitado a las funciones que les son atribuidas en la Constitución Nacional, por tal razón en cada materia sólo puede ejercerlo de acuerdo con las atribuciones que especialmente les son señaladas. Así lo ordenan expresamente los artículos 2o. y 18 de la Carta Política.

Esta atribución debe ser ejercida, desde luego, en armónica colaboración con los otros Organos del Estado, conforme el principio general instituido por el artículo 2o. de la Carta política que nos rige".

Obsérvese que en este fallo de la Corte Suprema de Justicia se interpretó el Artículo 180, ordinal 9o, de la Constitución Política, indicándose que la atribución del Consejo de Gabinete allí contenida implica "la elaboración de la relación de los ingresos, la distribución de las apropiaciones requeridas para el período fiscal y el establecimiento del régimen jurídico reglamentario sobre la ejecución

de aquél". (El subrayado es mío).

Ahora bien, en la Resolución No.173, de 30 de diciembre de 1982, por la cual se dictan Normas Generales de Administración Presupuestaria para el Sector Público, se establece en el Artículo 1o, ordinal 3o, que son Instituciones Públicas y están sujetas a dicha Resolución las instituciones autónomas. No hace ninguna distinción, por lo cual debe entenderse que a todas las instituciones autónomas de Panamá le es aplicable.

Considero, por lo tanto, que mientras el Consejo de Gabinete no excluya del ámbito de aplicación de la aludida Resolución No. 173 a la Universidad de Panamá, ésta debe acatar sus disposiciones.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. atentamente,

Ldo. Carlos Pérez Castellón
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.