

, 24 de agosto de 1990.

Profesor
Rubén Carles
Contralor General
de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

A continuación doy respuesta a su Nota N°808-Leg de 10 de julio pasado, en la que consulta si "el artículo 114 de la Ley 2 de 1990 aplica a la Universidad Nacional de Panamá".

Para llegar a una conclusión apropiada sobre el particular, es preciso partir de algunos conceptos básicos.

En primer lugar, debo señalar que lo relativo al Presupuesto General del Estado, ha sido objeto de una profunda transformación constitucional y legal en nuestro ordenamiento jurídico. Veamos:

La aprobación del presupuesto, conforme a los artículos 118, ordinal 118, 21 y 144, ordinal 5, de la Carta Política de 1946, era potestad legislativa de la Asamblea Nacional. El mismo era propuesto por el Organó Ejecutivo y quedaba circunscrito únicamente a las rentas y gastos de la Administración Central.

Por ello, el Ejecutivo no tenía ingerencia en la aprobación de los presupuestos de las entidades autónomas. Esta atribución era competencia de la Junta Directiva de tales entidades. Tanto la Universidad de Panamá -al igual que la Caja de Seguro Social y los Municipios, especialmente la primera- tienen autonomía económica y funcional reconocida por la propia Constitución (arts. 99, 100, 109 y 229 de la Carta Política).

Al respecto y con anterioridad a la Constitución de 1972, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se refirieron a la naturaleza de los entes autónomos en nuestro Derecho Positivo. Así tenemos, que en Sentencia de 21 de noviembre de 1967, nuestra máxima Corporación Judicial señaló:

"a) Las instituciones estatales de autonomía constitucional necesaria,
y b) Las instituciones estatales de autonomía legal, aunque fundada en la Constitución.

Las instituciones estatales o entidades autónomas, de autonomía constitucional necesaria, lo son: La Caja de Seguro Social (art. 93 de la C.N.); los municipios (art. 18 de la C.N.); la Universidad de la República (art. 86 de la C.N.) y los bancos oficiales o semioficiales (art. 215 de la C.N.). Dichas instituciones necesariamente tienen que ser autónomas, porque así lo mandan las normas constitucionales, de tal suerte que el Estado no podría por ejemplo, quitarle su autonomía ni a la Universidad de Panamá, ni a los Municipios, ni a la Caja de Seguro Social, ni a los Bancos Oficiales.

Las demás instituciones estatales autónomas tienen su fundamento en la Ley que las crea, y a su vez, en el inciso 26 Art. 118 de la Constitución Nacional...
.....

Lo que caracteriza la autonomía de nuestras instituciones es el hecho de tener una personalidad distinta de la persona jurídica del propio Estado; tener un patrimonio especial distinto e independiente del patrimonio general del Estado; gozar de un amplio poder de autodeterminación directa; regirse por una administración y organización propias y tener capacidad para contratar con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas
.....

No fijó el constituyente hasta dónde alcanza la independencia en materia de gobierno y administración que compete a los entes autónomos, y nuestro legislador no ha tenido el cuidado de hacerlo en cada Ley. A lo mejor, por sentirse seguro de que, el prudente criterio y la práctica ya hecha Ley, marcarían esos límites; además de que, el grado de autonomía de cada institución obedece a la naturaleza y propósito de sus respectivas funciones especializadas".

- o - o -

Vale señalar que el régimen presupuestario del Estado varió; prueba de ello lo tenemos en que las normas constitucionales sufrieron una transformación: se creó una organización

estatal y relaciones entre las entidades del Estado muy diferentes a la de 1946.

En efecto, el artículo 180, ordinal 9 de la Constitución de 1972 instituyó como atribución del Consejo de Gabinete: 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, semi-autónomas y empresas estatales, acordar los créditos suplementarios o extraordinarios referentes al mismo". Esta norma restringió sensiblemente la autonomía que gozaban las instituciones descentralizadas, con antelación a esa fecha, y reforma todo el sistema en materia presupuestaria.

Bajo este nuevo régimen se emitió la Ley 16 de 1973, Orgánica del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), en cuyo artículo 2, literal D, se le encomienda "dirigir la administración presupuestaria del sector público que comprende la preparación o formulación, la ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas. Además -en el artículo 3, literales A, D, E y H- se le confieren al Director de Presupuesto facultades específicas sobre el presupuesto del sector público, para incluir: su administración y control, elaboración de proyectos de reglamentos, establecimientos de asignaciones trimestrales y recomendación al Ministro del ramo de ajustes presupuestarios, planes de reducción de gastos y otras medidas similares.

De este modo, se reforman las normas legales anteriores sobre la materia y la Administración Central asume atribuciones que antes eran de exclusiva competencia de las entidades autónomas. Esto se acentúa con la Ley 3 de 1977, modificado por la 10 de ese año, en la cual se obliga a las entidades autónomas a obtener opinión favorable del Consejo de Gabinete para que sean viables los contratos por cuantía superior a \$250,000.00

Luego de las reformas constitucionales de 1983, se instituye un sistema novedoso en materia de presupuesto, en el Capítulo 2 del Título IX de la misma. Este sistema preserva como elemento básico la existencia del "Presupuesto General del Estado", que contendrá la "totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas y empresas estatales" (arts. 264 y 265). Mediante estas normas, se dispone que corresponde al Ejecutivo la elaboración del proyecto; mientras que al Legislativo, su examen, modificación, rechazo o aprobación.

Las normas constitucionales subsiguientes facultan al Ejecutivo para celebrar "consultas presupuestarias con las

diferentes dependencias y entidades del Estado", en las que participará la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa y exigen que en "el presupuesto elaborado por el Organismo Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos". (arts. 266 y 267).

Por su parte, conviene destacar que el Consejo de Gabinete retiene un papel destacado en materia presupuestaria: puesto que (1) la Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto o incluir una nueva, "sin aprobación del Consejo de Gabinete"; (2) éste debe aprobar igualmente el uso de las cantidades obtenidas con ahorros dispuestos por la Asamblea Legislativa (art. 268); (3) si la Asamblea no veta el presupuesto antes de que expire el año fiscal, regirá el presupuesto propuesto, lo cual se adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete (art. 269); y (4) en caso de rechazo por parte de la Asamblea, se entiende prorrogado el presupuesto de la vigencia anterior y aprobar las partidas del presupuesto rechazado para el servicio de la deuda, las obligaciones contractuales y las inversiones públicas.

De todas estas normas de la Constitución vigente, se infiere que el papel que le corresponde al Ejecutivo en materia presupuestaria del sector público es igualmente destacado; potestades que -desde luego- no tenía conforme a la Constitución de 1946, ni a las anteriores.

Respecto a la Universidad de Panamá, es necesario puntualizar que dicho centro educativo es parte de la Administración Pública. Por consiguiente, los fondos que administra son de carácter público y, por ende, están sujetos a la fiscalización y el control que ejercen los organismos estatales encargados de tal misión, como son entre otros, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Es evidente que la Ley 11 de 1981 ("por la cual se creó la Universidad de Panamá") reitera la posición constitucional en el sentido que dichas instituciones autónomas con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, incluyendo la facultad necesaria para nombrar y separar su personal. Pero es necesario hacer énfasis en que -en nuestro Derecho Positivo- la autonomía que gozan los entes estatales descentralizados ha sido restringida, especialmente en aspectos presupuestarios, a partir de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1972. Ello dio origen a que las leyes posteriores instituyeran medidas que limitan igualmente esa autonomía. Una de esas leyes lo es la N96 de 1973 - Orgánica del Ministerio de Planificación y Política Económica- la cual le da a este

Ministerio una participación directa en la administración presupuestaria del Estado.

En este aparte, se debe mencionar que en la anterior Ley de Presupuesto (la Nº28 de 1986), existían normas que establecían en forma clara su aplicación a todas las instituciones del Gobierno Central y Descentralizado. (V. arts. 92 a 96 de la Ley 28 de 1986).

Ahora bien, en la nueva Ley de Presupuesto -la Nº2 de 26 de abril de 1990- se destacan los siguientes aspectos:

a) El proceso de administración presupuestaria se divide en varias fases que le competen a distintos organismos estatales; por ejemplo: Organó Ejecutivo, Ministerio de Planificación y Política Económica, Presidencia, Consejo de Gabinete y Contraloría General de la República (art. 84).

b) El artículo 87 ibidem, es claro al señalar la aplicación de la Ley de Presupuesto a todas las instituciones del Estado.

"La presente Ley establece los principios y normas básicas que regirán el proceso de administración presupuestaria de las Instituciones del Gobierno Central y el Sector Descentralizado, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo la Constitución y demás disposiciones normativas confieren a la Contraloría General de la República.

También los Municipios y las Juntas Comunales estarán sujetos a las normas de administración presupuestaria establecidas en la presente Ley, en lo que les sea aplicable, al igual que aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o cualquiera Institución Pública."

- o - o -

c) Sobre la participación del Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República en las fases de la administración presupuestaria, el artículo 92 de la Ley Nº2 del 90 señala:

"Corresponderá al Ministerio de Planificación y Política Económica y a la Contraloría General de la República, dentro de sus respectivas atribuciones,

mantener un seguimiento de todo el proceso de la ejecución presupuestaria, en lo administrativo, en la fiscalización, control, registro y evaluación física y financiera de los resultados alcanzados. A los efectos del seguimiento y control antes mencionado, las Instituciones Públicas a que se refiere el Artículo 87 de esta Ley, harán llegar antes del 15 de enero de cada año al Ministerio de Planificación y Política Económica y a la Contraloría General de la República proyecciones de flujo de fondos por mes, correspondiente al presupuesto vigente, las cuales serán evaluadas y actualizadas mensualmente por cada Institución Pública durante todo el período fiscal, conforme a la asignación presupuestaria ya autorizada.

En el caso de que se detecten incumplimientos en los calendarios de ejecución trazados por las propias Instituciones Públicas, 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 en base a las asignaciones trimestrales establecidas."

- o - o -

ch) En la precitada Ley Nº2 de 1990, existen varias disposiciones que se refieren a la participación del Ministerio de Planificación y Política Económica en las labores de administración presupuestaria. (Ejm.: artículos 94, 96, 97, 98, 102 a 106 y 108, 119 a 121 y 131, 136, 142, 143, 146, 149, 150, 155, 156, 157, 165 y 167).

d) Sobre el artículo 114 objeto de esta consulta, opino que el mismo sí le es aplicable a la Universidad de Panamá. Ello es así por cuanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley Nº2, las normas de administración presupuestaria, se aplican tanto a las instituciones del Gobierno Central como aquellas del sector descentralizado, entre las cuales está incluida la Universidad de Panamá -razón más que suficiente para reiterar que el artículo 114 debe ser observado, respetado y acortado por las autoridades universitarias. Adicionalmente, debemos tener presente que nos encontramos frente a una norma especial, como lo es el artículo 87 de la referida Ley, que es además posterior a la Ley 11 de

1981; por consiguiente, deberá preferirse en su aplicación la precitada Ley 2 de 1990, conformidad con las reglas de hermenéutica jurídica (v. art. 14 del Código Civil).

Valga la oportunidad para aclarar que los fondos y patrimonio de la Universidad de Panamá, al igual que la de las otras instituciones públicas, provienen de la población y pertenecen a ésta. Y es así porque es la población quien cubre los impuestos, las cuotas, las tasas, las contribuciones especiales y paga los créditos que contra ellos tiene, en cualquier concepto, alguna entidad pública. La misión de éstas, cualquiera que sean, es administrar esos patrimonios conforme a Ley.

Así, pues, tal como lo manifesté en párrafos precedentes, no dudo ni cuestiono de la autonomía que está revestida la Universidad de Panamá pero ello no es óbice para eximirla de cumplir con las normas de administración presupuestaria contenidas en la Ley 2 de 1990, específicamente el artículo 114.

Sin otro particular, reitero al Señor Contralor General de la República las seguridades de mi consideración y aprecio.

AURA FERAUD
Procuradora de la Administración

VB:AF/nder.