

C-No.287

Panamá, 30 de noviembre de 2001.

Licenciado

OMAR V. CASTILLO R.

Director de Presupuesto de la Nación

Ministerio de Economía y Finanzas

E. S. D.

Señor Director:

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica de los servidores administrativos, procedemos a dar respuesta a su Nota DIPRENA/DPP-7191 de fecha 14 de noviembre de 2001 y recibida en este Despacho el 20 de noviembre, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre la temática del rechazo por parte de la Asamblea Legislativa del Proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2002 presentado por el Organo Ejecutivo.

Específicamente, nos consulta lo siguiente:

“...sí el Presupuesto que se prorroga es el Ley (sic) publicado en la Gaceta Oficial o el Modificado que está en ejecución con los ajustes que le señala la Constitución de cumplimiento de obligaciones Contractuales y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.”

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, consideramos necesario referirnos a los artículos pertinentes de la Carta Magna que regulan la materia.

Veamos:

“Artículo 270: Si la Asamblea Legislativa rechaza el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.

Artículo 271. Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Organo Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Legislativa en la forma que señale la Ley.”

El artículo 270 de la Constitución Política es claro al establecer que de rechazarse el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior; en la situación actual de no aprobarse un nuevo proyecto de Presupuesto en lo que queda del presente año, entrará a regir el actual Presupuesto el 1º de enero del 2002.

La norma constitucional también consigna que del proyecto de Presupuesto rechazado se considerarán aprobadas las partidas que contemplan el pago de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.

Las disposiciones constitucionales han sido tomadas en cuenta en las disposiciones legales que regulan lo referente al Presupuesto General del Estado. Tenemos pues, que el Código Fiscal en su Libro V, Título II, Capítulo I, dicta disposiciones generales sobre el Presupuesto de Rentas y Gastos.

En dicho Código se establece que el ejercicio fiscal se inicia el 1° de enero de cada año y como es anual culmina el 31 de diciembre. También se establece el procedimiento que a seguir en caso de que no se aprobase el proyecto de Presupuesto General del Estado y tuviese que entrar a regir el Presupuesto del año fiscal anterior (artículos 1103, 1109, 1110 y 1111).

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Texto Unico, en los artículos que corren del 87 al 92 establece el procedimiento que debe seguirse para la discusión y votación del proyecto de Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, ninguno de los textos jurídicos mencionados regulan la situación planteada por Usted en esta Consulta.

No obstante, compartimos la opinión jurídica vertida por la Dirección Jurídica de su Ministerio, toda vez que el Presupuesto del ejercicio fiscal actual no sólo incluye lo aprobado mediante la Ley N°55 de 27 de diciembre de 2000, sino también las modificaciones que ha sufrido el mismo durante la vigencia fiscal, a través de los créditos suplementarios o extraordinarios que han sido aprobados por la Asamblea Legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 271 de la Constitución Política.

Decimos que el Presupuesto de la anterior vigencia fiscal es aquél que ha regido durante el año fiscal, incluyendo sus modificaciones ya que es el que se ajusta a la realidad y como bien se señala, el Presupuesto "...no es un documento inmodificable durante su vigencia, ya que por su naturaleza constituye un instrumento dinámico que, como regulador

de la economía y la vida social, tiene que hacerse eco de las variaciones y necesidades que se presenten..."¹

Señala el Dr. Mitchell en su obra sobre este tema, que los créditos adicionales constituyen gastos complementarios aprobados con posterioridad a la expedición de la Ley de Presupuesto, lo que significa modificaciones relevantes a la misma. Estos créditos adicionales se dividen en suplementales y extraordinarios.

Los primeros tienen por objeto aumentar las apropiaciones para gastos incluidos en el Presupuesto cuando hayan resultado insuficientes para el fin a que están destinados o incorporar nuevos gastos autorizados por leyes preexistentes, obligaciones contractuales y créditos judicialmente reconocidos. Mientras que los extraordinarios son los que se abren en caso excepcionales para atender asuntos no previstos en el Presupuesto y para los cuales no existen leyes que autoricen dichos gastos.²

Finalmente, queremos señalar que el Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal del año anterior se prorroga en su concepto de cuantía, pues no puede incluirse en el Presupuesto las inversiones sobre cosas que ya fueron ejecutadas en el presupuesto anterior.

A nuestro juicio, la prórroga es diáfana en cuanto a los gastos de funcionamiento, compromisos adquiridos por el Estado, pagos al servicio de la deuda pública y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley; sin embargo, no lo es respecto al tema de las inversiones.

Lo anterior lo señalamos dado que el Presupuesto constituye una previsión de gastos e ingresos a gestionar durante un período de tiempo determinado; es decir, que no preveé situaciones de orden general, sino rentas y gastos particulares, que se ejecutan por una sola

¹ Mitchell D., Harley James. Introducción al estudio de la Ley. 1ª Edición. Imprenta de la Universidad de Panamá. 1999. pág.133.

² Pérez Escobar, Jacobo. Derecho Constitucional. Citado por Mitchell D., Harley James. Op.cit. págs.133 y 134.

vez y por tanto se agota su contenido. Por ende, no pueden destinarse dos (2) veces los mismos montos para una determinada obra, es por ello que la prórroga se da sobre montos de cuantías y no sobre proyectos específicos.

Como vemos el marco de acción del gobierno se vería muy limitado, por lo que no podría cumplir con los nuevos proyectos de inversión que se hubiesen planeado. Es por ello, que la Constitución Política, muy sabiamente, deja plasmada la necesidad de que se apruebe el nuevo presupuesto y para ello no establece término. Sin embargo, libera los obstáculos que pudieran darse en el funcionamiento del Estado de no aprobarse el nuevo Presupuesto General.

De esta forma contestamos su inquietud, esperando que nuestra opinión le sea de utilidad,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración