

Panamá, 17 de octubre de 2002.

Profesor

Juan A. Jované

Director General

de la Caja de Seguro Social

E. S. D.

Señor Director General:

Nos referimos a su nota D.DNAL.N.574-2002, fechada 16 de octubre de 2002, relacionada con ciertos aspectos relativos al presupuesto de la Caja de Seguro Social para la vigencia de 2003.

Por razones metodológicas, hemos considerado oportuno enunciar nuestro criterio en dos apartes, a saber:

- I. Generalidades de la Seguridad Social como derecho y servicio público que presta el Estado; y,
- II. Naturaleza Jurídica de la Caja de Seguro Social: Su autonomía.

I. Generalidades de la seguridad social como derecho y servicio público que presta el Estado.

Iniciamos, esbozando algunas consideraciones en torno al derecho de la seguridad social, concebido doctrinariamente, como el conjunto de normas relativas a la responsabilidad de la sociedad de

proteger en forma justa, imperativa y sensible, a la persona humana;¹ normas sociales a las que el legislador les ha impreso carácter jurídico, debidamente promulgadas y provistas de coacción, al conjugar los intereses individuales y de la colectividad, para obtener en plenitud la justicia social, la libertad económica y en general el bien común.

El Estado precisamente en su principal rol, o sea, en su calidad de gestor y garante del bienestar de la colectividad consagra la seguridad social como un servicio público a cargo del Estado, orientado básicamente a garantizar la protección, promoción y rehabilitación de la salud de la población en general. Por tal razón, la Norma Fundamental lo integra en su texto, como el derecho de todo individuo a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. En tal sentido, establece que los servicios de seguridad social serán administrados por **entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que pueden ser objeto de previsión y seguridad sociales.** (Cfr. Artículos 109 y 110 de la Constitución Política).

Los postulados arriba reseñados, son desarrollados a través del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que establece en su artículo 1, la naturaleza jurídica y los fines que persigue esta entidad de seguridad social, a los cuales nos referiremos más adelante con mayor detalle.

¹ ANGUIZOLA, Rogelio Ernesto. Contenido y Naturaleza Jurídica de los Seguros Sociales. En ANUARIO DE DERECHO. Año IX. No.9. 1970-1971. Págs. 191-197.

Retomando la conceptualización de la seguridad social, cabe decir que la evolución del tema ha marcado una permanente expansión dinámica que, en la actualidad, reclama cobertura integral en profundidad y diversidad de las múltiples contingencias vitales y la promoción del individuo al máximo nivel de desarrollo de su personalidad y permanente integración al núcleo social. Se ha erigido el ser humano como el titular de este derecho en todas las etapas de su vida y en todas las manifestaciones de su existencia. El concepto general de seguridad social alude a aspectos concretos como la protección de la salud, suplementación de ingresos, subsidios en casos de infortunio, cobertura de maternidad, riesgos, etc., programas que revierten a la población por su carácter social.

En suma la seguridad social debe enmarcarse en la planificación nacional de la acción gubernamental de cada país para mantener la identidad de orientación y soluciones generales, siendo recomendable la uniformidad de directrices y en el aspecto operativo, la decidida profesionalización de los agentes gestores, tanto por la especialidad del cometido como del sector humano al que se dedica su atención, puesto que no puede perderse de vista que las prestaciones que se brindan, atienden diferentes necesidades del usuario, pero siempre dirigidas a un fin, asegurar la protección humana en vías de mejorar las condiciones de vida de la población, por lo cual es de suma importancia mantener principios de equilibrio en materia de presupuesto, de conformidad a las políticas institucionales del Gobierno, atendiendo aspectos económicos y sociales.

II. La naturaleza jurídica de la Caja de Seguro Social: su Autonomía.

Este despacho en anteriores dictámenes ha sostenido el criterio de que la Caja de Seguro Social (CSS)

es un establecimiento público de aquellos que la doctrina denomina "ente descentralizado" de creación o autorización legal, dotado de personalidad (no personería pues esto equivale al poder de representación) jurídica y patrimonio propio distinto de la Nación, el Municipio, según el caso, y encargado de la prestación de un servicio público.

Igualmente, sus elementos distintivos han sido siempre reconocidos con entera claridad, por la Corte Suprema de Justicia, al definirlo como ente descentralizado de creación legal, al tener autonomía financiera, y no estar asumida como una organización tributaria de la "caja común" del Estado o de la Administración y no debe ser tratada con la rigurosidad y exigencias fiscales propios de los entes centralizados. Esta flexibilización y desestimación de la lógica de control ordinario, obedece a la naturaleza netamente de seguridad social de esta entidad, de lo cual deriva su autonomía. Este criterio se encuentra sustentado también en el artículo 155 de la Ley de Presupuesto vigente, a la cual nos referiremos más adelante, que en el segundo párrafo establece lo siguiente:

"Las instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva Ley." (El subrayado es nuestro).

Una noción que explica esta naturaleza jurídica de la Caja Seguro Social, es el concepto de patrimonialización del servicio. Ciertamente este vocablo obliga a pensar que la Caja de Seguro Social tiene el atributo especial de contar con una

verdadera desafección de los bienes o fondos de ella, para asignarlos de modo expreso al funcionamiento de la entidad y más que ello, a sus programas

En efecto, al lado del establecimiento público clásico, y de otras formas de administración descentralizada, tales como las existentes "empresas oficiales" (de las cuales la única es la empresa canalera), dentro de las cuales cabían las sociedades de economía mixta, apareció en la reforma social implantada a partir de 1941, cuando el texto constitucional de ese año, en su artículo 55 le asigna la asistencia social al Estado. Concepto desarrollado en la Ley 23 de 1941; entidades diferentes, sui generis, que se denominaron "Caja de Seguro Social", con nítido acento de ser un establecimiento de "derecho social". Es decir que bajo este rubro, se hace referencia a una entidad específicamente destinada a los aspectos de la política social del Estado. Este aspecto de seguridad social, por su importancia para la población fue ampliado en la Constitución de 1946, cuando en su Capítulo 5, del Título III de los derechos y deberes individuales y sociales incluye a la salud pública y la asistencia social, en su artículos 92 y 93.

En este orden de ideas, en el artículo 109 de la Constitución Política de 1972 anteriormente citada, se deja establecido lo siguiente:

"ARTICULO 109: Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio

de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social".

La norma orgánica, de la Caja de Seguro Social, y en especial el artículo primero (1º) del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, al definirlo y señalar sus elementos, elevó a la categoría de una entidad de Derecho Público a la organización administradora y directora del Régimen de Seguridad Social, a saber:

"Artículo 1. La Caja de Seguro Social es una entidad de Derecho Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional, en lo económico, en lo financiero, con personería jurídica, patrimonio propio con derecho a administrarlo y **fondos separados e independientes del Gobierno Central.** El nombramiento del personal de la Institución se hará de conformidad con el régimen de autonomía administrativa. (La negrita es nuestra).

La Caja de Seguro Social tendrá a su cargo la administración y dirección del Régimen de Seguridad de conformidad con la

Constitución Nacional, y las Leyes y Reglamentos pertinentes, y cubrirá los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El manejo, dirección y administración de la Caja de Seguro Social estará a cargo de los Órganos superiores que se consignan en la presente Ley, los cuales quedarán facultados de acuerdo a las atribuciones que le otorgan la misma para establecer las directrices generales del funcionamiento administrativo, económico y financiero de la Institución.

La acción administrativa de los Órganos de la Caja de Seguro Social comprenderá las facultades inherentes a la administración de su personal y bienes, en los términos que se establecen en la presente Ley.

Parágrafo: Una vez realizados los estudios actuariales y las previsiones presupuestarlas razonables, la Caja de Seguro Social incluirá dentro de sus prestaciones los riesgos de paro forzoso y subsidio de familia”.

En el caso presente, un rasgo distintivo de la Caja es su condición patrimonial pues esta no se concreta como en los establecimientos públicos, mediante la afectación de bienes o rentas especiales tomadas del patrimonio nacional, sino por un sistema especial, propio además de los sistemas conocidos de seguridad social, como es el de aportes tripartitos provenientes de los empleadores, de los afiliados y del gobierno nacional como patrono de sus propios trabajadores afiliados.

Basta observar a este respecto que se podría pensar que la obligación del Estado, a más de simple aportante por razón de sus trabajadores vinculados al servicio público, afecta bienes especiales del presupuesto ordinario al funcionamiento de la Caja. Sin embargo, ello no es así ya que tales bienes "se imputarán a cuenta de las cotizaciones del Estado y de su contribución al pago de las de los patronos y trabajadores.

Por esta razón, hoy el Estado, es un simple aportante de la Caja desde el punto de vista financiero. El hecho de que la Caja de Seguro Social, por razones no jurídicas haya dado auxilios especiales y ocasionalmente a la Administración Central, tomando de su presupuesto fondos para transferirlos a la Nación, no convierte esos fondos de la Caja Seguro Social como o pertenecientes a la administración pública.

Se agrega a lo anterior que para acentuar más su carácter de entidad especial, se le facultó para administrar sus bienes y rentas con criterio rentable, de modo que facilitara sus fines, en su Ley de creación, aludida

Las consideraciones que preceden reafirman que esta categoría especial de entidades descentralizadas, gozan de personalidad jurídica y tienen como elementos esenciales contar con un patrimonio constituido totalmente con bienes o fondos independientes de los fondos públicos comunes.

Y es esta realidad respecto del patrimonio de la Caja² obliga a ser celosos en la forma de determinación de los ingresos egresos y manejos presupuestario de sus fondos.

² Incorporado por una "triple contribución forzosa de los asegurados, de los patronos y del Estado"

El patrimonio independiente de la Caja se da en un contexto de ser, según se ha dicho, "triple contribución forzosa de los asegurados, de los patronos y del Estado". En esta forma, tal patrimonio hace parte del patrimonio fiscal, y causada la contribución, los fondos respectivos dejan de ser propiedad privada de los aportantes para transformarse en propiedad pública., pero de la Caja de Seguro Social y no de la Administración.

Y es que la responsabilidad en el reconocimiento de las pensiones, riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; es la medida justa de una contraprestación contractual que se espera al ser la Caja de Seguro Social, la administradora de un de fondo propiamente contributivo³.

Ahora bien estos aportes no están disponibles de parte de los trabajadores. Es su obligación; por tanto, como contraprestación, ellos son derechohabientes y fiscalizadores legitimados para cuidar del buen uso de tales fondos, porque les pertenecen, al cumplir cada mes con su obligación de cotización.

Por la razón antes mencionada la Caja no se puede convertir en el potencial benefactor, de la solvencia de la caja común del gobierno central, sino más bien, se debe a las prestaciones previsionales que se ha comprometido a pagar.

Por otra parte y por razón de la autonomía de la Caja de Seguro Social, hoy en día las consideraciones que preceden contribuyen a sugerir la idea de que esta categoría especial de entidad

³ La naturaleza de las contribuciones o cotizaciones a la Caja de Seguro Social es contributiva o parafiscal. Esto se deduce del hecho que una vez, incorporadas al patrimonio de la Caja, no son de los aportantes. En este sentido en la Ley N°.60 de 1999, se establece el artículo 195 del Código Penal en el sentido de constituir delito, la falta de remisión a la Caja de dichas cuotas.

descentralizadas, pudiera no estar incluida dentro de la Ley 20 de 7 de mayo de 2002.

Ciertamente la Ley N°.20 de 7 de mayo de 2002, publicada en la Gaceta Oficial 24,548 de 9 de mayo de 2002 ha venido a configurar una verdadera reforma administrativa con el propósito de sistematizar y ordenar toda la gestión presupuestaria de la Administración. Ello explica parte de la exigencias generales de regulación presupuestarias, al punto de variar las reglas de designaciones de fondos de la Caja de Seguro Social.

No existe duda alguna respecto de la pertenencia de la Caja Seguro Social al sector público, por la naturaleza de su origen legal, por las disposiciones que regulan su organización, funcionamiento y tutela y por el carácter público de los servicios que atiende.

Así pues la Caja de Seguro Social es una persona de derecho público creada por la ley, para prestar un servicio público de carácter social, asegurando y facilitando el cumplimiento de obligaciones privadas de los patrones para con sus trabajadores, persona que por haber sido creada para descentralizar un servicio público, con personalidad jurídica propia, patrimonio independiente y autonomía administrativa, es un establecimiento público.

Sobre la noción de establecimiento público, dice Waline⁴, que es una noción genérica, y no específica. En otros términos, hay diversas clases de establecimientos públicos y tanto regímenes jurídicos diferentes como categorías de establecimientos públicos. Una cámara de comercio, una oficina de beneficencia, un hospital, una facultad, un establecimiento, como por ejemplo la

⁴ Waline, Arnold. Derecho Administrativo. Pág. 35, citado en Sentencia de 26 de marzo de 1993, del Consejo de Estado Colombiano, Sala de lo Contencioso.

Autoridad del Canal de Panamá, he ahí establecimientos públicos. Muy diferentes, no solo por el objeto de su actividad, sino también por su régimen jurídico. El legislador al expedir la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social la ha distinguido para aplicarle ciertas reglas generales: el deber de proceder conforme al principio de legalidad y de imparcialidad, por ejemplo.

En el caso que nos ocupa tiene especial significación el hecho de que la Caja de Seguro Social tenga, patrimonio propio, que no hace parte del fondo común.

Primera interrogante:

"¿ Permite la autonomía señalada en los Artículos 109 de la Constitución Nacional y 1ª. Del Decreto Ley N°.14 de 1954, a la Caja de Seguro Social asignar dentro de su presupuesto los recursos que necesita para funcionar cumpliendo con sus obligaciones ".

Esta Procuraduría es del criterio de que la autonomía señalada en el artículo 109 de la Constitución, el artículo 1 del Decreto Ley No.14 de 1954, y la Ley de Presupuesto vigente a favor de la Caja de Seguro Social permiten que esta organización asignara dentro de su presupuesto los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones legales, y cumpla con su obligación convencional y legal de ser administrador de los fondos y programas de esa importante entidad de derecho social.

Segunda interrogante:

¿ Puede la Caja de Seguro Social utilizar sus reservas para aquellas contingencias que lo requieran, durante tiempos difíciles?

Sobre el particular debemos indicar, que el Decreto Ley No.14 ya citado, Orgánico de la Caja de Seguro Social establece en su Título III, denominado de los Recursos y Financiamientos, artículos 30, 33, 34, 34^a, y 35-F, lo relativo a la forma y mecanismos de utilización de dichos fondos y las reservas de esta entidad de seguridad social. Veamos:

"Artículo 30: Los recursos de la Caja se fijarán actuarialmente en las cantidades que sean necesarias para cubrir las prestaciones en especie y en dinero; para formar los fondos y reservas que estipula el presente Decreto-Ley para las diversas ramas del Seguro, y para sufragar los gastos de administración que demande la gestión administrativa de la Caja.

La situación financiera de la Caja y la suficiencia de sus recursos y reservas deberán ser verificadas por lo menos cada cinco (5) años, teniendo en cuenta el régimen financiero, adoptado para las diversas ramas del seguro y las experiencias adquiridas en el desarrollo de los fenómenos biométricos, demográficos y económicos, en relación a las provisiones actuariales.

Para efectuar cualquiera modificación o aumento de las prestaciones señaladas en el presente Decreto-Ley y en sus reglamentos será necesario

realizar previamente un examen actuarial de las consecuencias que impliquen las modificaciones o reajustes en relación a la situación financiera de la Caja.

...

Artículo 33: Si los ingresos anuales señalados en el artículo anterior, excedieran los egresos de los mencionados riesgos previstos en el respectivo año, los excedentes se dedicarán a constituir y mantener una reserva de fluctuaciones y contingencias, hasta un límite igual a una cuarta parte de los egresos anuales de dicho seguro. Esta reserva estará destinada a absolver las variaciones ocasionadas en la demanda de prestaciones.

Si los egresos sobrepasaren los ingresos y la diferencia no alcanzare a ser cubierta con la reserva de fluctuaciones y contingencias, y en todo caso cuando se decidiere ampliar las prestaciones previstas en el artículo 41, en beneficio de los familiares dependientes de los asegurados, la Junta Directiva ordenará los ajustes necesarios.

Artículo 34. Para efectos del financiamiento del riesgo de invalidez, vejez y muerte, de la Caja de Seguro Social constituirá y mantendrá una Reserva Técnica General y a ésta ingresarán los recursos señalados en los literales, a), b), c), e), i), y m) del Artículo 24, de

esta Ley, una vez deducidas las cantidades señaladas en el Artículo 25, de esta Ley, para el riesgo de enfermedad y maternidad, así como los pagos que se efectúen en el año por concepto de otras prestaciones de riesgos de invalidez, vejez y muerte que no sean pensiones. Ingresarán igualmente a la Reserva Técnica General, las utilidades anuales que se obtengan de la inversión de tales reservas.

Se imputará a la reserva Técnica General las cantidades que se transfieren a la Reserva matemática para las pensiones en curso de pago, tanto por concepto de capitales constitutivos de las pensiones acordadas en el año, como por concepto de la capitalización de esta reserva.

Artículo 34-A: La Reserva Matemática para pensiones en curso de pago se alimentará con los capitales constitutivos de las pensiones acordadas en el año, que se capitalizarán a una tasa no inferior al cinco por ciento (5%), imputándose de ellas las mensualidades de las pensiones vigentes, pagadas durante el año.

Artículo 35. La Caja estimará actuarialmente el desarrollo de la obligaciones del seguro de invalidez, vejez y muerte e igualmente el de los recursos asignados al mismo. En el caso de mostrarse que éstos son insuficientes para equilibrar el costo

de las obligaciones, propondrá o recomendará a la Asamblea Nacional por conducto del Órgano Ejecutivo el aumento adicional de las cuotas, distribuyéndolo en los períodos escalonados hasta llegar a la cotización suficiente definitiva.

Artículo 35-F: Cada fondo que se constituye para el financiamiento de los programas contemplados en la presente Ley, no podrá ser empleado, para cubrir gastos de otros programas ni servicios ajenos a la institución. De ser así, el Director General o la Junta Directiva están en la obligación de suspender una vez detectada, cualquier acción que implique la violación de esta disposición. No obstante, con el objeto de atender única y exclusivamente lo relativo al Programa de Enfermedad y Maternidad y con el fin de evitar duplicidad de servicios y costos innecesarios se podrá, mediante acuerdo de coordinación con los sectores gubernamentales de salud, participar en servicios de salud, sin menoscabo de la autonomía económica, funcional y administrativa de la Caja de Seguro Social."

Al tenor de las disposiciones legales transcritas, la Caja de Seguro Social pudiera utilizar sus reservas para las contingencias, siempre y cuando se den las causales estipuladas en la Ley y se cumplan los demás requisitos ordenados en la misma.

Esto es así, ya que la Caja de Seguro Social como institución pública, sólo puede hacer aquello que le permite la ley con fundamento en el principio de

legalidad que rige para los actos públicos de la administración, conforme la Carta Política. (Crf. Art. 18.); adicionalmente porque debe tomarse en cuenta que en cada una de las disposiciones ut supra copiadas, se detallan las razones y los mecanismos para la utilización de los fondos y reservas, en cada uno de los Programas que debe ejecutar de la Caja de Seguro Social.

En este sentido es necesario recordar que el artículo 33 ya citado, establece que la Caja de Seguro Social tiene la capacidad para constituir reservas a fin de enfrentar las potenciales fluctuaciones y contingencias no previsibles, siempre que existan excedente derivados de que los ingresos anuales. De producirse excedentes podrán afrontarse las variaciones ocasionales en las demandas de prestaciones.

El organismo encargado de ordenar los ajustes necesarios y con ello solventar estas prestaciones es la Junta Directiva de la Caja de Seguros Social.

La justificación de presentar posibles planes eventuales o contingentes está relacionada con la naturaleza social de las funciones de la Caja. Los fondos de la caja tienen la función primaria de satisfacer las demandas de seguridad social de los cotizantes, de allí que es necesario atender los mecanismos legales que autoricen o permitan cumplir con tales obligaciones.

Conviene advertir que en el artículo 35-F anteriormente transcrito referente a la utilización de los fondos de riegos, indican que estos no pueden ser utilizados para cubrir riesgos no previstos. O sea, que las reservas de un programa no podrán ser empleadas para cubrir gastos de otros programas ni servicios ajenos a la Caja de Seguro Social. Excepto en los casos que define la propia ley en su párrafo final.

En conclusión la Caja de Seguro Social deberá ceñirse estrictamente, a lo determinado en el Título III del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, para el uso de las reservas; en los términos y condiciones establecidos en la Ley, para cada uno de los Programas que lleva adelante la institución.

Tercera interrogante

"¿Puede la Junta Directiva en fecha posterior a la señalada en la Ley adecuar, variar o modificar el presupuesto previamente aprobado?"

El Capítulo 2º, del Presupuesto General del Estado específicamente en sus artículos 266 y 267, establecen las consultas presupuestarias y el principio de equilibrio presupuestario, respectivamente y, son del siguiente tenor:

"Artículo 266. El Órgano Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias del Estado. La Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa participará en dichas consultas."

"Artículo 267. En el Presupuesto elaborado por el Órgano 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." (El resaltado es nuestro).

El reconocido jurista, **ROGELIO FÁBREGA**⁵ opina que el presupuesto es un acto legislativo "que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de los ingresos y gastos públicos".

Estos actos tal y como los establece la Carta Política, tienen un tiempo perentorio para su presentación, el cual se enmarca dentro de los tres meses antes a la expiración del Presupuesto del año fiscal vigente.

La norma citada alude al numeral 7, artículo 179 *ibídem*, que establece las atribuciones propias del Presidente de la República, con participación del Ministro respectivo y, reza así:

"Artículo 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con participación del ministerio respectivo:

...

7. Enviar al Órgano Legislativo, **dentro del término establecido en el artículo 267, el proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal siguiente**, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sanciones . En este caso el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones de la mismas." (El resaltado es nuestro).

⁵ Rogelio Fábrega Zarak, citado por **Fuentes Montenegro** Luis, en su obra Constitución Política de la República de Panamá, 1972. Reformada por los actos reformativos de 1978 y el acto constitucional de 1983 Titulada y comentada. Edición 1993. Publicidad Jurídica de Panamá.

La norma comentada, mantiene también como denominador común un plazo, tiempo o término fatal de presentación del proyecto de presupuesto, el cual no puede ser prorrogable de ninguna forma no prescrita en la ley.

Por su parte, el artículo 269 del mismo cuerpo normativo dispone lo relativo a la adopción del presupuesto, por el Consejo de Gabinete, que establece lo siguiente:

"Artículo 269. Si el proyecto de Presupuesto General del Estado **no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Órgano Ejecutivo,** el cual lo adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete.". (El resaltado es nuestro) .

Luis Fuentes Montenegro, en la obra ya citada sostiene que en primer término, se determina respecto a las probables modificaciones de las que pueden ser objeto el proyecto de Presupuesto; que las mismas no quedan al pleno arbitrio legislativo. Con ello se intenta conservar el necesario equilibrio entre los ingresos y egresos que contemple el proyecto de presupuesto

En cuanto a la adopción del presupuesto por decisión del Consejo de Gabinete, la misma, se erige como medida excepcional, con el objetivo de que el Estado no desconozca el presupuesto. De lo contrario, originaría trastocamientos desmesurados en la administración pública; con este propósito, también se fundamenta la prorroga automática del presupuesto vigente en el período inmediatamente anterior.

Se desprende con claridad, que el conjunto plural de normas que hemos citado, mantienen una constante de

obligatorio acatamiento, la cual recae en la figura del tiempo y, que el mismo es de obligatorio y forzoso cumplimiento, por lo menos, en cuanto a materia presupuestaria se refiere.

Analicemos ahora lo que establece el literal "d" del artículo 17 del Decreto Ley N°.14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social.

"Artículo 17. Son facultades de la Junta Directiva:

...

d. Aprobar los presupuestos de ingresos y egresos y el plan anual de inversiones, para el año siguiente, **a más tardar el quince (15) de agosto de cada año**, los cuales serán remitidos oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado.

La Junta Directiva designará la Comisión que participará en las respectivas consultas presupuestarias donde podrá ser modificado por el Órgano Legislativo, el respectivo presupuesto.

..." (El resaltado es nuestro).

No puede soslayarse que el literal "d" del artículo 17 del Decreto Ley N°.14 de 1954, se caracteriza por ser una norma restrictiva en el aspecto del tiempo. Es limitativa, de forzoso y obligatorio cumplimiento. En el caso particular de este literal, cualquier modificación que se le quiera hacer al proyecto de Presupuesto de la Caja de

Seguro Social, no se podrá efectuar, por este estricto contenido de la norma.

Por lo anterior, este despacho comparte la opinión emitida por la Dirección de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social, cuando sostiene que: "Según el artículo 17 literal d), ya citado la Junta Directiva lo debe aprobar a más tardar el 15 de agosto de cada año. Luego de aprobado en su oportunidad, la Junta Directiva deviene "incompetente en el tiempo "para reconsiderar el mismo, una vez aprobado"".

Sobre este tema nuestro criterio es que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, no está facultada, para adecuar, variar o modificar el presupuesto aprobado en su oportunidad, después del 15 de agosto de cada año, por imperio de la Ley.

En este orden de ideas, precisa recordar que sobre el tema del Presupuesto General del Estado, esta Procuraduría de la Administración, en ocasiones anteriores ha emitido su criterio, donde hemos señalado los principios básicos y reglamentarios que se deben seguir a la hora de su elaboración, sobre todo, en lo que respecta a cómo debe ser la forma de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2003.

El artículo 264 de la Carta Magna establece que, corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación. Existe una delimitación conceptual del Presupuesto y es por ello que el artículo 265 ibídem, señala que el presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

También, el ordenamiento positivo ha dispuesto que en esta etapa proceden las consultas presupuestarias y por ello, el Órgano Ejecutivo celebrará audiencias presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. Además, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa organizará igualmente consultas.⁶

Debe existir un equilibrio presupuestario, en el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo; o sea, 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 7.⁷

También se deberá observar y tomar en consideración para la forma de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia de 2003, algunos aspectos de importancia como lo son:

1. la adopción del Presupuesto por el Consejo de Gabinete,
2. las modificaciones de las partidas presupuestarias;
3. los créditos suplementarios o extraordinarios;
4. las prohibiciones en materia presupuestaria;
5. la legalidad presupuestaria ; y
6. los efectos del rechazo del proyecto de Presupuesto;
7. la propia integración presupuestaria.

Esta última comprende las entradas y salidas de los tesoros públicos, las cuales deberán ser incluidas y autorizadas en el Presupuesto. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto. (Art. 274 C.P.).

⁶ Artículo 266 de la Constitución Política.

⁷ Artículo 267 ibídem.

Empero, es importante observar que dentro de los principios que rigen las normas generales de administración presupuestaria, es menester tener en cuenta el contenido del artículo 265 del Texto Fundamental y del artículo 155 de la Ley N°.55 de 27 de diciembre de 2000, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado, para la vigencia de 2001 respectivamente, cuyos textos establecen:

"Artículo 265: El presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de la inversiones, ingresos y egresos del Sector Público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales."

"Artículo 155. Unidad de Caja. Todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto y se depositarán en la cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir compromisos causados por las amortizaciones de gastos originados en sus distintas dependencias."

Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva Ley."

En el caso de los ingresos creados por leyes especiales con destino específico, su recaudación y

depósito se hará de acuerdo con la presente Norma.”

Las normas arriba citadas, las hemos transcritos, por ser la legislación aplicable a instituciones como la Caja de Seguro Social.

Adicionalmente, la Ley No.20 de 7 de mayo de 2002, por la cual se dictan medidas de reactivación económica y de responsabilidad fiscal, en su Capítulo 2, artículo 11, se establecen niveles de endeudamiento público, a saber:

Artículo 11. Con el propósito de establecer niveles de endeudamiento público adecuados, el Estado panameño:

1. Establece como metas las siguientes relaciones de endeudamiento público a Producto Interno Bruto Nominal:

a. Relación deuda pública neta a Producto Interno Bruto Nominal: cincuenta por ciento (50%.)

b. Relación deuda externa neta a Producto Interno Bruto Nominal: treinta y cinco por ciento (35%).

2. Establece que el déficit fiscal en el Sector Público No Financiero en ninguna vigencia fiscal excederá el dos por ciento (2%) sobre el Producto Interno Bruto Nominal.

3. Establece un régimen transitorio de autorización de endeudamiento público para los efectos de alcanzar lo descrito en el numeral 1 de este artículo:

a. Cuando el crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Real sea mayor del uno y medio por ciento (1.5%), el aumento porcentual del total de la deuda pública no excederá el ochenta por ciento (80%) del crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Nominal, o de lo establecido en el numeral 2 del presente artículo que resulte en menor endeudamiento público.

b. Cuando el crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Real sea de uno y medio por ciento (1.5%), o menos, el déficit fiscal en el Sector Público No Financiero no excederá el dos por ciento (2%) sobre el Producto Interno Bruto Nominal.

Este régimen transitorio tendrá vigencia a partir de la promulgación de la presente Ley y caducará una vez el Estado panameño alcance las metas establecidas en el numeral 1 del presente artículo en un período máximo de quince años, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

4. Establece que, una vez el Régimen transitorio descrito en el numeral del presente artículo expire, la deuda pública panameña no aumentará porcentualmente en una vigencia fiscal por encima del crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Nominal de la vigencia fiscal anterior a la corriente, de manera que se mantenga lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo.

Sin embargo, tanto el artículo 11 de la Ley No. 20 de 2002 arriba citado, como el Código Fiscal en su Libro V, Título II contienen un procedimiento detallado que debe ser observado en la elaboración del proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado.

En efecto, el presupuesto para el sector público no financiero para la vigencia fiscal 2003 no debería elaborarse con un déficit superior al 2% del PIB, incluyendo las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales. En tal sentido, el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 se ajustará mucho más a un presupuesto de caja, tomando en cuenta la limitación de ingresos expresado en el artículo 1128 del Código Fiscal sobre la estimación de los ingresos.⁸ Ahora bien, si alguna de la entidades autónomas, semiautónomas o las empresas estatales tuviese un déficit, esto afectaría adversamente al sector público no financiero en su capacidad para operar con déficit dentro de los límites del 2% de la Ley N°.20 de 2002.

⁸ Véase artículo 1128 del Código Fiscal.

No obstante lo anterior en el caso subjúdice, según hemos observado, el presupuesto de la Caja de Seguro Social, si bien tiene que ser balanceado, no significa que no se pueda prever eventuales usos de los fondos de reserva. Esto tiene su justificación en el servicio público que se brinda o sea seguridad social.

En este orden de ideas, los fondos y recursos de la Caja de Seguro Social se deben a las necesidades de los usuarios, motivo por el cual si el presupuesto requiere ajustes, corresponderá a la Junta Directiva de este organismo autónomo prever según los medios legales propios de la Caja de Seguro Social, realizar los respectivos desembolsos y ajustes.

Esperando haber respondido adecuadamente a sus interrogantes, me suscribo de usted, con respeto y consideración.

Atentamente

Linette A. Landau
Procuradora de la Administración
Suplente

LL/14/15/16/jabs