

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO
(De 21 de agosto de 2001)

PANAMA, VEINTIUNO (21) DE AGOSTO DE DOS MIL UNO (2001).

VISTOS:

Dentro de término, el Licenciado NANDER A. PITY ha solicitado aclaración de la sentencia de este Pleno de 10 de julio de 2001. Los puntos objeto de la aclaración se refieren a dos aspectos:

1. La aclaración de la sentencia, para que en la citada sentencia se provea a la definición de las partidas circuitales y su contenido. A renglón seguido, señala una serie de consideraciones en torno a la partidas circuitales, así como la reaseñación de la Asamblea Legislativa, de no incluirse en el proyecto de Presupuesto General del Estado, así como un enjuiciamiento crítico de la parte motiva del fallo cuya aclaración se solicita. Estas materias escapan totalmente a la aclaración de sentencia, que queda circunscrita a la aclaración, en la parte resolutive, de puntos oscuros o de doble sentido en la misma, lo que no es el punto que se pretende con la aclaración solicitada.

Para este Pleno resulta notorio que acceder a la aclaración, en los términos expuestos, constituye la adopción de atribuciones que no le corresponden al Órgano Judicial, pues forman parte de la estructuración y del contenido de una ley, tanto desde el punto de vista de la definición de las partidas circuitales, como del listado de las inversiones que pueden hacerse con cargo a las denominadas partidas circuitales. Si así lo hiciese, en Pleno estaría invadiendo potestades legislativas que le corresponden a la Asamblea Legislativa y que no se enmarcan, de manera alguna, con la función jurisdiccional que le corresponde al Pleno de esta corporación de justicia.

2. **Adición de la sentencia.** Señala, por otra parte, el peticionario que la sentencia omitió pronunciarse sobre un precepto del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, a saber, el artículo 247-B, adicionado por el artículo 17 de la Ley número 25, de 30 de julio de 1999. Una lectura del expediente que contiene el proceso constitucional cuya aclaración se solicita, indica que, al existir como denominador común de las cuatro demandas de inconstitucionalidad como objeto del proceso constitucional, el artículo 247-A, adicionado por el artículo 16 de dicho instrumento normativo, el Magistrado sustanciador, con fundamento en el numeral 1° del artículo 710 del Código Judicial, ordenó, primero, la acumulación de dos procesos, el promovido por el Licenciado NANDER A. PITTY y el promovido por el Dr. MARIO A. GALINDO H. y posteriormente el de RAMIRO GUERRA MORALES y el de AMILCAR ELIÉCER BONILLA MORALES, si bien fue solamente este último accionante quien, en adición al artículo 247-A, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la segunda norma o precepto que se deja indicado, el artículo 247-A, ambos del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, por lo que el presupuesto de acumulación de los procesos de inconstitucionalidad, solo se predicaba de todos los procesos acumulados, en función del objeto común de sendas pretensiones, el artículo 247-A, ya citado.

No obstante lo expresado, y que conduciría a desestimar la adición de la sentencia de inconstitucionalidad, es lo cierto que la demanda del Lic. Amílcar Eliécer Bonilla Morales, fue acumulada íntegramente y la misma incluía, además del artículo 247-A, el artículo 247-B, contrariamente al resto de las demandas, y, con fundamento en el principio procesal *in dubio pro actione*, es el caso atender la solicitud del peticionario de adición de la sentencia, en el sentido de emitir un pronunciamiento que complemente la sentencia, relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 247-B, del Estatuto Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

El artículo 247-B, adicionado por el artículo 17 de la Ley 35 de 1999 es del siguiente tenor:

"Artículo 17. Se adiciona el artículo 247-B al Reglamento Organico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, así:

Artículo 247-B. El Organo Ejecutivo durante el seguimiento a la ejecución del Presupuesto General del Estado, a fin de garantizar el equilibrio financiero, podrá solicitarles a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, que adopten un plan de contención del gasto de su presupuesto institucional, cuya cifra de ajuste no será superior a la proporción de la reducción del presupuesto de gastos del sector público en su conjunto. Ambas instituciones determinarán los objetos del gasto donde se aplicarán los ajustes, los que serán comunicados al Organo Ejecutivo."

La demanda de inconstitucionalidad estima que la disposición cuya inconstitucionalidad se pretende, vulnera el artículo 264, 265, 266, párrafo 2° y 167, numeral 8°.

Comoquiera que la sentencia se pronunció de manera exhaustiva sobre el artículo 264 de la Constitución Política, a los comentarios allí expresados, se remite esta aclaración.

El artículo 265 recoge dos principios medulares del Derecho Presupuestario, el principio de anualidad y el principio de universalidad, principio éste último que se refiere a que el presupuesto ha de contener la totalidad de los presupuestos de las Instituciones públicas descentralizadas y Organos del Estado. La norma cuya constitucionalidad se cuestiona no vulnera dicha disposición constitucional, toda vez que por ningún lado toca los dos principios de derecho presupuestario ya indicados. El Pleno no comparte el señalamiento del demandante, toda vez que la sentencia objeto de la aclaración ha dispuesto la Inconstitucionalidad de las normas en las que se hubiese pedido sostener que dichas normas excluyan a la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa del Presupuesto General del Estado en un régimen paralelo a éste. Las normas cuestionadas señalan de manera taxativa que los presupuestos de dichas entidades habrán de ser remitidas al Organo Ejecutivo para su inclusión, con lo que no aparece una vulneración

constitucional, al menos como la plantea el demandante en la demanda a la que obedece esta complementación, toda vez que el primer párrafo del artículo 247-A, en donde se mantenía dicha tesis, fue declarado inconstitucional por este Pleno, con lo que la pretensión de independencia presupuestaria en cuanto a esta materia, ha quedado desvirtuada por la sentencia de inconstitucionalidad objeto de este aclaración.

Otra norma que se estima vulnerada es el artículo 268 del Estatuto Fundamental, que limita reducciones a las partidas presupuestarias. Dicha norma constitucional, que se refiere a la alteración de partidas presupuestarias, y el procedimiento para llevarlas a cabo, dice relación con el examen y la votación del proyecto de presupuesto elaborado por el Organo Ejecutivo, con fundamento en el artículo 264 de la Constitución Política, por lo que la vulneración no se refiere a la fase de formulación ni de examen del proyecto de presupuesto presentado sino de su examen y votación parlamentaria. Es para el Pleno evidente que la facultad de modificar el presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa sufre limitaciones en nuestro orden presupuestario constitucional, limitaciones que precisamente aparecen en el artículo 268, por lo que la inconstitucionalidad que se proclama del artículo 247-B referidos a la reducción del Presupuesto ya aprobado, carece de fundamento, a juicio de este Pleno.

Finalmente, se estima violado el artículo 157, numeral 8°, de la Constitución Política, en cuya virtud se prohíbe a la Asamblea autorizar partidas presupuestarias no previstas en el presupuesto. Yerra nuevamente el accionante, pues tal norma prohibitiva a la Asamblea Legislativa se refiere a la creación de partidas presupuestarias que no se encuentren previstas en el Presupuesto, lo que ciertamente no es ni remotamente el supuesto previsto en el artículo 247-A del Estatuto Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, que se refiere, en la porción que ha quedado existente tras la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 247-A, a la inclusión, por parte del Organo Ejecutivo, de una modalidad de partidas presupuestarias en el Proyecto

de Presupuesto. Ciertamente es materia de la que no se ocupa el artículo 247-B, por lo que tampoco se produce la vulneración constitucional denunciada.

Con fundamento en el artículo 2557 del Estatuto Fundamental, que recoge el principio de universalidad, como lo ha denominado la jurisprudencia de este Pleno, conviene analizar si, en sede presupuestaria, existen otras normas que hayan sido vulneradas por el artículo 247-B. Sobre este particular, el Pleno se percató del artículo 267 de la Constitución Política, cuya redacción es la siguiente:

"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."

Dicha norma recoge o reconoce el principio de equilibrio presupuestario. No encuentra objeción alguna el Pleno en aplicar el principio de equilibrio presupuestario no solamente en la fase de formulación del presupuesto, ni aún de aprobación del presupuesto, sino a lo largo de toda su vigencia. Ello obedece a una tradición en materia financiera, y al cual viene predicada la institución de la reducción presupuestaria ante circunstancias que alteren dicho principio, que, en la actualidad, se contrae a dos instituciones, la del plan de contención del gasto, y el plan de reducción del gasto, que constituyen atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas (Ley n° 97 de 1998, artículo, 2°, B, 2).

La posibilidad de reducciones presupuestarias viene predicada, con toda naturalidad, de la naturaleza de los ingresos públicos, que son, por una parte, una estimación, un cálculo aproximativo de los que habrán de producirse, y, en el terreno tributario, además de esa connotación de estimación, una autorización para su recaudación, preservando, en materia tributaria, la noción, ya superada en el derecho presupuestario contemporáneo, de la naturaleza de actos-condición de los tributos, que opera no en cuanto a la existencia de los tributos una vez establecidos con fundamento en el

principio de reserva legal que los caracteriza (artículo 48, y 153, numeral 10° de la Constitución), sino en cuanto a la función de su recaudación. Dicho lo que antecede, es obvio y natural, que el plan de contención del gasto sea una atribución que le corresponde al Órgano Ejecutivo, plan éste, que, una vez aprobado, con o sin la intervención de la Comisión de Presupuesto, dependiendo si nos encontramos ante el plan de contención o de reducción de gastos, a que se refiere la ley orgánica de creación del Ministerio de Economía y Finanzas, en los preceptos ya citados, deviene obligatorio para todas entidades y Órganos del Estado, y que dimana de la potestad de ejecución del Presupuesto, al cual se refirió *in extenso* la sentencia cuya aclaración se solicita, ubicando dicha potestad en el artículo 179, numeral 5° de la Constitución Política.

Al atribuirle la norma impugnada a la Contraloría General de la República y a la propia Asamblea Legislativa de adoptar su propio plan de contención del gasto, aún cuando medie solicitud del Órgano Ejecutivo, es evidente para este Pleno, que el artículo 247-B resulta violatorio de la Constitución Política.

Por lo antes expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ADICIONA la sentencia de 10 de julio de 2001, en el sentido de NEGAR la aclaración de sentencia; y DECLARAR que ES INCONSTITUCIONAL, el artículo 247-B del Estatuto Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, adicionado por el artículo 17 de la Ley N° 35, de 30 de julio de 1999.

COMUNIQUESE.

ROGELIO A. FABREGA Z.

GABRIEL ELIAS FERNANDEZ

ARTURO HOYOS

ELIGIO A. SALAS

ADAN ARNULFO ARJONA

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA

CESAR PEREIRA BURGOS

PUBLICO MUÑOZ RODRIGUEZ

GRACIELA J. DIXON

YANIXSA YUEN
Secretaría General Encargada