

SECCION SEGUNDA
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA.

P L E N O

MAGISTRADO PONENTE: ANDRES GUEVARA TOLL.

FRANCISCO A. FILOS denuncia como inconstitucional los artículos 1150, 1152 y 1153 del Código Fiscal, aprobado por la Ley Nº 8 de 27 de Enero de 1956.

El Pleno negó el recurso. Estimó que ni el artículo 1150 ni los otros dos acusados (1152 y 1153) del Código Fiscal pugnan con el artículo 221 de la Constitución Nacional.

(SALVARON SU VOTO los Mags. Andrés Guevara y Ricardo A. Morales. En concepto de ellos hay en los artículos demandados exceso en la reglamentación. Consideran "que el artículo 1151 puede ser una medida necesaria, conveniente y efectiva para el control de los gastos del Estado, pero la restricción temporal que contiene para la apertura de créditos debió en este caso ser contemplada por el Constituyente").

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, veintiseis de junio de mil novecientos sesenta y tres.-

V I S T O S:

El Dr. Francisco A. Filós, panameño, abogado, portador de la cédula de identidad personal Nº 8-AV-21-663, en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 167 de la Constitución Nacional, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1150, 1152 y 1153 del Código Fiscal, aprobado por la Ley Nº 8 de 27 de Enero de 1956, porque dichas disposiciones pugnan con lo preceptuado en el artículo 221 de nuestra Carta Magna.

Cumpliendo el mandato contenido en el artículo 69 de la Ley 46 de 1956, subrogado por el artículo 36 de la Ley 1^a de 1959, se le corrió traslado de la demanda, por haberle correspondido en turno, al señor Procurador General de la Nación para que emitiera concepto sobre la misma dentro de un término de diez (10) días, lo cual hizo dicho funcionario mediante su Vista Nº 9 de 11 de marzo de 1960. Y tal como lo dispone el artículo 70 de la Ley ya mencionada, la demanda fue fijada en lista por el término de cinco (5) días para que el demandante o cualquiera

persona que pudiere resultar afectada con ella, alegara por escrito lo que tuviere a bien.

El concepto del Procurador General de la Nación, vertido en su Vista, en su parte medular, es el que se transcribe a continuación:

".....
.....

"Previo examen de rigor de las cuestiones propuestas, formulo en los siguientes términos el concepto que me habéis solicitado por medio de la resolución de 11 de febrero, constante en la parte final del folio 4:

"La apertura de créditos suplementales o extraordinarios autorizados por el artículo 221 de la Constitución Nacional no puede ser limitada, en cuanto hace relación a la fecha de tal apertura, por medio de normas legales, porque ello implicaría el señalamiento de un requisito no preceptuado en aquel artículo que impediría el desarrollo de la función respectiva durante un determinado período, sin que la letra o el espíritu de dicho precepto indiquen que tal señalamiento le ha sido reservado a legislador.

"Por tal razón concepto procedente la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1150 del Código Fiscal.

"El artículo 1152 impugnado, al prohibir la apertura de créditos adicionales que no sean viables, señala otro requisito no exigido por el artículo 221 de la Constitución Nacional.

"Como consecuencia de ello, surge la posibilidad de que la aplicación de las dos normas confrontadas suscite entre ellas conflicto que debe precautelarse mediante la declaratoria de inconstitucionalidad impetrada.

"En cuanto a la impugnación enderezada contra el artículo 1153 del Código Fiscal, considero que siendo este artículo desarrollo del artículo que le precede, no podría subsistir si aquél dejara de tener existencia jurídica.

"Además, el artículo 221 y el aparte g) del 224 de la Carta fundamental no dan al concepto del Contralor General de la República, emitido dentro del proceso de expedición de créditos suplementales, la fuerza jurídica necesaria para que inhiba el ejercicio de la respectiva función.

"Por estas dos consideraciones opino que la

declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1153 del Código Fiscal debe ser declarada".

La disposición constitucional citada, artículo 221, establece que puede abrirse un crédito suplemental o extraordinario, si es imprescindible, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) El Consejo de Gabinete requerirá el concepto del Contralor General de la República sobre la viabilidad y conveniencia de dicho crédito;
- b) El Consejo de Gabinete pondrá el negocio en conocimiento de la Comisión Legislativa Permanente para que ésta, por mayoría de votos, lo apruebe o impruebe;
- c) De lo actuado en cada uno de estos casos se instruirá un expediente que será enviado a la Asamblea Nacional para la legalización del crédito que se hubiere expedido; y
- d) Cuando la Asamblea improbare alguno de ellos, el asunto pasará a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la validez del crédito votado y sobre las responsabilidades consiguientes en caso de invalidación, ya que serán responsables de su actuación cuantos intervinieron en el asunto.

Procede ahora la Corte a considerar, en el mismo orden en que aparecen expuestos en la demanda que se estudia, los artículos del Código Fiscal, para establecer si ellos son o no violatorios de la Constitución Nacional, y para ello se adelantan las siguientes consideraciones, siguiendo un orden lógico de exposición al analizar primero los conceptos del demandante, del Procurador General de la Nación, del Ministro de Hacienda y Tesoro y del Contralor General de la República y luego, como conclusión, el juicio de esta Corporación.

La primera de esas normas, es el artículo 1150 del Código Fiscal, que es del siguiente tenor:

"ARTICULO 1150.- No podrán abrirse créditos suplementales sino después de cuatro meses de la vigencia del Presupuesto, salvo los que se exijan antes, de manera inaplazable para ser servicios urgentes de salubridad, de orden público o de defensa nacional".

Opina el demandante, Dr. Filós, que este artículo establece una prohibición constitucional cuando dispone que "no podrán abrirse créditos suplementales sino DESPUES DE CUATRO MESES DE LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO, salvo los que se exijan antes, de manera inaplazable para servicios urgentes de salubridad, de orden público o de defensa nacional". Estima que esta prohibición es inconstitucional, porque opone restricciones que no establece el artículo 221 de la Constitución al señalar un plazo de



CUATRO MESES después de la vigencia del Presupuesto para poder abrir créditos suplementales al mismo. Que así como se fijó un plazo de CUATRO MESES, ha podido fijarse en ONCE MESES y así hacer inoperante el precepto constitucional que él menciona como violado.

El segundo de estos artículos que él considera violatorio del texto constitucional citado, es el 1152, que dice así:

"ARTICULO 1152.- Se prohíbe abrir créditos adicionales que no sean viables.

"Sólo se considerarán viables los créditos que reúnan una o más de las condiciones siguientes:

"1a.- Que exista un saldo no comprendido o innecesario en alguna partida en el Presupuesto en vigencia.

"2a.- Que exista un superávit en el Presupuesto de Rentas, y

"3a.- Que se cree una renta que no haya sido incluida en el Presupuesto de Rentas.

"Corresponde al Contralor General de la República informar si el crédito es viable de acuerdo con este artículo".

Sostiene que esta disposición está viciada de constitucionalidad, por cuanto prohíbe abrir créditos adicionales que no sean VIABLES y señala como tales los que reúnan las siguientes condiciones: a) Que exista un saldo no comprometido o innecesario en alguna partida en el Presupuesto en vigencia; b) Que exista un superávit en el Presupuesto de Rentas, y c) Que se cree una renta que no haya sido incluida en el Presupuesto de Rentas. Estas exigencias del artículo citado no están contempladas en el artículo 221 de la Constitución Nacional, y por ello resulta evidente, según el demandante, la existencia de la pugna acusada.

El artículo 1153 del Código Fiscal, es del siguiente tenor:

"ARTICULO 1153.- Para abrir un crédito suplemental en el caso del ordinal 1º del artículo anterior, será necesario que el Contralor General de la República certifique la existencia de un saldo no comprometido y que el Jefe del Ramo respectivo certifique también, dando razones fundadas, que dicho saldo es innecesario y que puede utilizarse para complementar otra apropiación prevista en el Presupuesto".

Dice el Dr. Filós que este artículo es igualmente

violatorio del precepto constitucional tantas veces mencionado, porque "tal precepto sólo exige que se OIGA el concepto del Contralor General de la Nación, mientras que el texto legal que acusa sujeta la expedición de un crédito suplemental a lo que favorablemente certifique ese funcionario acerca de la existencia de un saldo no comprometido y a lo que el Jefe del Ramo respectivo certifique acerca de si dicho saldo es innecesario y puede utilizarse para complementar otra apropiación prevista en el Presupuesto.

El Procurador General de la Nación, en su Vista N° 9 de 11 de Marzo de 1960, emite concepto en el sentido de solicitar que se acceda a la declaratoria de inconstitucionalidad impetrada.

El Ministro de Hacienda y Tesoro y el Contralor General de la República, dentro del término de lista, presentaron escrito, conjuntamente, como partes afectadas en razón de sus funciones públicas, en el que hacen objeciones sustanciales y bien fundadas a los conceptos vertidos por el demandante para que se declaren inconstitucionales los artículos 1150, 1152 y 1153 del Código Fiscal.

El artículo 221 de la Constitución Nacional faculta votar créditos suplementales o extraordinarios, cuando es tuviere en receso la Asamblea Nacional, siempre y cuando que el gasto sea de carácter imprescindible, porque dicha disposición constitucional dice: podrá abrirse.

El artículo 1150 del Código Fiscal dice "que no podrán abrirse créditos suplementales sino después de CUATRO MESES de la vigencia del Presupuesto, salvo que se exijan antes de manera inaplazable, para servicios urgentes de salubridad, de orden público o de defensa nacional".

El Presupuesto Nacional es un estado de previsión de los ingresos y gastos durante un período determinado (art. 220 de la Constitución Nacional) y, además, una autorización otorgada por el Órgano Legislativo para pagar los gastos y cobrar los ingresos con arreglo a las normas y dentro de los límites consignados en el artículo y las cifras incluidas, en él.

El artículo 1150 del Código Fiscal no permite abrir créditos suplementales sino cuatro meses después de la vigencia del Presupuesto; pero sin embargo, excluye de esa prohibición los que se exijan de manera inaplazable para servicios urgentes de salubridad, de orden público o de defensa nacional, lo que se conforma con lo que permite el artículo 221 de la Constitución Nacional, cuando exige que se califique el gasto de imprescindible. Y ello tiene que ser así, porque gastos no previsibles en el momento de elaborar el Presupuesto pueden hacerse necesarios para la supervivencia del país como Estado Soberano en caso de que la soberanía se vea amenazada, o surjan epidemias que exijan un control inmediato o que circunstancias que puedan afectar la estructura jurídica interna de la Nación requieran un gasto extraordinario y urgente. La prohibi-

ción de abrir créditos suplementales cuatro meses después de la vigencia del Presupuesto, a excepción de los que hemos mencionado y que son autorizados tiene su razón de ser y queda comprendida dentro del supuesto de la norma constitucional. De permitirse votar créditos suplementales no imprescindibles sin esa restricción, podría traer como consecuencia la variación total del Presupuesto, haciéndolo totalmente inútil y, en consecuencia, lo son también todas las normas consignadas tanto en la Constitución (arts. 219, 220 y 221) como en el Título II, Libro V, del Código Fiscal, relativas a esta materia. Lo preceptuado en el artículo 1150 del cuerpo de leyes mencionado, es saludable e implica una evidente garantía de que los fondos públicos, los de la comunidad, se invertirán con un criterio de estricta seriedad constitucional, como cumple que se haga en un régimen de gobierno responsible.

Por estimarlos oportunos, reproducimos aquí integramente los conceptos vertidos por el Ministro de Hacienda y Tesoro y el Contralor General de la República, en su escrito de 21 de marzo de 1960:

"Ha llegado a nuestro conocimiento que el Dr. Francisco A. Filós presentó el día 10 de febrero próximo pasado un denuncio por inconstitucionalidad de los artículos 1150, 1152 y 1153 del Código Fiscal, y que existe también otra petición de inconstitucionalidad de alguno de los artículos mencionados que está en estudio del señor Procurador Auxiliar.

"De conformidad con el artículo 70 de la Ley 46 de 24 de noviembre de 1956, 'devuelto el expediente por dicho funcionario --el Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar-- se fijará en lista por cinco días para que durante ellos el demandante y las personas afectadas, si las hubieren, aleguen por escrito si así lo tienen a bien'.

"Tanto el Ministerio de Hacienda y Tesoro como la Contraloría General de la República están sumamente interesadas en el problema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos referidos, ya que con sujeción al artículo 1124 del aludido Cuerpo Legal y sus concordantes intervienen principalmente no sólo en la preparación del presupuesto de rentas y gastos, sino también en su aplicación y fiscalización.

"Por otra parte, los créditos adicionales se abren, o por ley expedida por la Asamblea Nacional, a propuesta del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, o en su receso por decretos ejecutivos expedidos por conducto del mismo Ministerio.

"Los Créditos Adicionales al Presupuesto que hayan de introducirse a éste vienen a ser su complemento, como lo demuestra el estar regulados en el Capítulo VII del Título II --Del Presupuesto de Rentas y Gastos-- del Libro Quinto del Código Fiscal.

"Como se sabe, el Presupuesto Nacional es un estado de previsión de los ingresos y gastos durante un período determinado y, además, una autorización otorgada por el Órgano Legislativo para pagar los gastos y cobrar los intereses con arreglo a las normas y dentro de los límites consignados en el articulado y las cifras incluidas en él.

"De ahí que la significación y trascendencia del Presupuesto es de importancia considerable en la vida del Estado. Así, pues, la PREVISIÓN y la EVALUACIÓN son dos caracteres específicos del Presupuesto.

"Nuestra Constitución en su artículo 220 dice:

'Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo Presupuesto de Rentas y Gastos. No se percibirán entradas por impuestos que la ley no haya establecido, ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto'.

"Salta a la vista que la rigidez del precepto que se acaba de transcribir, no se compadece con las necesidades del Estado imprevisibles en el momento de preparar el Presupuesto Nacional, de acuerdo con las normas precisas del Título II, Libro Quinto, del Código Fiscal.

"Por ello la Constitución en su artículo 221 establece que:

'Cuando estuviere en receso la Asamblea Nacional y se hiciere imprescindible un gasto cuya partida resultare insuficiente o no hubiere sido votada, podrá abrirse al Ministerio respectivo un crédito suplemental o extraordinario. A tal efecto, el Consejo de Gabinete requerirá el concepto del Contralor General de la República sobre la viabilidad y conveniencia de dicho crédito y pondrá el negocio en conocimiento de la Comisión Legislativa Permanente para que ésta, por mayoría de votos, lo apruebe o lo impruebe.'

"Por su parte, el artículo 1150 del Código Fiscal dice:

'No podrán abrirse créditos suplementales sino después de cuatro meses de la vigencia del Presupuesto, salvo que se exijan antes, de manera inaplazable, para servicios urgentes de salubridad, de orden público o de defensa nacional'.

"Alega el Dr. Filós que ese precepto establece una prohibición inconstitucional cuando dispone que NO PODRAN ABRIRSE CREDITOS SUPLEMENTALES SINO DESPUES DE CUATRO MESES DE LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO....., porque opone restricciones que no establece el artículo 221 de la Carta Magna, al señalar un plazo para poder abrir créditos suplementales al mismo, y que con igual derecho se hubiera podido fijar ese plazo en once meses y hacer así inoperante el precepto constitucional dicho.

"A nuestro juicio, una atenta lectura del artículo 221 de la Constitución revela que no hay incompatibilidad alguna entre el mismo y el artículo 1150 del Código Fiscal.

"En efecto, la norma constitucional al permitir la apertura de un crédito suplemental o extraordinario, en receso de la Asamblea Nacional, califica el GASTO que haya de cubrirse con tal crédito de IMPRESCINDIBLE.

"El artículo 1150, tachado de inconstitucionalidad, excluye del plazo de cuatro meses fijado para expedir créditos suplementales, AQUELLOS QUE SE EXIJAN ANTES, DE MANERA INAPLAZABLE, PARA SERVICIOS URGENTES DE SALUBRIDAD, DE ORDEN PUBLICO O DE DEFENSA NACIONAL.

"Como se ve, la excepción del plazo mencionado no rige para los créditos extraordinarios, ni tampoco para los suplementales destinados a cubrir un gasto IMPRESCINDIBLE.

"La desaparición por inconstitucional de la restricción de cuatro meses que establece ese artículo 1150 del Código Fiscal, destruiría la propia esencia, más arriba señalada, del Presupuesto Nacional, ya que si desde el primero de enero del año fiscal correspondiente fuera posible cambiar radicalmente la previsión de los gastos que con minucioso estudio han hecho los organismos competentes para todo el año, el Presupuesto carecería de base.

"Además, el propio artículo 220 de la Constitución que obliga a incluir en el respectivo presupuesto de rentas y gastos todas las entradas y salidas de los tesoros públicos para el año fiscal, se vería incumplido y anulado plenamente si en cuanto entre en vigencia el

Presupuesto se pudieran cambiar esas 'partidas' con créditos suplementales sin restricción alguna.

"En nuestra opinión, los artículos 219, 220 y 221 de la Constitución Nacional han de aplicarse de una manera orgánica, puesto que los tres establecen los fundamentos legales del Presupuesto Nacional. No sería posible cumplirlos aisladamente, es decir, someter los gastos de la Nación durante una vigencia fiscal a un análisis y estudio vertidos en el Presupuesto de Gastos y permitir que desde el primer día de la aplicación del Presupuesto pudieran variarse las partidas con créditos suplementales que no tuvieran el carácter de IMPRESINDIBLES.

"Este punto de vista lo confirma el propio artículo 221 de la Constitución con las palabras 'podrá abrirse', o es que aún tratándose de gastos imprescindibles el Ejecutivo tiene la FACULTAD y no el DEBER de solicitar la apertura del crédito adicional, tanto suplemental, como si es extraordinario.

"Tal vez el denunciante haya pensado que el plazo de cuatro meses dentro del cual no se pueden abrir créditos suplementales, de acuerdo con el artículo 1150 del Código Fiscal, tiene un efecto superior al que, a nuestro juicio, debe atribuirse. No obstante, es evidente que esa restricción del plazo es ajena a los gastos de naturaleza imprescindible, como lo son los inaplazables de servicios urgentes, de salubridad, de orden público o de defensa nacional. Así, por ejemplo, ha de estimarse imprescindible y sin plazo prohibitivo la apertura de un crédito destinado al funcionamiento de los órganos del Estado regulados en la Constitución o cualquier otro de naturaleza análoga. Esos gastos y esos servicios son de orden público y el Órgano Ejecutivo ha de atenderlos sin incurrir en graves responsabilidades y a pesar de las palabras 'podrá abrirse' que ya hemos comentado.

"De lo dicho se infiere que si inmediatamente de entrar en vigencia un Presupuesto de Gastos puede ser variado irrestrictamente con créditos suplementales no imprescindibles o inaplazables, tal Presupuesto es absolutamente íngil y, en consecuencia, lo son también todas las normas consignadas tanto en la Constitución como en el Título II, Libro V, del Código Fiscal, relativas a la materia.

"Pedimos excusas, Honorable señor Presidente, por la extensión que estamos dando al pre-



sente alegato, pero estimamos sumamente graves las consecuencias que podría tener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1150 del Código Fiscal.

"En lo que atañe a la misma tacha de los artículos 1152 y 1153 del Código Fiscal, que se refieren a la prohibición de abrir créditos adicionales que no sean viables, basta con recordar que el artículo 221 de la Constitución dice: 'Serán responsables de su actuación cuantos intervinieron en el asunto', esto es, los Ministros, el Contralor General de la República y los Honorables Diputados de la Comisión Legislativa Permanente.

"De ello se deduce que si a pesar de haber conceputado el Contralor que un crédito no es viable o no es conveniente, o ambas cosas, el crédito es abierto, la responsabilidad de los Ministros y de los Diputados será ineludible, y si el Contralor conceputa viable un crédito que no lo es también su responsabilidad queda ria comprobada.

"Por otra parte, no tendría sentido exigir el requisito del concepto de viabilidad al Contralor si los demás funcionarios que intervienen en la expedición del crédito pudieran actuar contra tal declaración del funcionario encargado de fiscalizar, según la propia Constitución, los movimientos de los tesoros públicos y de regularlos, vigilarlos y controlarlos.

"Y si lo dicho no fuera suficiente, es indudable que abrir un crédito adicional no viable, o sea sin fondos para atenderlo, constituiría un absurdo injustificable del artículo 221 de la Constitución Nacional.

"Le rogamos, Honorable señor Presidente, que conceda su máxima atención y la de los otros Honorables Magistrados de esa Corte Suprema de Justicia, al arduo problema planteado por la denuncia del señor Filós y de cualquier otra persona, relativa a la inconstitucionalidad de los artículos del Código Fiscal referidos, puesto que los fondos del Tesoro Público quedarían en el mayor desamparo si se hiciere posible abrir créditos suplementales al Presupuesto de Gastos cuando éstos no sean de naturaleza imprescindible, sin restricción de tiempo, viabilidad y conveniencia".

Por lo que se ha expuesto, queda establecido de manera clara y precisa, que el artículo 1150 del Código Fiscal no pugna con el artículo 221 de la Constitución Nacional.

El demandante considera que son inconstitucionales también los artículos: 1152 y 1153 del C. Fiscal, porque pugnan con el artículo 221 de la Constitución Nacional. Sobre el particular la Corte hace suyos los conceptos emitidos, por considerarlos atinados y completos, por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República en su escrito de 21 de marzo de 1960, ya transcritos.

Queda establecido así que estos artículos tampoco pugnan con el art. 221 de la Constitución Nacional.

Por las anteriores consideraciones, el PLENO de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la función que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, NIEGA el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en este negocio.

Cópíese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(Fdo) Andrés Guevara T.-

(fdo) Gil Tapia E.-

(fdo) Víctor A. de León S.-

(fdo) M. A. Díaz E.-

(fdo) Germán López G.-

(fdo) Angel L. Casas.-

(fdo) Luis Morales Herrera.-

(fdo) Demetrio A. Porras.-

(fdo) Ricardo A. Morales.-

(fdo) Aurelio A. Jiménez Jr.,
Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
ANDRES GUEVERA T. Y RICARDO A. MORALES.

Nos hemos visto precisados a salvar nuestro voto en la adopción del fallo que antecede por nuestra discrepancia con lo afirmado por la mayoría del pleno en lo referente a la constitucionalidad del artículo 1150 del Código Fiscal.

Consideramos que dicha disposición no organiza ni reglamenta el artículo 221 de la Constitución Nacional ni es indispensable para la efectividad de éste. Hay indudablemente exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Asamblea ya que ésta no puede en ningún caso adicionar el texto de una disposición constitucional en una ley que la reglamente. Puede que el referido artículo del Código Fiscal sea una medida necesaria, conveniente y efectiva para el control de los gastos del Estado pero la restricción temporal que contiene para la apertura de créditos debió en este caso ser contemplada por el constituyente.

Estamos, pues, de acuerdo sobre este particular con la opinión del señor Procurador General de la Nación.

Panamá, veintiseis de junio de 1963.

(Fdo) Andrés Guevara T.-

(fdo) Ricardo A. Morales.-

(fdo) Aurelio Jiménez Jr.,
Secretario General.