

Entrada 667-01

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO NANDER A. PITTY VELÁSQUEZ CONTRA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY No. 97 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1998.

Entrada 876-01

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO NANDER A. PITTY VELÁSQUEZ CONTRA EL ARTÍCULO 200 DE LA LEY No. 55 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2000.

Entrada 930-01

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LOS LICENCIADOS AMÍLCAR BONILLA MORALES Y MARIO VAN KWARTEL CONTRA FRASES CONTENIDAS EN LAS LEYES No. 97 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1998, No. 20 DE 23 DE JUNIO DE 1999, Y No. 55 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2000.

MAGISTRADO PONENTE: HIPOLITO GILL SUAZO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, nueve (9) de septiembre de dos mil nueve (2009).

VISTOS:

En estado de resolver se encuentran dos acciones de inconstitucionalidad formuladas por el Licenciado NANDER A. PITTY VELÁSQUEZ, actuando en su propio nombre, contra: 1) la frase final del párrafo segundo del numeral 2 del acápite B del artículo 2 de la Ley No. 97 de 21 de diciembre de 1998, "Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones" (G.O. 23,698 de 23 de diciembre de 1998); 2) el numeral 3 del acápite B del artículo 30 de la misma Ley; y 3) la frase final del artículo 200 de la Ley No. 55 de 27 de diciembre de 2000, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2001" (G.O. 24,209 de 28 de diciembre de 2000), respectivamente.

En igual estado se encuentra la acción de inconstitucionalidad promovida por los Licenciados AMÍLCAR BONILLA MORALES y MARIO VAN KWARTEL contra: 1) la frase final del párrafo primero del numeral 2 del acápite B del artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998, modificada mediante Ley No. 20 de 23 de junio de 1999, "Por la cual se deroga el artículo 6 de la Ley 28 de 1995, el cual se reforma el artículo 702 del Código Fiscal, y se modifican funciones del Ministerio de Economía y Finanzas en materia presupuestaria" (G.O. 23,827 de 28 de junio de 1999); 2) la penúltima frase del párrafo segundo del numeral 2 del acápite B del artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998; 3) la penúltima frase del artículo 161 de la Ley No. 55 de 2000; y 4) la frase final del artículo 200 de la misma Ley.

En vista que el objeto de las tres demandas es prácticamente idéntico, el Pleno ha considerado conveniente resolver, en la misma decisión de fondo, las pretensiones de los demandantes.

I. DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

1. El artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998, modificado por el artículo 2 de la Ley No. 20 de 1999, dice así:

"ARTÍCULO 2. El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá las siguientes funciones:

...

B. En materia presupuestaria:

...

2. Presentar un plan de contención del gasto público, cuando en cualquier época del año considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles pueda ser inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado. Este plan podrá ser aprobado mediante resolución ejecutiva, con el concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para lo cual el Órgano Ejecutivo remitirá toda la documentación necesaria a dicha Comisión.

Presentar al Órgano Ejecutivo un plan de reducción del gasto, cuando en cualquier época del año los ingresos efectivamente recaudados sean inferiores a los presupuestados y no existe previsión para solventar tal condición. Este Plan será sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para la correspondiente modificación del Presupuesto General del Estado.

3. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, un informe trimestral sobre la ejecución presupuestaria y un informe anual sobre la situación de las finanzas públicas.” (Las frases subrayadas son las acusadas por los demandantes.)

2. El artículo 200 de la Ley No. 55 de 2000 dice así:

“ARTÍCULO 200. PROCEDIMIENTO. El Ministerio de Economía y Finanzas realizará el seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Presupuesto General del Estado, para asegurar que su avance físico y financiero corresponda a lo previsto.

En caso de que se determine incumplimiento en los calendarios de ejecución preparados por las propias instituciones ejecutoras, el Ministerio de Economía y Finanzas podrá retener los pagos con base a las asignaciones mensuales establecidas, hasta que se solucionen los problemas que obstaculizan la ejecución del presupuesto.

El Ministerio de Economía y Finanzas dará seguimiento a la ejecución financiera del sector público y si en cualquiera época del año considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles pueda ser inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, presentará un plan de contención del gasto público, con la finalidad de mantener el equilibrio financiero. Este plan podrá ser aprobado mediante Resolución Ejecutiva, previo concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para lo cual el Órgano Ejecutivo remitirá toda la documentación necesaria a dicha Comisión.” (Las frases subrayadas son las acusadas por los demandantes.)

3. El artículo 161 de la Ley No. 55 de 2000 dice así:

“ARTÍCULO 161. INGRESOS RECAUDADOS INFERIORES A LOS PRESUPUESTADOS. Cuando en cualquier fecha del año fiscal el Ministerio de Economía y Finanzas considera que los ingresos recaudados son inferiores a los contemplados en el Presupuesto General del Estado y no exista previsión para solventar tal condición, presentará al Órgano Ejecutivo un plan de reducción del gasto. Este plan será sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa para la correspondiente modificación del Presupuesto General del Estado.” (La frase subrayada es la acusada por los demandantes.)

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO

1. El Licenciado PITTY VELÁSQUEZ estima que la frase final del párrafo segundo del numeral 2, y el numeral 3, ambos contenidos en el acápite B del

artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998, son violatorios de las siguientes normas constitucionales:

1.1. El artículo 267, por imponerle al Ejecutivo una rendición de cuentas trimestral y anual a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, cuando lo cierto es que la norma constitucional sólo autoriza a ésta para el examen, modificación o rechazo del Presupuesto General del Estado antes de que se inicie la etapa de ejecución del mismo, y para aprobar créditos suplementarios que el Ejecutivo le solicite, mas no así a desempeñar control alguno sobre dicha ejecución presupuestaria.

Sostiene el Licenciado PITTY VELÁSQUEZ que la Constitución no impone al Órgano Ejecutivo la obligación de informar al Legislativo sobre el comportamiento de la recaudación ni la de presentarles un informe anual sobre la materia, y que el artículo 183, numeral 5 de la Constitución establece únicamente, como una atribución ejercida por sí solo por el Presidente de la República, la de “presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración.”

1.2. El artículo 163, numeral 1, por ser normas contrarias a la Constitución.

1.3. El artículo 2, por haber desbordado el marco constitucional de las atribuciones propias y exclusivas del Órgano Ejecutivo, otorgándole a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional facultades que no le han sido conferidas por la Constitución.

2. El Licenciado PITTY VELÁSQUEZ estima que la frase final del párrafo segundo del numeral 2 del acápite B del artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998 viola el artículo 270 de la Constitución, por considerar que la disposición legal impugnada impide que el Ejecutivo haga el equilibrio entre ingresos y egresos cuando en cualquier época del año considere que los ingresos son inferiores a los gastos. Acotó además que el Pleno ha definido con claridad la potestad excluyente del Órgano Ejecutivo en esas circunstancias, y que la Constitución

no lo obliga a consultar ni a solicitar la aprobación de la Asamblea Nacional para la contención del gasto.

Con este cargo de violación coinciden los Licenciados BONILLA MORALES y VAN KWARTEL, quienes lo extienden a las demás frases demandadas, expresando que, aunque aparentemente las normas acusadas recogen el principio del equilibrio presupuestario, lo hacen desconociendo otro principio: que la fase de ejecución presupuestaria corresponde exclusivamente al Ejecutivo, donde al Legislativo no le es dable intervenir.

3. Los Licenciados BONILLA MORALES y VAN KWARTEL estiman que las normas acusadas violan el artículo 184, numeral 5 de la Constitución, sosteniendo que la Ley no debe permitir que la Asamblea Nacional invada la actividad de vigilancia de la recaudación y administración de las rentas nacionales, reservada al Órgano Ejecutivo, puesto que la Constitución le otorga al Órgano Legislativo facultades relacionadas con el proyecto de presupuesto, y una vez aprobado éste, cesa la intervención de aquél.

En abono de este argumento, el Licenciado PITTY VELÁSQUEZ citó la Sentencia de 21 de agosto de 2001, proferida por el Pleno de esta Corporación de Justicia, que interpreta así la referida norma constitucional:

“Dicho precepto coloca en cabeza el Órgano Ejecutivo la potestad de vigilar la recaudación de los tributos y el uso que se les otorgue. Por tal razón, la atribución de la Asamblea de administrar su propio presupuesto, cuyo contenido son fondos públicos, invade las potestades del Órgano Ejecutivo. Dichas potestades constitucionales son, desde luego, adicionales a las facultades que otras normas de naturaleza legal le confían al Órgano Ejecutivo, contenidas en el artículo 629, numeral 1º del Código Administrativo y, en particular, las normas sobre ejecución presupuestaria que suele acompañar la Ley que aprueba el Presupuesto anualmente. De allí a que dicha administración de las rentas nacionales contenidas en el Presupuesto constituye una atribución del Órgano Ejecutivo y no del Órgano Legislativo.”

III. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. Admitida la primera demanda del Licenciado PITTY VELÁSQUEZ, se corrió traslado al entonces Procurador General de la Nación, Licenciado JOSÉ

ANTONIO SOSSA RODRÍGUEZ, quien, mediante Vista No. 28 de 22 de noviembre de 2001, se opuso a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas acusadas.

1.1. El funcionario estima infundado el cargo de violación del artículo 267 de la Constitución, alegando que, en la aprobación del Presupuesto General del Estado, la Asamblea Nacional debe tener una participación activa con el objeto de lograr que el mismo sea más justo y beneficioso para la sociedad, por lo que no puede aceptarse que este Órgano del Estado, ante tan importante función legislativa, asuma una posición pasiva, máxime cuando en otras normas se le faculta para tener una ingerencia significativa en esta materia.

Según el funcionario, tal participación no se limita a la aprobación o rechazo del proyecto de presupuesto, ya que una vez aprobado, su participación continúa, pues carecería de sentido que dicho Órgano del Estado tenga la atribución de participar en su examen, aprobación, modificación o rechazo, y que una vez aprobado no pueda participar como órgano de control del gobierno en materia financiera, en las modificaciones de contención del gasto público.

Sostiene el funcionario que, al producirse un déficit, el Ministerio de Economía y Finanzas debe presentar un plan de contención del gasto público, y que para su adopción se requiere de la aprobación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, debido a que con esta acción se producirá una modificación del Presupuesto General del Estado.

En tal sentido, citó la siguiente porción de la Sentencia de 6 de abril de 1999 de la Sala Tercera:

"Este análisis hecho por el señor Ministro de Planificación y Política Económica, la Sala infiere que el presupuesto general del Estado para la vigencia presupuestaria del año 1998, sí requería una modificación con motivo de egresos no contemplados o previstos por el mismo al momento de la aprobación de la Ley 44 de 1997, y por tanto, tiene razón el señor Procurador de la Nación cuando señala que las medidas restrictivas del gasto aprobado fueron tomadas para garantizar los fondos con los cuales hacerle frente a los egresos no presupuestados.

Si como lo explicó el funcionario demandado existían ingresos inferiores y egresos superiores porque algunos no habían sido contemplados en el presupuesto, procedía la modificación del presupuesto utilizando el procedimiento contemplado en la Ley 44 de 1997.

Esta modificación era obligatoria en el caso de la inclusión en el presupuesto de los egresos no contemplados, con fundamento en al artículo 154 de la propia Ley 44 de 1997 y el numeral 1º del artículo 1076 del Código Fiscal...

...
En el caso de las medidas de restricción o contención del gasto presupuestado que afectaron al Ministerio Público, sometido al análisis de la Sala, se observa que las mismas tuvieron su origen en la disminución de los ingresos y en el aumento de los egresos presupuestados. La primera de estas condiciones está contemplada en el citado artículo 162 de la Ley 44 de 1997. Esta variación en lo planificado exigía una modificación del presupuesto siguiendo para ello el procedimiento establecido legalmente.

El Ministerio de Planificación y Política Económica conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República consideraron que los ingresos recaudados serían inferiores a los presupuestados, y por tanto debieron presentar para la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa el plan de reducción de egresos, para evitar el déficit presupuestario previsto, la ley establece qué acciones deben seguirse para culminar el proceso de la modificación al presupuesto. A pesar de ello, sólo consultaron con un miembro de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, siguiendo erróneamente el procedimiento establecido en el artículo 199 de la Ley 44 de 1997.”

Por último, señala el funcionario que la única forma en que el Órgano Legislativo puede ejercer su facultad fiscalizadora sobre la forma como se da cumplimiento al presupuesto es mediante informes que el Ejecutivo le remita sobre la situación de las finanzas públicas.

1.2. Con respecto al cargo de violación del artículo 270 de la Constitución, el funcionario sostiene que la participación de la Asamblea Nacional en la modificación del presupuesto, producto de la acción denominada “contención del gasto”, es indispensable, ya que es la única forma en que puede ejercer un control real en materia financiera y ello no impide que el Órgano Ejecutivo haga el equilibrio entre los ingresos y los gastos, por lo que este precepto no resulta infringido.

1.3. En lo atinente al artículo 163 de la Constitución, el funcionario afirma que las normas acusadas no vulneran la letra ni el espíritu de la Constitución, resultando por el contrario armónicas.

1.4. Sobre el artículo 2 de la Constitución, estima el funcionario que, en reiteradas ocasiones, la Corte ha sostenido que la separación de los poderes no es absoluta, por lo que las ramas del poder ejercen sus funciones en armónica colaboración, lo que se observa claramente en las distintas facetas del presupuesto.

2. Admitida la segunda demanda del Licenciado PITTY VELÁSQUEZ, se corrió traslado a la entonces Procuradora de la Administración, Licenciada ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER, quien, mediante Vista No. 34 de 24 de enero de 2002, se opuso a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas acusadas.

2.1. La funcionaria estima infundado el cargo de violación del artículo 267 de la Constitución, alegando que, si bien es cierto que las competencias de los Órganos Ejecutivo y Legislativo se encuentran bien delimitadas en la etapa previa a la aprobación del Presupuesto General del Estado, es clara la intención del constituyente de darle también ingerencia al Órgano Legislativo en el control presupuestario, tal como se desprende del artículo 269 de la Carta Fundamental, que autoriza a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional a participar en las consultas presupuestarias que se celebren en las diferentes dependencias del Estado.

2.2. Con respecto al cargo de violación del artículo 270 de la Constitución, la funcionaria sostiene que las normas acusadas persiguen dar cumplimiento eficaz al principio de equilibrio presupuestario, puesto que dicho balance es esencial para la eficaz ejecución del Presupuesto General del Estado.

2.3. Con respecto al cargo de violación del artículo 184, numeral 5 de la Constitución, la funcionaria manifiesta que, si bien comparte la interpretación del demandante de que el Órgano Ejecutivo es el administrador por excelencia de

las recaudaciones fiscales, en nada prohíbe la participación del Órgano Legislativo en la llamada contención del gasto público, toda vez que se trata de una modificación del presupuesto que este último aprobó y que la única prohibición dirigida a dicho Órgano del Estado se encuentra en el artículo 276 de la Carta Fundamental.

2.4. Sobre el artículo 2 de la Constitución, estima la funcionaria que, tal como lo ha expresado el tratadista colombiano JAIME ORLANDO SANTOFIMIO G., dicho precepto constitucional responde a la denominada concepción flexible del principio de la separación de los poderes, al establecer que los tres poderes del Estado actúan "limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

3. Admitida la demanda los Licenciados BONILLA MORALES y VAN KWARTEL, se corrió traslado a la entonces Procuradora de la Administración, Licenciada ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER, quien, mediante Vista No. 05 de 8 de enero de 2002, se opuso a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas acusadas, reiterando los argumentos esgrimidos en su vista anterior.

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. Durante el término de Ley, compareció únicamente el Licenciado PITTY VELÁSQUEZ, quien, además de reiterar los cargos formulados, citó la siguiente referencia al artículo 267 de la Constitución, contenida en la Sentencia de 10 de julio de 2001, así:

"La actual Constitución, siguiendo modelos constitucionales adoptados en otros lares, ha señalado, con precisión, el nivel de intervención de cada uno de los Órganos del Estado competentes para la formulación y aprobación del Presupuesto, con lo cual se realiza esa asignación de funciones distintas en desarrollo del principio de armónica colaboración que deben presidir las actuaciones de los poderes públicos. El artículo 153 [hoy 159], numeral 4º, dispone que la intervención de la Asamblea al aprobar el Presupuesto General del Estado, ha de ser realizada en forma compatible con las normas presupuestarias que la reforma de 1983 le introdujo a la Constitución. Y dicha intervención no es otra que un rediseño de las potestades públicas en sede de preparación y aprobación del Presupuesto General del Estado, reservando para

el Órgano Ejecutivo lo relativo a su preparación, y al Órgano Legislativo, con las limitaciones constitucionales que le impone el artículo 268 [hoy 271] de la Constitución Política, su aprobación. Las dos disposiciones citadas, es decir, los artículos 264 y 268 [hoy 267 y 271] constituyen el eje alrededor del cual se tejen las competencias de ambos Órganos del Estado en la adopción del Presupuesto General del Estado."

Igualmente, el Licenciado PITTY VELÁSQUEZ citó la siguiente referencia al artículo 270 de la Constitución contenida en la Sentencia de 21 de agosto de 2001 proferida por el Pleno, para rechazar el argumento de la señora Procuradora, en el sentido que la Asamblea Nacional puede hacer todo aquello que no le prohíba la Constitución:

"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 aun 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 [hoy 52], y 153 [hoy 159], 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 prestad de ejecución del Presupuesto, al cual se refirió in extenso la sentencia cuya aclaración se solicita, ubicando dicha potestad en el artículo 179

[hoy 184], numeral 5° de la Constitución Política." (Subraya el demandante.)

Por último, el Licenciado PITTY VELÁSQUEZ solicitó al Pleno acumular las tres demandas bajo análisis con la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado ALEXIS ZULETA, en representación del entonces Ministro de Economía y Finanzas, y por el Licenciado ARNULFO ESCALONA, en representación de la entonces Ministra de la Presidencia, dentro del Proceso Contencioso Administrativo de nulidad contra la Resolución de Gabinete No. 82 de 6 de septiembre de 2001, iniciado por el Licenciado RUBÉN AROSEMENA VALDÉS en nombre de la Asamblea Nacional, mediante apoderado especial.

V. DECISIÓN DE LA CORTE

En virtud de las consideraciones anteriores, este tribunal procederá al examen de constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, transcribiremos los preceptos constitucionales invocados por los demandantes:

"ARTÍCULO 267. Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación."

"ARTÍCULO 270. En el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos."

"ARTÍCULO 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...
5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales."

"ARTÍCULO 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

"ARTÍCULO 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución."

Los cargos de infracción constitucional formulados en contra de las normas acusadas se centran en el hecho de que las mismas instituyen la necesidad del concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea para el plan de contención del gasto público, de la aprobación de dicha Comisión para el plan de reducción del gasto público, y de la presentación a la referida Comisión de un informe trimestral sobre la ejecución presupuestaria, todo ello a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. A juicio de la censura, todo ello es violatorio del principio de separación de los poderes, específicamente en materia de ejecución presupuestaria.

Mediante Sentencia de 10 de septiembre de 1993, el Pleno estableció el alcance del principio de separación de los poderes así:

"En cuanto a la posible violación del principio de separación de los poderes del Estado, contemplado en el artículo 2 de la Constitución Nacional, compartidos el criterio del Procurador de la Administración, cuando señala que el advertidor le da un carácter absoluto y de excesivo rigor a la norma constitucional, cuando es sabido que la separación de los poderes del Estado va ligado a la armónica colaboración y esta última se reglamenta precisamente en las leyes, situación que explica con propiedad el Doctor Dulio Arroyo, cuando a propósito de este principio señala que es imperativo que se de una armónica colaboración, en los siguientes término[s]:

- "1. Dicha colaboración debe ser mutua, recíproca, por razones obvia[s], y no unilateral...
2. Esta colaboración no se realiza libremente, es decir, cuando un Órgano del Estado le parezca necesaria y conveniente. La misma solo procede en los casos y en la forma en que la Constitución y las leyes expresamente la autoriza[n]. Se trata, pues, de una colaboración sujeta a normas jurídicas, reglamentada, y limitada a los supuestos establecidos por la Constitución y las leyes, lo cual es una aplicación del principio de que en Derecho Público solo se puede hacer lo que las leyes expresamente autorizan.
3. Tal colaboración no es contraria ni negatoria de los principios de limitación y de separación o distribución de funciones, que la propia Constitución admite, y que son esenciales e indispensables para la existencia, adecuado funcionamiento y operación del Estado de Derecho que la misma consagra. Por el contrario, el principio de colaboración actúa como moderador de ellos, a fin de lograr la realización de los fines del Estado.

4. El servidor público que se exceda en el ejercicio de las funciones que la Constitución y las leyes le asignan, o que omita ejercerlas, incurre en responsabilidad, y debe ser sancionado por extralimitación de funciones...

5. Aun cuando por razones prácticas, resulta conveniente que dicha colaboración se consagre expresamente en una norma de la Constitución, ello no es absolutamente, indispensable para que la misma tenga existencia y vigencia, ya que la propia Carta Fundamental en diversas disposiciones la establece referida a casos concretos. Y es que el principio de la colaboración, en los países democráticos, es un hecho, una realidad, que es de necesariamente, pues de lo contrario surgiría el caos" (Sentido y Alcance del Artículo 2o. de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes de la reforma introducida en 1983, artículo recogido en el libro Estudios de Derechos Constitucional Panameño. Pág. 139-141)." (Subraya la Corte.)

Como bien han señalado tanto los demandantes como el Ministerio Público, este principio ha sido delimitado por el Pleno, en materia presupuestaria, mediante Sentencias de 10 de julio y 21 de agosto de 2001. Por lo tanto, nuestro examen girará en torno a los criterios jurisprudenciales adoptados en los citados pronunciamientos de este tribunal constitucional.

En la Sentencia de 10 de julio de 2001, el Pleno explicó que, en efecto, en la etapa anterior a la ejecución presupuestaria, el artículo 267 de la Constitución separó con claridad las competencias de los Órganos Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria, reservando al primero su elaboración y al segundo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

Los demandantes se basan en el artículo 184, numeral 5 de la Constitución para afirmar que la etapa de ejecución presupuestaria es de competencia privativa del Órgano Ejecutivo. El Pleno está de acuerdo en que tanto los planes de contención del gasto público como los planes de reducción del mismo forman parte de la etapa de ejecución presupuestaria. Sin embargo, se trata de dos situaciones que el Pleno ya distinguió en su Sentencia de 21 de agosto de 2001, y que pasaremos a explicar seguidamente.

Los planes de reducción del gasto público conllevan una modificación al Presupuesto General del Estado. Por tanto, aplicando el principio general según

el cual “las cosas en Derecho se deshacen como se hacen”, conceptuamos que tuvo razón el legislador en requerir la aprobación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para dichos planes. Más aún, estimamos que los mencionados planes de reducción del gasto deben pasar por el mismo trámite legislativo que se requiere para la modificación de cualquier otra norma legal.

En contraposición, los planes de contención del gasto público sólo implican disminuir la velocidad de la ejecución presupuestaria, lo cual se encuentra dentro de la facultad de administrar las rentas nacionales que es potestad exclusiva del Ejecutivo. Sin embargo, aplicando el mismo principio de separación de los poderes que invocan los demandantes, estimamos que el concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, exigido por el legislador para la ejecución de los mencionados planes de contención del gasto, forma parte de los frenos y contrapesos que caracterizan precisamente a dicha separación como garantía del Estado de Derecho. Otro tanto podemos decir de los informes trimestrales y anuales que el Ministerio de Economía y Finanzas debe presentar por mandato legal, no sólo al Órgano Ejecutivo, sino también a la referida Comisión.

De cualquier modo, resulta evidente que ambos planes tienen por objeto mantener el equilibrio presupuestario preceptuado por el artículo 270 de la Constitución.

Las anteriores conclusiones dejan sin fundamento todos los cargos de violación constitucional formulados por los demandantes contra las normas acusadas.

Por último, el Pleno desea dejar constancia de que la advertencia de inconstitucionalidad, cuya acumulación con las demandas aquí resueltas solicitó el Licenciado PITTY VELÁSQUEZ, fue declarada no viable mediante Sentencia de 17 de febrero de 2009 (Entrada 003-02).

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES: 1) la frase final del párrafo primero del numeral 2 del acápite B del artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998, modificada mediante Ley No. 20 de 23 de junio de 1999; 2) la penúltima y última frases del párrafo segundo del numeral 2 del acápite B del artículo 2 de la Ley No. 97 de 1998; 3) el numeral 3 del acápite B del artículo 30 de la Ley No. 97 de 1998; 4) la penúltima frase del artículo 161 de la Ley No. 55 de 2000; y 5) la frase final del artículo 200 de la Ley No. 55 de 2000.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

HIPOLITO GILL SUAZO

ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO VICTOR L. BENAVIDES P.

ALBERTO CIGARRISTA C.

JERÓNIMO MEJIA E.

HARLEY J. MITCHELL D.

OYDEN ORTEGA DURAN

GABRIEL E. FERNÁNDEZ

JACINTO A. CARDENAS

**YANIXSA Y. YUEN C.
SECRETARIA GENERAL**