

COMISION REVISORA DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

ACTA No. 24.

SESION EXTRAORDINARIA No. 24

16 de enero de 1983

Hoy dieciseis de enero de 1983, se reunió nuevamente la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, con la finalidad de continuar la revisión de la Constitución de 1972. Asistieron a esta sesión los Comisionados Dr. Jorge Fábrega, Presidente de la Comisión Revisora, Dr. Roberto Alemán, Lcdo. Alvaro Arosemena, Dr. Roberto Arosemena J., Prof. César De León, Dr. Mario Galindo, Ing. Carlos Enrique Landau, Lcdo. Emeterio Miller, Dr. Campo Elías Muñoz, Lcdo. Oydén Ortega, Dr. Carlos B. Pedreschi, Dr. Humberto Ricord, Lcdo. José A. Sossa, Dr. Hirisnel Sucre y el Lcdo. Hipólito Martínez, Secretario ad hoc.

Habiendo el quorum reglamentario el señor Presidente de la Comisión declaró abierta la sesión y se procedió así:

Dr. JORGE FABREGA: Hay quorum?

Lcdo. HIPOLITO MARTINEZ: Si hay quorum señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: En vista de que hay quorum y de acuerdo con el programa acordado, procederán a laborar las subcomisiones así. Primero la subcomisión ad-hoc o una subcomisión ad-hoc examinará y discutirá el proyecto Ricord referente a la Corte Suprema de Justicia. Integran

Dr. JORGE FABREGA: esta Subcomisión los doctores Campo Elías Muñoz, Roberto Alemán, Alvaro Arosemena, Oydén Ortega. Otra subcomisión examinará las normas sobre presupuesto y proyecto Manfredo y Pedreschi. Integran la subcomisión los Comisionados Pedreschi, Galindo y Sucre. Tercero. integran la subcomisión de estudio de la cláusula de reformas constitucionales los Comisionados Pedreschi, Sossa, Ortega y Ricord. Cuarto, la subcomisión sobre el Régimen Electoral las integrarán los Comisionados Miller, Sossa, Roberto Alemán y Alvaro Arosemena. Tan pronto terminen estas subcomisiones de trabajo que deberá ser lo más tarde a la una pasado meridiano se reiniciará el plenario y se tratarán los siguientes Temas:

1. Se discutirá el proyecto sobre la Corte Suprema de Justicia (arts 185 y 72) del proyecto presentado por el Dr. Ricord y el informe de la respectiva subcomisión.
2. Se discutirá el proyecto referente a Presupuesto.
3. Se discutirá el proyecto sobre cláusula de Reforma a la Constitución.
4. Se discutirá el informe sobre el Régimen Provincial y Municipal.
5. Se discutirá el proyecto sobre el Régimen Electoral.
6. Se elaborará un proyecto de comunicado de prensa.

El plenario se suspende por una hora, para que trabajen las subcomisiones indicadas.

Dr. JORGE FABREGA: Se reinicia la sesión plenaria a las 2:30 p.m. Aquí tenemos una serie de documentos. El documento sobre la Corte Suprema, o sea, el artículo 185, será marcado como documento No. 1, Corte Suprema. Aquí en el Orden del Día preparado ayer indica en el punto No. 6, Revocación de Mandato: proyecto Campo Elías Muñoz-Fábrega, ya quedó listo. Presupuesto que es el documento No. 2, Título X, sobre la Hacienda Pública será el documento No. 2. A continuación, Cláusula de Reforma. Hay un proyecto que tiene dos páginas, a pesar de que no se indica aquí Pedreschi, Ricord dice Título XIV. Es el documento No. 3 y el otro será No. 3bis del proyecto Sossa-Ortega. Una feliz conjunción. Tenemos documentos sobre Régimen Provincial y Municipal, el Provincial, será documento No. 4. Régimen Municipal, documento No. 5. El documento del Ingeniero Landau, el documento No. 6 sobre Régimen Agrario. El documento No. 6 eso se verá en su oportunidad, deberá ser sometido a subcomisión. Se inicia la discusión sobre el documento No. 1 sobre la Corte Suprema, artículo 185 y el artículo 72. El Doctor Campo Elías Muñoz es el Relator provisional o accidental. Antes léase el artículo 185.

Lcdo. HIPOLITO MARTINEZ: El artículo 185 del documento identificado como No. 1 dice así:

"Artículo 185. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados

Lcdo. HIPOKITO MARTINEZ:

que determine la Ley, nombrados mediante Acuerdo del Consejo de Gabinete y con sujeción a la aprobación del Organó Legislativo. Los Magistrados serán designados por un período de quince años y cada tres años se hará el nombramiento de dos de ellos.

Cada principal tendrá un Suplente nombrado en igual forma que el Principal y por el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo.

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.

Parágrafo transitorio. Se reconoce el nombramiento de los actuales Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de nueva designación. Estos permanecerán en sus cargos hasta el vencimiento del período para el cual fueron nombrados o hasta que llenen los requisitos legales para adquirir el derecho a retiro por jubilación, cualquiera que sea la circunstancia que ocurra primero, debiéndose iniciar los nuevos nombramientos a partir del 1.º de noviembre de 1985.

Si al momento en que deban efectuarse los primeros nombramientos hubiere un Magistrado con derecho a jubilación, será reemplazado éste. Si hubiere más de dos Magistrados con derecho a jubilación, se reemplazarán los dos de mayor edad entre los que hayan adquirido el derecho a jubilación. Los restantes Magistrados con derecho a jubilación, serán reemplazados cuando corresponda efectuar las nuevas designaciones de conformidad con lo preceptuado en este artículo".

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Señor Presidente, señores Comisionados. La subcomisión ad-hoc designada para examinar el problema referente al artículo 185 sobre la Corte Suprema de Justicia estuvo laborando desde temprano desde la mañana, dicha Comisión está integrada por el Doctor Roberto Alemán, Lcdo. Alvaro Arosemena y quien les habla y participó en la misma el Prof. Humberto Ricord. Tenemos dos proyectos de artículo 185. Uno que aparece en un documento elaborado por el Doctor Humberto Ricord, que incluye un cuadro que hace referencia a los términos de duración de los Magistrados en el período transitorio; fecha en que se inicia cada período y termina el mismo y es un documento que está constituido por cuatro páginas y en la tercera página tiene la referencia al artículo 185; y un proyecto segundo elaborado por quien les habla y que fue objeto de varias observaciones por varios miembros de la subcomisión y por tanto, están siendo objeto de examen, y quiero presentarlo aquí con la oportunidad de explicar algo al respecto señor Prssidente. Este proyecto elaborado por por nosotros, pretende que los Magistrados sean nombrados por un período de 15 años y que se designen dos Magistrados cada tres años. Eso tiene por finalidad lograr el escalonamiento que nosotros perseguimos, porque si cada 3 años se nombran dos Magistrados por 15 años el término de la duración definido, se señaló 15 años porque ese pareció ser el

ver, uacata premlata con que tenemos que estar laborando. En

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: consenso en ocasión anterior, pero puede ser 12 ó 10 años, lo que ustedes crean conveniente. Si se nombran cada 3 años dos Magistrados, indudablemente que al cabo de cierto tiempo todos los nombramientos tendrán que ser escalonados. Ahora bien, en ese proyecto se dice que cada principal tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal, por el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas conforme a la Ley. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo. La Ley dividirá la Corte en Sala formadas de tres Magistrados permanentes cada una. Aquí se hace referencia, aunque no se dice cuántos Magistrados compondrán la Corte Suprema de Justicia, y que se remita a la Ley la determinación del número. Ello tenía por objeto resolver el problema de que nosotros no entráramos en detalles como el de resolver si en la Constitución debe aparecer inmediatamente la creación de la Sala Laboral y nos permitía no tomar partido al respecto, porque si decimos 9, pareciera que estuviéramos prejuzgando y manifestando que definitivamente no va la Sala Laboral; y si decimos 12, entonces ya estamos disponiendo expresamente en la Constitución que ya está creada la Sala Laboral y posiblemente la determinación de la Sala Laboral es un problema tan gencial que en este momento no estamos en condición de resolver, dada la premura con que tenemos que estar laborando. En

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: relación con el parágrafo transitorio, nosotros declaramos expresamente, que se reconocen, los nombramientos de los Magistrados y que éstos permanecerán hasta el vencimiento de sus períodos, salvo que se presente la situación de que tengan adquirido el derecho a retirarse por razones de jubilación, en cuyo caso, en cualquiera de esas dos situaciones que operen, ya sea el vencimiento del período o el derecho por retiro por jubilación, podrá ser reemplazado por el Organó Ejecutivo en la forma indicada, con la aprobación de la Asamblea. Ahora bien, estos nombramientos deben iniciarse a partir del 10. de noviembre de 1985. De esta manera los actuales Magistrados tendrán, aunque algunos tengan ya derecho a la jubilación, derecho a gozar de su condición de Magistrados durante el año 83, el año 84 y hasta gran parte del año 85. Se les está reconociendo un término de 3 años, a todos, inclusive a los Magistrados que ya tienen derecho a jubilarse inmediatamente. A partir de 1985 se nombran dos Magistrados cada tres años. Esto dá derecho a que cuando se jubilan en ese período esos dos pueden ser reemplazados por el Organó Ejecutivo, todavía quedarían 7 de los actuales Magistrados pero ya llevarían 5 años entonces de ser Magistrados. Entonces, en 1988, dentro de 3 años, se podrían nombrar dos Magistrados más. Pero para esa época podría suceder que ya haya varios Magistrados para jubilarse. Tenemos así una norma

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: que dispone que en caso de que sólo haya un Magistrado para jubilarse se nombra uno, si son dos los Magistrados que se jubilan se nombran los 2, si son más de los 2 que se jubilan nada más se nombran 2 y los otros que están por jubilarse quedan para el próximo período. Esto tiene por finalidad resolver algún conflicto que pudiera plantearse en el camino y sabemos exactamente que actualmente se pueden jubilar prácticamente dos Magistrados y que en 1985 se podrán jubilar esas dos personas, en 1988 ya habrán dos o tres para jubilarse, pero bastaría nombrar 2 nada más. Entonces, aquí se resuelve que se reemplazan a los que más edad tienen. Se ha hecho una observación que puede quedar en duda si tener derecho a la jubilación exige que el propio Magistrado haga la solicitud de jubilarse; creo que nosotros no tenemos que llegar realmente a esos extremos porque se entiende que si se llenan los requisitos de derecho a la jubilación aunque el Magistrado no lo haya solicitado, aquí hay facultad para que el Organó Ejecutivo lo reemplace. Yo creo que esta fórmula si bien no sea la más adecuada, puede ser objeto de reformas, lo que si no creo es que debemos dejarle remitida a la Ley la posibilidad de que se disponga que se jubilan todos el 10. de noviembre de 1983.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias. Algún otro miembro de la Comisión? Doctor Ricord.

Dr. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados. Para facilitar el debate, yo creo que es preferible que yo retire mi originalísima, individualísima proposición y así lo hago, y deseo aprovechar la oportunidad para referirme al proyecto que queda en discusión. Yo preguntaría, qué sucede si en un determinado período de 3 años, del 85 en adelante, mueren tres o cuatro Magistrados.

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 185, la falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo. Si se trata de un Magistrado que ha sido nombrado antes por 10 años, se le nombraría reemplazo por el resto del período de ese Magistrado. Si se trata de un nuevo Magistrado nombrado en el reciente período de 15 años se nombraría a un nuevo Magistrado por ese período.

Dr. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, yo hacía la pregunta porque entiendo que la referencia a la falta absoluta de un Magistrado, es precisamente para el sistema normal, pero no para las fórmulas contenidas en el artículo transitorio. Me refiero precisamente, al período transitorio. De manera que lo que está en el artículo 185

Dr. HUMBERTO RICORD: se aplica a los Magistrados que han sido designados por 15 años, porque aquí se trata de algo que ocurre dentro del período transitorio; yo lo veo así. Por otra parte, deseo manifestar que me parece completamente inconveniente para los intereses de la justicia en el país, que los Magistrados tenga un período de 15 años, lo creo totalmente excesivo y la experiencia ha demostrado el poco acierto que ha tenido el Organó Ejecutivo en escoger los Magistrados de la Corte Suprema en todas las épocas y llevar estos nombramientos a un período de 15 años lo creo sumamente riesgoso e inadecuado para los intereses del país. Eso es todo por ahora, señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias, Doctor Ricord. Ingeniero Landau.

Ing. CARLOS E. LANDAU: Señor Presidente, para una pregunta con el deseo de una aclaración. Me refiero, específicamente, al número de Magistrados que según lo expresó el Comisionado Campo Elías Muñoz, no se indica el número; pero si leemos la parte final del párrafo primero dice: "Los Magistrados serán designados por un período de 15 años y cada 3 años se hará el nombramiento de 2 de ellos". Me da la impresión de que esto de hecho está señalando un número de Magistrados, porque en 15 años hay cinco períodos de 3 años, si nombramos 2 cada tres años estaríamos nombrando

Ing. CARLOS E. LANDAU: diez Magistrados en ese período de los 15 años, a menos que yo esté equivocado en esta estimación y le agradecería al Doctor Muñoz que nos aclarara esa parte.

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Como no, Comisionado Carlos E. Landau.

El proyecto no entra a determinar el número de Magistrados por las razones que explicamos anteriormente. Ahora bien, este sistema de que sea la Ley la que determine el número de Magistrados aparece exactamente en la Constitución actual. El artículo 185 de la Constitución vigente y dispone expresamente lo que aquí se dispone que la Corte estará compuesta por el número de Magistrados que determine la Ley, más adelante el último párrafo dice que "la Ley dividirá a la Corte en Salas formadas por tres Magistrados".

Ing. CARLOS E. LANDAU: Al cabo de 15 años al quinto período está nombrado diez Magistrados.

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Pero digo, no funciona de esa manera.

Hay que esperar las vacantes. Por ejemplo, en un año se pueden nombrar 2 ó se puede nombrar uno, nunca se podrán nombrar más de dos; pero podría ocurrir que haya varias personas en capacidad de jubilarse y sólo se nombraría a dos. Lo que tenemos que estar seguros como dice el Comisionado Landau, que es lo que a él le preocupa

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: es que no vayan a existir más posibilidades de nombrar más Magistrados de lo que realmente constituyan la Sala; pero llegará un momento en que se van a presentar vacantes nada más dos en cada ocasión; llegará un momento en que sólo se van a presentar vacantes de dos Magistrados cuando ya se está funcionando adecuadamente y todos tengan su período de 15 años. Yo pienso que en el sistema escalonado lo que va a ocurrir es que dentro de 20 años, los Magistrados van a ser nombrados por 15 años, si ésta fuera la forma que se aceptara y cada vez va a haber dos vacantes nada más; de manera tal que se van a seguir haciendo los nombramientos escalonadamente. Ahora sobre ese particular puedo estar equivocado y por eso es muy probable que ustedes lo puedan lograr en una fórmula más adecuada.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias, tiene la palabra el Doctor Galindo.

Dr. MARIO GALINDO: Yo solamente quiero hacer dos brevísimas consideraciones. Tengo a la vista los dos proyectos: el proyecto Ricord y el proyecto Campo Elías Muñoz. Creo que los dos proyectos tienen méritos. Sin duda el proyecto del Doctor Ricord es mucho más claro y de fácil aplicación, porque el mismo funciona de manera totalmente precisa, desde el momento en que en una determinada fecha,

Dr. MARIO GALINDO: que pareciera ser la de lo. de enero de 1985 -si no me equivoco- el plazo de los actuales Magistrados vence simultáneamente. Entonces, en ese momento, se hace, también simultáneamente, nueve nombramientos nuevos por distintos períodos, el primero o uno de ellos por dos años, el otro por tres, el otro por cuatro y así sucesivamente hasta llegar a diez; de manera que se cumple cabal y fácilmente la renovación escalonada de la Corte. Yo creo que el proyecto del Doctor Ricord es un proyecto químicamente puro y funciona con una gran facilidad.

El proyecto del Doctor Campo Elías Muñoz, es muy meritorio, porque trata de resolver un problema práctico que no es de fácil solución y que es precisamente el de respetar, por así decirlo, a los Magistrados de la Corte Suprema que actualmente desempeñan ese cargo y lo que trata el proyecto del Doctor Campo Elías Muñoz es, precisamente, en principio respetarles su nombramiento e ir reemplazándolos justamente a medida que vayan adquiriendo el derecho a la jubilación. Yo quería preguntarles a los dos proponentes, si yo estoy en lo cierto al enjuiciar o analizar los dos proyectos, para poder entonces seguir adelante con el análisis. Si me equivoco ruego que me corrijan.

Dr. JORGE FABREGA: Tiene la palabra el Doctor Ricord.

Dr. HUMBERTO RICORD: Yo creo que la interpretación que ha

Dr. HUMBERTO RICORD: hecho el Comisionado Galindo no es exacta en cuanto a la intención de mi proyecto. En la parte transitoria se dice: "La Ley reglamentará los próximos nombramientos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los períodos correspondientes a los nueve Magistrados que se nombren sucesivamente serán de 2, 3, 4, etc.", lo que quiere decir que no el lo. de enero de 1985 terminan todos los períodos, sino que termina uno y entonces en esa oportunidad se hará un nombramiento por 2 años, como se explica en el cuadro. En 1985, se hará un nombramiento por dos años, que vence en el 86; es decir, se debe hacer en el 84 para que rija el 85 y el 86. En el año 86 se hará otro nombramiento, por 3 años; es decir, para que rija entre el 86 y en el 88, o sea, por 3 años, 86, 87 y 88. De manera que mi proyecto, al emplear la palabra de períodos de 2, 3, 4, etc., y que haya nombramiento sucesivos a partir del lo. de enero de 1985, está planteando las cosas en tal forma que los períodos se van venciendo a partir de 1985, uno cada año, y el último es por 10 años. El último nombramiento se hará en 1993 y se hará por 10 años, lo que significa que uno de los Magistrados se va a quedar por 10 años, de entre los actuales Magistrados de la Corte. De manera que esa es, por lo menos, la intención de mi proyecto.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias, tiene la palabra el Doctor Galindo.

Dr. MARIO GALINDO: Hecha la aclaración del Doctor Ricord, le quería preguntar entonces al Doctor Ricord, cuál es, o en qué orden, o con arreglo a qué criterios se determina el vencimiento del período de los actuales Magistrados. No presumo que eso se dejaría entonces a la Ley.

Dr. HUMBERTO RICORD: Así es, la Ley determine como quiera este escalonamiento.

Dr. MARIO GALINDO: Sin ninguna pauta especial? Ahora sí capto. La diferencia fundamental que yo advierto entre los dos proyectos, la fundamental, hay otras evidentemente, es la de que en el proyecto del Doctor Campo Elías Muñoz se prevé quiénes son los Magistrados cuyos períodos van venciendo. Son precisamente aquellos que adquieren derecho a la jubilación. Ya no se deja, entonces como en el proyecto del Doctor Ricord, a la Ley la determinación de cuándo vence el período de cada uno de los Magistrados actuales; en el proyecto del Doctor Campo Elías Muñoz, insisto en ello, se determina a nivel de la Constitución que se van venciendo los períodos de los Magistrados que adquieren el derecho a la jubilación, con la previsión implícita de que el Magistrado que adquiriera derecho a la jubilación debe acogerse a ella y será entonces reemplazado. Estoy en lo cierto, Doctor Campo Elías Muñoz?

Dr. CAMPO ELIAS MUÑOZ: Sí, es cierto.

Dr. MARIO GALINDO: Bueno, gracias, yo nada más quería aclarar.

Dr. JORGE FABREGA: Tiene la palabra primero el Profesor De León y después el Licenciado Sossa.

Prof. CESAR DE LEON: Señor Presidente, estimados colegas Comisionados. He solicitado el uso de la palabra para hacer algunas reflexiones sobre el tema que nos preocupa, que considero que es un tema sumamente delicado y con respecto al cual debemos andar con pie de plomo. Se trata, nada menos, que de la cabeza del poder judicial y el organismo que según consenso general aquí queremos hacer lo más adecuado posible, vamos a decir así, lo queremos hacer lo más bien organizado posible, para que sea garante de la justicia en Panamá. Yo creo que esa pretensión, que es colectiva y de consenso entre nosotros, es la que nos debe guiar en el análisis de este problema y yo creo que las dos propuestas no resuelven, señor Presidente, ninguna de las dos, la retirada por el Doctor Ricord y la todavía en discusión presentada por el Doctor Campo Elías Muñoz, ninguna de las dos llega a resolver los problemas que se suscitaron ya en un plenario anterior. Yo quiero señalar mi pensamiento en torno a este asunto. Por ejemplo, en relación con la propuesta del Doctor Ricord, ya retirada, yo encuentro

Prof. CESAR DE LEON: que si bien puede ser químicamente pura como se ha dicho aquí, es humanamente injusta, porque implica desconocer un derecho adquirido, implica desconocer un derecho de los actuales Magistrados que han sido nombrados por 10 años. Y yo creo que es importante, básico, que esta Comisión tenga en cuenta ese hecho. Para mí ese hecho es básico. Nosotros no debemos a probar aquí un artículo o un inciso como sea, que implique nada menos que cercenar derechos de los actuales Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o de otros miembros del Poder Judicial o del Ministerio Público. Ese es el defecto básico, aparte de otras cosas, que yo le veo al proyecto ya retirado por el Doctor Ricord, su proponente. Yo creo que eso no es posible. En cuanto a la propuesta del Doctor Campo Elías Muñoz, sigue padeciendo de lo que yo llamaría una condición de incertidumbre básica, que no ha resuelto el Doctor Campo Elías Muñoz con su propuesta actual. Yo voy a señalar lo siguiente: en primer lugar, se ha dicho aquí, yo creo que hay razón para ello, que se está sujeto a un hecho contingencial, que es el de la jubilación. El Doctor Campo Elías Muñoz ha dicho que cuando se llegue el período, aún cuando no sea solicitada la jubilación por el afectado, se le aplica, vamos a decir, el hecho jurídico de la jubilación. Yo puedo estar de acuerdo con eso, no creo que eso sea lo fundamental en este caso, pero la fórmula misma tiene varios

Prof. CESAR DE LEON: defectos, uno de los cuales yo voy a mostrar en seguida. Si nosotros nos atenemos a la fórmula propuesta, que consiste en que los Magistrados sean nombrados por 15 años y que cada 3 años, a partir de una fecha determinada, que es en este caso el 10 de noviembre del 85, a partir de cada 3 años, se haga el nombramiento de 2 de ellos. Qué va a ocurrir en la práctica? Por eso digo que esta fórmula tampoco resuelve el problema. Va a ocurrir que en el 85 se nombran 2, en el 88 se nombran 2 más, en el 91 se nombran 2, de modo que cuando llegue el período en que normalmente los actuales Magistrados cesan en su período, habrían nombrados, en el caso de que se diera la causal de jubilación, se habrían nombrado únicamente 6 Magistrados. Es decir, en el año 93 cesan los Magistrados y sólo hay nombrados entonces 6. Matemáticamente eso es así. Entonces se plantea, de acuerdo con la propuesta que estoy discutiendo, un problema. Donde está entonces el resto de los Magistrados? Cómo se van a nombrar? A menos que se nombren de golpe en el año 93 los Magistrados que faltasen, cuyo número no puedo determinar, porque según la propuesta dice que eso será determinado por la Ley. A título de mera hipótesis de trabajo, porque eso no lo dice la propuesta del Doctor Campo Elías Muñoz, voy a suponer que se piense en 12 Magistrados; entonces habiendo nombrado 6 en el año 93, matemáticamente va a ocurrir lo siguiente: que quedan por nombrar 6

Prof. CESAR DE LEON: y qué hacemos en ese caso de acuerdo con la propuesta? Entonces tendríamos que arbitrar, la propuesta no lo hace, algún método, algún mecanismo que permita completar la Corte Suprema de Justicia. Aparte digo de que, siendo esto así, está la incertidumbre de la jubilación que yo no se si está comprobada en la práctica y yo no me meto en eso porque yo no conozco a los señores Magistrados, ni se su condición de edad y de tiempo de servicio, yo no me meto a discutir eso, pero digo que esos son elementos inciertos. Y aparte de eso está, entonces, que aquí se señala que van a ser nombrados por 15 años, materia o asunto muy discutible. Por eso yo creo que, en esta primera intervención que hago sobre este tema que considero que es muy delicado, ninguna de las dos propuestas resuelve el problema básico que aquí se planteó en una plenaria cuando nos reuníamos en el Colegio Nacional de Abogados. Entonces, estamos, por así decirlo frente a algunas ideas básicas que nosotros esbozamos en aquella ocasión, pero no hemos logrado todavía, a pesar del trabajo de la Comisión, pasar de las ideas básicas que ya hemos aprobado en consenso, no en votación; no se ha logrado pasar, señor Presidente, de esas ideas básicas, generales, a una concreción, que pueda ser plasmada en una fórmula constitucional adecuada. De modo que yo me manifiesto en contra de las dos propuestas, porque creo que las dos propuestas son no adecuadas para resolver el problema que

Prof. CESAR DE LEON: se plantea. Eso señor Presidente en esta primera intervención, muchas gracias.

Dr. JORGE FABREGA: Gracias Profesor De León. Licenciado Sossa, Doctor Ricord y Licenciado Miller, Licenciado Arosemena después.

Lcdo. JOSE A. SOSSA: A mí me parece que la proposición del Doctor Campo Elías Muñoz se está acercando a una fórmula satisfactoria, a mi juicio. Yo solamente observo aquí dos vacíos, digo, dos correcciones que me parece que son de forma, que se pudieran resolver; una, de que se señale específicamente que cuando se llenen los requisitos de jubilación a partir del 10. de noviembre de 1985 y a partir de allí cada 3 años, lo que me parece que falta en la fórmula ésta es, qué ocurre cuando llegan los 3 años para el cambio y no hay Magistrados jubilables suficientes para los dos cargos? A mí me parece que hay un vacío. Yo le preguntaba hace un momento al Dr. Campo Elías Muñoz y me indicaba que en ese caso, no se nombraría el segundo y eso no puede ser. Cada 3 años deben de nombrarse dos y hay que buscarle una solución al caso en que no haya jubilados suficientes para llenar los dos y que pueda entrar a funcionar el escalonamiento éste. El segundo vacío, que ha observado el Prof. De León, es, qué ocurre cuando a estos Magistrados actuales les venzan

Lcdo. JOSE A. SOSSA: sus diez años en 1984, perdón 1993 y todavía no se ha cumplido el ciclo de rotación? Yo creo que ese problema es más fácil de salvar, estableciendo para entonces un parágrafo que indique que en ese momento, se pudieran nombrar Magistrados para el período que falte hasta que llegue el turno de acuerdo con el ciclo éste que establece la norma; me parece más fácil resolver ese problema. Para entonces, según el calendario que nos han dado de jubilaciones de los Magistrados actuales, y los que van a quedar son los que no van a alcanzar de ninguna manera jubilación. Así es que, ya no entraría la preocupación aquélla de que vamos a dejar a alguien sin su derecho de jubilación. Yo resumo manifestando que la propuesta del Doctor Campo Elías Muñoz, lo que me queda sin resolver es el problema de qué ocurre cuando no hay suficiente jubilables para llenar los dos cargos que tienen que ser llenados cada tres años.

Dr. JORGE FABREGA: Desea contestar, Doctor Campo Elías Muñoz?

Doctor Ricord tiene la palabra.

Dr. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados.

Yo creo que debemos volver a nuestras consideraciones originales para adecuar cualquier fórmula a esas consideraciones. Aquí hubo, en sesión plenaria, una discusión informal de este problema; hubo un sondeo

Dr. HUMBERTO RICORD: estadístico y resultaron doce votos en favor del sistema de nombramientos escalonados. Esto fue definitivo, doce votos. Quiere decir que cualquier fórmula que nosotros adoptemos tiene que ser la de nombramientos escalonados. Así es que yo opino que si hay este punto de partida, entonces no se puede hablar de derechos adquiridos o de una proposición injusta, porque yo no creo que esta Comisión vaya a establecer pautas constitucionales para que se cumplan después de diez años. Y si hablamos de derechos adquiridos entonces cualquier fórmula transitoria o definitiva tendría que comenzar dentro de diez años, y eso no fue lo que se aprobó informalmente en consenso en el seno de la Comisión. Jurídicamente, una constitución no tiene por delante derechos adquiridos. Frente a una Constitución no hay nada. Se puede disponer lo que se desee. De manera que desde el punto de vista jurídico no se puede hablar siquiera de derechos adquiridos, porque la Constitución, la reforma constitucional hace borrón y cuenta nueva. Así es que yo hago la advertencia de que mi fórmula, esta segunda fórmula que se ha presentado y cualquiera otra que se presente, si mantenemos ese punto de vista, tiene que comenzar a sutir sus efectos en un futuro más o menos cercano. No puede respetarse el período de Magistrado de la Corte actual, si el punto de partida es el de nombramiento escalonados. Porque de otro modo yo creo que es un poco aventuradísimo

Dr. HUMBERTO RICORD: por decir lo menos, que vayamos a hacer una reforma que entre en efecto dentro de diez años. Por otro lado, a mí me parece muy clara la matemática del Ingeniero Landau. Si los Magistrados van a tener un período de quince años, en algún momento de los nombramientos todos los Magistrados serán nombrados por quince años, porque ese es el objeto del escalonamiento. Yo no digo que todos a la vez, porque conforme a la fórmula transitoria, por ejemplo, aquí en ésta se van a hacer algunos nombramientos sucesivamente, dos, tres o lo que sea, pero en algún momento futuro, todos serán por quince años. Independientemente de los asuntos del período transitorio, matemáticamente no funciona porque si cada tres años se van a hacer dos nombramientos por un período de quince años, matemáticamente no sale. De manera que, por un lado tenemos nosotros el sistema de escalonamiento que debe ser definitivo. De modo que tenemos que buscar una fórmula matemática entre períodos de Magistrados y grupos de nombramientos por cada período de años, que dé por resultado el ajuste entre la cantidad de Magistrados que se van a nombrar, los períodos de años durante los cuales se van a nombrar y los períodos por los cuales cada Magistrado será nombrado. Eso tiene que resultar matemáticamente y con esta fórmula como sistema no resulta.

En segundo lugar, el problema que tenemos después de

Dr. HUMBERTO RICORD: encontrar la primera fórmula, que es la del sistema definitivo que es resolver el problema que el sistema general crea con respecto a los nombramientos actuales de los Magistrados que fueron nombrados, que comenzaron a surtir sus efectos en el mes de enero. Para eso es la fórmula transitoria. Entonces, tendríamos que buscar una fórmula transitoria que permitiera que el sistema de escalonamiento, cualquiera que sea el que se establezca, entre a regir en una fecha de cierta proximidad, pero de tal forma que no plantee los problemas que en esta fórmula transitoria se plantean. Por ejemplo, yo he presentado una pregunta porque la fórmula del artículo 185 en su primera parte es definitiva. Ella tiene su propia mecánica de operación. Mientras, que el párrafo transitorio trata de resolver el problema de los Magistrados actuales de la Corte. Sin embargo, se puede plantear esta situación. Vamos a suponer que se produzca la falta absoluta de dos, o tres Magistrados de la Corte Suprema antes de 1985. Qué sucede? No podemos ir al sistema genérico, y decir "vamos a nombrarlos porque acá en la parte del sistema hay una cláusula que dice que la falta absoluta será cubierta mediante nuevos nombramientos y fíjense que agrega que por el resto del período. Por el resto de qué período? Por el resto del período de diez años. Además de eso, tenemos que la fórmula transitoria, lo único que nos permite es nombrar algunos Magistrados,

Dr. HUMBERTO RICORD: cuando algunos de ellos entren en cumplimiento de los requisitos de jubilación. Independientemente de que arriba se dice que se nombrarán dos cada tres años, parece que es muy difícil precisar en realidad cuántos Magistrados se van a nombrar. Y a tal punto es cierto que la fórmula transitoria dice que si hubiere más de dos con derecho de jubilación, se escogerán dos de mayor edad. De manera que todavía la fórmula no la veo lo suficiente y lo necesariamente clara para que ocurra en la realidad. Por otra parte, en el inciso transitorio se usa la palabra "reemplazados" y reemplazados quiere decir que no se le va a nombrar de nuevo, y yo no creo que esta limitación deba contenerse en el proyecto, porque si el 10. de noviembre del 85 comienzan a hacerse nuevos nombramientos, por qué no sé puede nombrar a uno de los Magistrados actuales? Si se dice "reemplazado" entonces ya no se le puede nombrar porque dice que serán reemplazados, y se van para sus casas. De manera que yo, en esta segunda intervención, todavía reservándome la palabra para una posterior ocasión, expongo esta preocupación.

Dr. ROBERTO ALEMAN: Para una cuestión de orden.

Dr. JORGE FABREGA: Tiene la palabra, Doctor Alemán.

Dr. ROBERTO ALEMAN: Señor Presidente. Yo considero que es



ALEMAN

Dr. ROBERTO ALEMAN: obvio que ninguno de los proyectos está suficientemente claro para resolver los problemas que se han planteado aquí. Si yo ahora mismo estuviese en un programa de televisión, a pesar de que esta mañana me dediqué más de dos horas a ayudar al distinguido Comisionado Campo Elías Muñoz a resolver este problema, y si se me preguntase en el supuesto programa de televisión cómo trabaja el párrafo transitorio del proyecto presentado por el Doctor Campo Elías Muñoz, tendría que decir que en verdad no lo entiendo. Las muchas dudas que se han planteado aquí indican que el proyecto no ha quedado claro.

Yo creo que, por lo tanto, es preferible, y así se lo pido al Presidente que declare un receso de unos quince minutos para ver si podemos resolver el problema que nos ocupa. Muchas gracias.

Dr. JORGE FABREGA: Gracias. Doctor Alemán, yo someto a votación la proposición de diferir los dos proyectos. Los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

Lcdo. HIPOLITO MARTINEZ: 14 votos señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Quedan diferidos. Tiene la palabra el Doctor Galindo.

Dr. MARIO GALINDO: Ojalá se llegue finalmente a una fórmula que responda a los parámetros ya aprobados en una reunión anterior.

Lcdo. EMETERIO MILLER: Me permite señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: El Doctor Arosemena y el Licenciado Sossa habían pedido la palabra.

Lcdo. EMETERIO MILLER: Estoy en el orden, señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Perdón, es que no hay orden ahora mismo. Aquí se aprobó una proposición de diferir. Se borraron todos los oradores que estaban en lista. Vamos al documento No. 2 "La Hacienda Pública". Para una cuestión de orden, el Doctor Galindo.

Dr. MARIO GALINDO: Antes de que el tema de la renovación de la Corte regrese a la subcomisión, creo necesario insistir en una cuestión que me parece clave, que es la de determinar si el pleno de la Comisión desea, independientemente de las consideraciones jurídicas o humanas, darles a los Magistrados actuales la posibilidad de que permanezcan en sus cargos por un período fijo que vencerá a medida que se vayan jubilando. Porque es que los dos proyectos que tenemos a la vista discrepan en este ángulo y ahí es que está la diferencia y las dificultades que surgen en la aplicación de la fórmula práctica. Nada más que quería sembrar

Dr. MARIO GALINDO: esta inquietud en la subcomisión para que ésta en la hora de trabajar parta de una premisa concreta. Ello es que la premisa de que parte el Doctor Ricord es la de que la Comisión quería el nombramiento escalonado de la Corte "a ultranza"; que lo importante era que funcionara el escalonamiento y el proyecto de él ciertamente está enderezado a resolver este problema y lo resuelve. El proyecto del Doctor Muñoz parte otro criterio, que es el de tomar en consideración, por así decirlo la realidad de los nueve Magistrados actuales y, dentro de esa realidad, buscar criterios que procuren la llamada renovación escalonada de la Corte. Estoy seguro de que la dificultad que tenía el Doctor Campo Elías Muñoz en resolver el problema estriba justamente en que él parte de esa premisa y, aceptada la premisa, cualquier fórmula que se vaya a aplicar es complicada en la práctica. Yo sí creo que vale la pena que la subcomisión oportunamente haga un inventario de esas consideraciones y determine a cuál le va a dar más peso. Muchas gracias.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias. Le agradecemos la observación Doctor Galindo pero quizás habría sido más reglamentario que usted se la hubiera hecho directamente a la subcomisión. Procedamos al documento No. 2, Hacienda Pública. Quién es el Relator? El Doctor Carlos B. Pedreschi, tiene la palabra.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Gracias a que el Comisionado
Manfredo está ocupado en la crisis
bananera, ocurre ahora que yo de hacendado tengo que hacer
de hacendista y lo hago con mucho gusto. Estamos hablando
de un capítulo nuevo que el Comisionado Manfredo sometió a
la consideración de esta Comisión. Se esmeró el Comisionado
Manfredo en recoger buena parte de su fecunda experiencia en
estas cuestiones de la administración pública. El Comisionad
do Roberto Alemán agregó el acierto de resumir esas ideas gen
erales que expresó en su proyecto el Comisionado Manfredo y
luego los Comisionados Galindo, Sucre y quien les habla tomar
ron la aportación o el resumen preparado por el Comisionado
Alemán y trabajamos sobre esa base con el resultado que usted
des tienen a la vista. Este proyecto sobre Presupuesto, dir
ría yo que tiene las siguientes características básicas: prim
ero, ubica en el Organismo Ejecutivo la responsabilidad de prep
parar el Presupuesto General del Estado. No hubo, como era
de esperarse, ninguna duda en el seno de la Subcomisión en
cuanto a que esta materia, por su índole, debía ser manejada
en esa instancia por el Organismo Ejecutivo. Presenta este prop
yecto, como segunda característica, la de que ubica en el
Organismo Legislativo la facultad de aprobar y de modificar el
Presupuesto. Como tercera característica y sobre la base
del carácter técnico que ofrece esta materia, el proyecto
habla de una comisión parlamentaria que se especialice,

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: precisamente, en las cuestiones del proyecto de presupuesto que le remita el Organo Ejecutivo al Legislativo para su decisión. Y diría yo, que como última característica, presenta el proyecto de establecer límites y criterios muy racionales y muy aplicables al Organo Legislativo a la hora de hacer ejercicio de esta responsabilidad tan importante. Los términos del proyecto son los siguientes: el primer artículo lee así:

"Artículo 1. El Presupuesto General del Estado tendrá carácter anual, correrá del 1.º de enero al 31 de diciembre de cada año e incluirá tanto el presupuesto de financiamiento (ingresos y egresos) como el de inversiones públicas del Estado, sus entidades y empresas. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder de los ingresos probables".

"Artículo 2. Corresponde al Organo Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado".

"Artículo 3. El proyecto de Presupuesto General del Estado y su documentación anexa serán remitidos por el Organo Ejecutivo a más tardar cada treinta de septiembre al Organo Legislativo, cuya Comisión de Presupuesto lo estudiará, celebrará las vistas presupuestarias con las autoridades públicas que estime conveniente y presentará su informe al pleno del Organo Legislativo para su aprobación, modificación o improbación".

"Artículo 4. El Organo Legislativo deberá votar el proyecto de Presupuesto a más tardar el día 15 de diciembre de cada año. Si el proyecto de Presupuesto no es votado a más tardar en la referida fecha, entra en vigencia el proyecto de Presupuesto General del Estado presentado por el Organo Ejecutivo. Si dicho proyecto es rechazado por el Organo Legislativo, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior".

"Artículo 5. El Organó Legislativo no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Organó Ejecutivo sino es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlo, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos".

"Artículo 6. Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Presidente y aprobado por el Organó Legislativo en la forma que señale la Ley".

"Artículo 7. El Organó Legislativo no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes".

Debo agregar que algunas de estas disposiciones fueron tomadas de otras Constituciones. Una de ellas, de la Constitución del Perú y otras de la Constitución de Costa Rica. De esta manera señor Presidente, señores Comisionados, termino pues el informe.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias. Como no, Licenciado Arosemena. El Doctor De León y el Licenciado Sossa?.

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: Gracias, señor Presidente. Solamente para hacerle una pregunta al Relator, porque no tengo muy claro el concepto, en qué parte de este documento se le autoriza al Organó Legislativo a modificar el Presupuesto? Porque en el punto No. 3 sí veo que

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: "la Comisión de presupuesto del Organo Legislativo presentará su informe al pleno del Organo Legislativo para su aprobación, modificación o improbación"; y en los puntos subsiguientes, aparece que si el Organo Legislativo no aprueba el Presupuesto en una fecha, regirá el mismo y si lo rechaza rige el anterior. No encuentro en esta redacción con claridad el proceso de modificación por parte del Organo Legislativo al Presupuesto que se le presenta.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Desde luego, el proyecto no se distingue por su casuismo. Aquí se habla de una manera muy general del derecho que corresponde al Organo Legislativo en materia del proyecto de Presupuesto que reciba del Ejecutivo, de aprobarlo, de modificarlo, o de rechazarlo. Esto está textualmente en la última línea del artículo 3, pero ciertamente no se entra en mayor detalle. Pero, como ésta es una materia sumamente delicada, se han establecido criterios que, en alguna forma limiten, ciertamente, esa facultad que tendría el Organo Legislativo de modificar; porque las modificaciones podrían tener, y ordinariamente las tienen, implicaciones o consecuencias con relación a los ingresos. De modo que el Organo Legislativo tiene esas facultades claramente señaladas aquí. Esas facultades se señalan de una manera general y, finalmente, hay criterios, que limitan el ejercicio de esta facultad de modificar, a fin de

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: asegurar un resultado racional en la responsabilidad que el Organo Legislativo tiene de intervenir en las cuestiones del Presupuesto, dada la naturaleza técnica. Desafortunadamente, como aclaré al inicio, yo de técnico en esto no tengo nada, pero sí mucha disposición de aclararles lo que pueda.

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: Me permite continuar en el uso de la palabra? Yo estaba haciendo preguntas.

Dr. JORGE FABREGA: Usted puede hacer preguntas.

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: No. Lo que voy a hacer es preguntas. Es para insistirle al Doctor Pedreschi, que a mí me parece que en el punto tercero, lo que se establece es que la Comisión de Presupuesto lo estudiará, celebrará las vistas presupuestarias con las autoridades públicas que estime conveniente y presentará su informe al pleno del Organo Legislativo, para su aprobación, modificación o improbación. Aquí señala que lo puede modificar el pleno. Pero lo que no entiendo es, si lo modifica, qué sucede?

Lcdo. JOSE A. SOSSA: Simplemente para solicitarle al Comisionado que permita alguna pequeña intervención a los demás, porque hay algunos que quieren hablar sobre el mismo punto y decir algo al respecto.

Dr. JORGE FABREGA: Yo creo que es justo, porque la había
pedido primero el Licenciado Sossa.

Tenemos, Profesor De León, Licenciado Sossa y lo tenemos a
usted Licenciado Arosemena y seguimos el orden que procede.

Prof. CESAR DE LEON: Señor Presidenté, estimado colegas Co
misionados. Yo he solicitado el uso
de la palabra para decir algunas cosas en torno a esto qué
es el Presupuesto. Una lectura rápida del documento y la
explicación que ha dado el Doctor Pedreschi han hecho surgir
en mí algunas cuestiones sobre las cuales yo quiero decir
algo. Independientemente de que una segunda reflexión me
lleve a pedir otra vez el uso de la palabra, de acuerdo con
los Estatutos, de acuerdo con el Reglamento Interno nuestro.
En primer lugar, yo comparto una preocupación que acaba de
manifestar el Comisionado Arosemena, en el sentido de que si
bien es verdad que se anuncia en el párrafo tercero que se
pueden dar tres posibilidades en el seno del Organo Legisla-
tivo con respecto al proyecto presentado por el Ejecutivo,
que son aprobación, modificación o improbación, después en
el desarrollo del documento, se sobreentiende desde luego la
aprobación, que no ofrece ningún problema; se habla de la
improbación, porque se dice en el párrafo cuarto "si dicho
proyecto es rechazado por el Organo Legislativo se considera
rá automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio

Prof. CESAR DE LEON: anterior". Es decir, independientemente que estemos de acuerdo con eso o no, hay una indicación de qué ocurre si es improbadado, si es rechazado. Pero efectivamente, no aparece absolutamente nada sobre el camino que se debe seguir, o lo que ocurre cuando se produzca una modificación; que es lo más corriente cuando se presenta el presupuesto ante el Organó Legislativo. Es el hecho más corriente. Lo excepcional señor Presidente, es que se apruebe tal como está o que se rechace. Yo en realidad creo que son casos inusitados a menos que haya maquinaria parlamentaria muy claramente establecida, etc. y ni aun así todavía, porque esta es una materia sumamente delicada. Entonces yo digo que sí se debiera perfilar mejor lo que llamaríamos nosotros las consecuencias de la modificación y si se quiere así también, una metodología para apuntar ese hecho; eso no aparece aquí. Aunque sí admito que en los párrafos 5, 6 y 7 haya una indicación al respecto, pero no son suficientes; de modo que yo me sumo a la preocupación de que no se señala en la propuesta, en forma efectiva y real, lo que va a ocurrir ante esa alternativa que es la modificación y digo que sí, en el material se dice lo que va a ocurrir, si la Asamblea o el Organó Legislativo aprueba, no hay pues nada que decir al respecto, y si rechazan, se dice también; pero no se dice qué va a pasar si hay modificación. Eso en primer lugar. Me permite terminar,

Prof. CESAR DE LEON: estimado colega Campo Elías Muñoz?

Pero yo quiero ir a otra cosa, y yo voy a pedir excusas a los estimados colegas y al señor Presidente y digo pido excusas porque yo no soy economista, pero yo quiero plantear un problema serio aquí en este caso, que me va a llevar a hacer una propuesta posteriormente. El problema que yo planteo es que aquí en el párrafo número 1, señor Presidente, se estipula taxativamente en la última frase lo siguiente: "En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder de los ingresos probables". Eso pudiera parecer algo, yo diría, lógico y directo y deseable, pero yo, sin ser economista, sé una cosa, señor Presidente, que este es un hecho discutido en teoría económica; el hecho de si se debe permitir o no presupuestos desbalanceados. Eso es teoría económica y yo sé de teóricos en economía y de corrientes económicas que, incluso, sostienen que podría ser posible en determinados casos permitir eso que se llama un presupuesto desfinanciado. Lo que estoy sosteniendo, entonces, es que la presentación taxativa de esta última frase ya es una camisa de fuerza y responde a un criterio específico. Además, señor Presidente, ya no con respecto a la teoría, que digo que yo no domino pero sí conozco algo de eso, sino que en la práctica, en mi vida en varios países de América Latina, por muchos años, no sólo en Panamá sino en varios países, y además por lo que sé de discusiones

Prof. CESAR DE LEON: presupuestarias, resulta que ese fenómeno no se da y se da el otro fenómeno, el fenómeno de un Presupuesto de gastos no balanceado por los ingresos y eso nace de necesidades vitales, reales del país. Si nosotros ponemos una camisa de fuerza aquí sin haber meditado bien esto, yo creo que estamos poniendo en la Constitución algo que no va a resistir el peso de la realidad y que además no abre el compás suficiente desde el punto de vista teórico de la vida económica para poder legislar en este caso sobre el presupuesto en forma adecuada.

Yo señor Presidente, creo que este es un asunto muy delicado y que cuando se estampa eso allí se está partiendo de lo que yo calificaría y considero que es justo y adecuado así como hecho humano, de no permitir, digamos así, que se abuse con el Presupuesto. Pero yo no me estoy refiriendo a eso, esa es una intención sana. Yo me estoy refiriendo a las realidades económicas. Las realidades económicas están sujetas a leyes económicas, están sujetas a determinadas condiciones objetivas y no subjetivas. Entonces, yo digo, que yo personalmente, no estoy de acuerdo con que quede estampado allí en esa forma y así como está dicho taxativamente ese principio que reza, o dice, o lee: "En ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder de los ingresos probables". Yo digo que eso merece una discusión, e incluso yo no se si hay aquí entre nosotros economistas, yo desearía

Prof. CESAR DE LEON: una discusión a fondo teórica y práctica de este postulado. Yo he hecho, pues, en esta primera intervención, señor Presidente, dos observaciones.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias. Licenciado Sossa, después el Licenciado Alvaro Arosemena y después el Doctor Arosemena.

Lcdo. JOSE A. SOSSA: Yo quiero manifestar que me parece bastante próximo a una fórmula satisfactoria, a mi juicio, la que se ha presentado por la subcomisión. Obviamente que tiene algunos vacíos, pero yo creo que trabajando sobre los vacíos podemos encontrar una solución sin mayor dificultad. Con respecto al primer vacío que se ha observado aquí por el Comisionado Alvaro Arosemena y que ha reiterado el Profesor De León, que había observado yo a mi vez, quiero sugerir un inicio de fórmula para llenar ese vacío, y es la siguiente: adicionarle en el ordinal 4o. un párrafo que dijera mas o menos así:

"Si el Organó Legislativo modifica el Presupuesto, el Organó Ejecutivo podrá aceptar o rechazar las modificaciones; en este último caso, (es decir, si rechaza las modificaciones), y de mantener el Organó Legislativo su oposición, se entenderá rechazado el Presupuesto General de Estado originalmente propuesto por el Organó Ejecutivo".

Lcdo. JOSE A. SOSSA: Eso es para darle una forma de incluir
lo en lo que ya traía el proyecto.

Eso es todo lo que quería observar; en cuanto a la segunda observación del Profesor De León, creo que aquí el estimado Doctor Arosemena tiene una fórmula que pudiera ayudar a solucionar ese vacío.

Dr. HUMBERTO RICORD: Muchas gracias. Tiene la palabra el
Licenciado Arosemena.

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: Muchas gracias, señor Presidente,
yo solamente quería manifestar que no me convence la propuesta del Comisionado Sossa, porque pareciera que la intención de enviar al Organo Legislativo el Presupuesto no conlleva nada verdaderamente de fondo; porque es la segunda condición que le pone al Organo Legislativo para que el presupuesto se rechace y entre en vigencia el Presupuesto del año anterior, cosa que a mí me preocupa, porque si un Gobierno, un Ejecutivo se preocupa por preparar un Presupuesto para un año subsiguiente, me parece un poco impráctico que el Presupuesto que entre a regir sea el del año anterior y ya no solamente tenemos una cláusula que establece que va a regir el Presupuesto del año anterior, sino que estamos poniendo una segunda y yo más bien iba a solicitar a los Comisionados que buscáramos alguna fórmula que impidiera que se pusiera en vigencia el presupuesto del año anterior y que

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: se buscara una fórmula que siempre se diera con el Presupuesto del año que ha propuesto el Ejecutivo al Legislativo. En esta forma se trabajaría de una manera coordinada y con los proyectos que el Organo Ejecutivo tiene. Si no, el Organo Ejecutivo se vería en una situación incómoda porque para el año 85 tendría un proyecto y unos propósitos que no podría desarrollar con el Presupuesto del año 84. Esa preocupación me ha surgido, además de la que ya he expresado en relación con el documento que se discute. Muchas gracias, señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias, Licenciado Arosemena.
Tiene la palabra el Doctor Arosemena.

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Señor Presidente, señores Comisionados. Creo que la fórmula propuesta por la subcomisión de Presupuesto, es bastante acertada, en el sentido que toca globalmente el problema del Presupuesto. Sin embargo, considero que hay algunas lagunas. En el inciso primero se habla: "El presupuesto general del Estado tendrá carácter anual que correrá del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año en el que se incluirá tanto el presupuesto de funcionamiento o de financiamiento". Primera pregunta: se trata, tengo entendido del Presupuesto de funcionamiento o de financiamiento. Funcionamiento es el presupuesto y luego el Presupuesto de inversiones públicas del Estado, sus entidades y empresas.

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Cuando hablamos de inversiones, en nuestro país como en el resto de América Latina, las inversiones se hacen con crédito externo en su inmensa mayoría. De allí se deriva el problema suscitado por el Profesor De León, con la siguiente fórmula: "en ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrán exceder de los ingresos probables". Esto generalmente se utiliza para el Presupuesto de funcionamiento, pero no para el Presupuesto de inversiones, el cual amerita un tratamiento especial, en tal sentido que sí es importante si vamos a utilizar un principio, separarlo. Lo propio del presupuesto de funcionamiento que mantenga la norma de que se gaste solamente lo que ingresa, pero respecto a las inversiones, que se tenga la posibilidad del crédito público.

Continuando, respecto al inciso tercero, la última línea, respecto a la aprobación, modificación o improbación, tengo entendido que la subcomisión pensó que los Legisladores podían modificar el Presupuesto; sin embargo, el poder modificar el Presupuesto amerita un cierto procedimiento muy bien establecido para evitar ciertos abusos; me permito leerles el artículo 211 de la Constitución colombiana, en donde dice: "El Organo Legislativo no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos (que sería el de funcionamiento nuestro) propuestas por el Gobierno, ni incluir un

Dr. ROBERTO AROSEMENA: nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del Ministro del Ramo", que en este caso sería con aceptación del Ejecutivo).

Me parece que sí es importante que el Ejecutivo dé su consenso de modificaciones a las partidas y transferencias, porque ésto afecta totalmente el funcionamiento del Estado, ya que los Legisladores generalmente están pensando en intereses muy concretos y muy particulares. En tal forma que sí conviene que se regule sobre la forma de modificar el Presupuesto. Creo que se podría tomar como referencia lo que está aquí indicado.

Respecto a otro punto, también sumamente importante, y volviendo al inciso primero, cuando se habla de Presupuesto de ingresos, estamos pensando en lo que va a producir el Fisco, no es así? La Constitución peruana considera que si la Ley de Presupuesto va a incluir aumento a los ingresos por motivos de aumentos en los impuestos, se debe aprobar previamente el impuesto y después considerarlo dentro del presupuesto; porque podría ser que se apruebe un Presupuesto de ingreso de Hacienda y Tesoro y se apruebe un impuesto disfrazado. Yo diría que es bastante sabia la medida de la Constitución peruana de considerar que cualquier tipo de aumentos en el

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Presupuesto de ingresos por motivo de impuesto, debe ser aprobado primero por la ley del impuesto y luego la ley del presupuesto. Las consideraciones éstas valen la pena incorporarlas. Otro vacío que también encuentro aquí es el manejo presupuestario del Organo Ejecutivo durante la vigencia del Presupuesto, que conviene que las transferencias entre en partidas, posiblemente transferencias entre instituciones fuera de lo aprobado en el Presupuesto se permita un mecanismo para que el Ejecutivo pueda hacerla sin paralizar el funcionamiento del Estado. O sea, me refiero a lo siguiente: cuando se habla aquí de cualquier crédito suplementario en el inciso 6 ó extraordinario referente al Presupuesto vigente, esto significa obtener partidas fuera de lo presupuestado, pero muchas veces el monto de presupuesto es el conveniente, pero resulta que el Ministerio de Trabajo tiene un excedente, o dentro del mismo Ministerio existen excedentes de una partida que puede ser transferida a otra partida, hay entonces que modificar la Ley de presupuesto para hacer esa transferencia. En mi concepto también se le debería dar un tratamiento a la forma cómo van a actuar las transferencias. Si eso va a ser también motivo de que el Ejecutivo solicite al Legislativo modificación de la Ley de Presupuesto o por el contrario se le autoriza con un tipo de Ley Marco para que el Ejecutivo pueda manejar el presupuesto con cierta flexi

Dr. ROBERTO AROSEMENA: bilidad. Para resumir, señor Presidente, considero que puede ser enriquecido el informe de la subcomisión; he traído algunos aspectos para que sean considerados y en el futuro posiblemente podemos mejorar la redacción de la subcomisión.

Dr. JORGE FABREGA: Gracias, Doctor Arosemena, tiene la palabra el Doctor Pedreschi.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Definitivamente, todo lo que hemos escuchado confirma que no les había mentado, o sea que de técnico nosotros no tenemos absolutamente nada. Esto en primer lugar. En segundo lugar, yo comparto plenamente la aprehensión expuesta por el Profesor De León. En realidad, nosotros la incorporamos aquí con bastante inocencia, porque de esa misma forma la encontramos en otra Constitución y al momento no tuvimos para nada en mente la verdadera realidad, la cual como siempre, se impone a cualquiera norma jurídica independientemente de su nivel. Yo creo que ésta es una camisa de fuerza sumamente peligrosa que no debe estar aquí. Quiero aclarar que dentro de la subcomisión cuando se habla de la facultad que tiene el Organo Legislativo para modificar, cuando el Organo Legislativo hace uso de esa facultad de modificar el Presupuesto, el Presupuesto queda modificado. En esa inteligencia quedó la subcomisión. Por supuesto, nada se opone a que se mejore este aspecto.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Pero también es parte de la inteligencia de la subcomisión que ese derecho a modificar tiene un límite también en el artículo 5o., o sea, que toda modificación que se haga, se enmarque, que tome en cuenta el artículo 5o., que no desborde el artículo 5o. si la modificación respeta los criterios señalados en el artículo 5o., se cumple como una modificación y produce todos los efectos de una modificación. Como cuestión finalmente de orden, y a fin de hacer lo que debemos hacer, yo propongo que este proyecto regrese a la subcomisión para que se beneficie de las luces de personas sinceramente mejor enteradas que muchos de nosotros. Incluso estamos con el problema que el verdadero técnico, que es Manfredo, no se encuentra, yo creo que eso no va a atrasar demasiado la aprobación de la materia y, por lo demás ésta es una materia que tampoco se puede aprobar con premura.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias, Doctor Pedreschi, tiene la palabra el Doctor Arosemena.

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Conviene invitar al Director de Presupuesto para que considere esta modificación, para que trabaje conjuntamente con la subcomisión de asuntos presupuestarios, porque la técnica presupuestaria se ha modificado bastante y así la subcomisión sería ilustrada con la participación del Director de Presupuesto.



Dr. JORGE FABREGA: Gracias, tiene la palabra el Licenciado Ortega.

Lcdo. OYDEN ORTEGA: Para mostrarme de acuerdo con la prop
sición que hace el colega Roberto Arosemena, en cuanto a que se cite al Director de Pre
supues
to, pero esta citación debe hacerse para que se reúna con la subcomisión, de modo que la subcomisión también puede nu
trirse, de manera inmediata, de esos conocimientos, sin pe
juicio de que adopte la subcomisión la decisión de traer también a ese funcionario al Pleno de la Comisión y para pro
poner t amb ién que, siendo éste un tema tan interesante, en base también a las observaciones que han dado los Miembros de la Comisión, que todo el que tenga alguna propuesta que hacerle a la subcomisión se la haga por escrito. Yo he tomado algunas notas, yo creo que además del esfuerzo de la Secretaría, debe haber un esfuerzo personal nuestro para dar observaciones por escrito y que se enriquezca de esta manera el trabajo de la subcomisión.

Dr. JORGE FABREGA: Como no, la Presidencia quisiera hacer algunas preguntas: primero, quiénes integran ahora mismo la subcomisión, Doctor Pedreschi?

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI. El Doctor Sucre, Doctor Galindo, el Doctor Alemán, el Licenciado Manfredo y yo.

Dr. JORGE FABREGA: Como el Licenciado Manfredo no ha asis-
tido por razón de las reuniones en la
Comisión del Canal, considero que debemos incorporar al
Doctor Arosemena, sin perjuicio de que si llega el Licencia-
do Manfredo, forma parte también de la Comisión. Quizás
convenga, y estamos dentro de la cuestión de procedimiento,
quizás convenga que la subcomisión se reúna con personas
que puedan suministrar datos o información de interés en ma-
teria de presupuesto, como el Contralor, el Ministro de Ha-
cienda, el Director de Presupuesto, etc. Me comprometo a
invitarlos. De modo que el miércoles, digamos a las tres
de la tarde podrían tener al Director de Presupuesto y a
cualquiera otra persona que puedan tener conocimiento sobre
esa materia. Tiene la palabra el Doctor Pedreschi.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Voy a servirme de esta coyuntura
para traer a la preocupación de
ustedes un aspecto que tiene que ver precisamente con el
Capítulo 2o. del título denominado La Hacienda Pública. El
Capítulo 2o. es el que se refiere a la Contraloría General
de la República. A mí me parece, señor Presidente, señores
Comisionados, que estamos en presencia de una materia extre-
madamente importante y delicada. De lo que se trata es nada
menos que de decidir si queremos que el país tenga un Contra-
lor o si lo que queremos es que el país no tenga un Contralor.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: No querría decirlo, pero me obligo a ser objetivo en los diálogos que tengo con los amigos como es este caso y en materias de relevancia. La Constitución de 1972, decidió que el país no tuviese Contralor. La Constitución de 1972 decidió, en el artículo 277, que el Contralor fuese designado por una determinada persona, cuyo nombre se especificaba también en este artículo, o sea, que el controlado designaba al Contralor. Las reformas de 1978, insistieron en que el país no tuviese Contralor; las reformas de 1978, por lo mismo que había expirado jurídicamente el artículo 277, lo que vino a disponer fue que el Contralor lo designara el Presidente de la República por sí solo. Yo creo que la crisis fiscal y la crisis administrativa que vivimos, si no se debe enteramente a este aspecto definitivamente que sí tiene que ver con este punto de si vamos a tener Contralor o si no vamos a tener Contralor. Entonces, yo me permití proponer oportunamente una modificación al artículo 239, que consiste realmente en incorporar a estas reformas el texto que sobre el particular traía la Constitución de 1946. En la Constitución de 1946 se dice que: "habrá un Departamento independiente del Organo Ejecutivo". La Constitución de 1972 dice que "habrá un organismo estatal independiente", pero naturalmente, no agrega independiente de quién, porque no es independiente realmente. De modo deliberado omitió decir que era un Departamento independiente

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: del Organo Ejecutivo. También, repito, en adición a eso, la Constitución del 72 hacía del Contralor un dependiente del Presidente de la República, mientras que en la Constitución del 46, además de señalar y de calificar la independencia y de decir, en consecuencia, que "habrá un departamento independiente del Organo Ejecutivo", agregaba también que este funcionario, tanto el Contralor General como el Subcontralor serán responsables ante la Asamblea Nacional y eran designados por la Asamblea Nacional; es decir, por el Organo Legislativo. De modo que la modificación que yo traigo a cuento, lo que desea es que tengamos verdadera Contraloría, lo que significa, que se exprese que se regrese al texto de la Constitución de 1946; que si de lo que se trata es de administrar sanamente y rectamente los recursos del Estado, no veo yo el daño que pueda producir un texto como éste de la Constitución de 1946. Voy a leer el texto de la modificación que propongo y que dice así:

"Habrá un Departamento independiente del Organo Ejecutivo denominado Contraloría General de la República cuya misión es la de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los Tesoros Públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas que no sean las inherentes a su régimen interno.

Ejercerá la dirección de este Departamento un funcionario que se denominará

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI:

Contralor General de la República, secundado por un Subcontralor General, quienes serán nombrados por la Asamblea Nacional (ya esto está decidido en otro aspecto), por un período de equis años que comenzará a correr desde tal fecha de 1984, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas en la Ley.

Tanto el Contralor General como el Subcontralor, serán responsables ante la Asamblea General.

Para ser Contralor o Subcontralor General de la República (en esto es igual a la del 72) se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento, debe decir: panameño por nacimiento, tener 35 ó más años de edad y no haber sido condenado por delito contra la administración pública".

Yo quiero hacer, incluso, la observación de que a la sombra de un texto como éste, previsto en la Constitución de 1946, el país -dentro de todo- llegó a contar con una Contraloría General que ciertamente era una de las instituciones que gozan de más seriedad y de más prestigio, y su independencia era tal que aquí a muchos nos consta cuántos elementos de ideologías, perseguidas por el macartismo, pudieron trabajar y mantenerse en la Contraloría General de la República porque, a diferencia de en lo que degeneró la Contraloría en los últimos años, allí se reconocían los méritos. De modo que, con base a las consideraciones que he expuesto, yo le

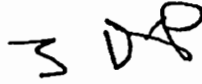
Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: solicito a los señores Comisionados que le den su aprobación a la modificación que he traído para la consideración de ustedes.

Dr. JORGE FABREGA: Doctor Pedreschi, en la sesión de ayer se discutió la materia relativa a la Contraloría; sin embargo, dado el interés de la materia, la Presidencia considera que sí es muy importante reexaminar, pero considera también que debe ir en primer lugar una subcomisión de tipo ad-hoc que se va a designar en la cual estaría usted mismo integrado para que la sustente. Además, junto con el Doctor Mario Galindo, el Doctor Arosemena y el Licenciado Miller. Ustedes reexaminarán con miras a incorporar las observaciones o la proposición en la medida que ustedes la consideren procedente, a efecto de darle una completa independencia, como se aspira a la Contraloría General de la República.

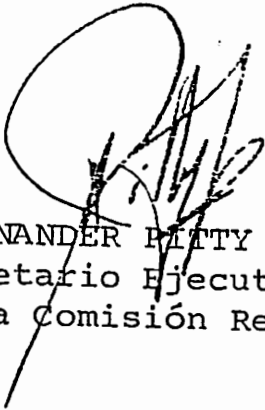
En la sesión de ayer se aprobó que al Contralor se le designaba por el Organo Legislativo. Eso fue convenido en la sesión de ayer.

Se resuelve: a) que el documento del Doctor Pedreschi sea examinado por la Comisión de Hacienda; b) que el documento sobre reforma a la Constitución sea sometido a la próxima sesión dado lo avanzado de la hora.

No habiendo más nada que tratar, se da por terminada esta sesión.



JORGE FABREGA
Presidente de la Comisión
Revisora



NANDER PITY
Secretario Ejecutivo
de la Comisión Revisora