

COMISION REVISORA DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

ACTA Nº 32

SESION ORDINARIA Nº 32

3 de febrero de 1983.

Hoy, tres de febrero de 1983, se reunió nuevamente la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá. Asistieron a esta sesión los Comisionados Doctor Jorge Fábrega, Presidente; Doctor Roberto Alemán, Licenciado Alvaro Arosemena, Doctor Roberto Arosemena J., Profesor César De León, Licenciado Guillermo Endara, Doctor Mario Galindo, Ingeniero Carlos Enrique Landau, Licenciado Emeterio Miller, Licenciado Oydén Ortega, Doctor Carlos Bolívar Pedreschi, Doctor Humberto Ricord, Licenciado José A. Sossa, Doctor Hirsnel Sucre y el Licenciado Nander Pitty, Secretario Ejecutivo. El Doctor Campo Elías Muñoz se excusó.

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

Dr. JORGE FABREGA: Quiénes están ausentes?

Ldo. NANDER PITTY: Está ausente el Licenciado Fernando
Manfredo.

Dr. JORGE FABREGA: En vista de que hay quorum, se inicia la
sesión. Sírvase leer el Orden del Día,
señor Secretario.

Ldo. NANDER PITTY: El Orden del Día para la sesión de hoy
es el siguiente:

Ledo. RANDEK PITTY:

- 1- Discusión y votación sobre los siguientes documentos:
 - a) Cláusula de Reforma a la Constitución Nacional.
 - b) Normas sobre el Presupuesto Nacional.
- 2- Presentación y discusión del Informe de la subcomisión sobre Régimen Municipal.
- 3- lo que propongan los señores Comisionados.

Dr. JORGE FABREGA: Se procede a la discusión del Orden del Día; está aprobado. Del Doctor Alemán hay una enmienda sobre el punto 2º que después se examinará cuando llegue el momento; en el punto 1º el Doctor Ricord propuso que se adicionara "publicado en la Gaceta Oficial".

Ledo. RANDEK PITTY: Señor Presidente, la enmienda propuesta por el Doctor Alemán fue repartida también, en la sesión en la cual se presentó este documento, tiene fecha 1º de febrero.

Dr. JORGE FABREGA: Muy bien, algún Comisionado desea hablar?
Estamos en el primer punto.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Creo que el Doctor Ricord debería tener la palabra que es a quien confiamos la redacción final.

Dr. HUBERTO RICORD: No hay ninguna modificación sobre el primer punto, porque anteaer se aprobó agregarle la expresión "En la Gaceta Oficial", después de la palabra "publicado". Sin embargo, yo creo que tal vez es una mejor redacción en la parte introductoria, decir que "las reformas deberán ser aprobadas...", aquí dice "por alguno", yo diría que "por uno de los siguientes procedimientos", porque no se pueden emplear los dos a la vez y, en segundo lugar, pues cualquiera de los dos, porque alguno es un poco indeterminado, parece que la expresión de mayor corrección y propiedad terminológica sería "uno".

A medida que se presenten los ordinales, seguiré haciendo indicaciones de forma, simplemente de forma porque ese fue mi deber y yo creo que no estaba autorizado para modificar el fondo sino la forma; de manera que cuando se lea el inciso 2º presentaré algunas de forma y, al final, en el último inciso también algunas otras, a lo que voy a agregar la de que es necesario prever algo que estaba en varias fórmulas anteriores y es que la publicación tardía en la Gaceta Oficial no determina la inconstitucionalidad del acto; claro, se dijo que la Corte se ha referido a este problema con respecto a las leyes, pero supongamos que como

Dr. HUMBERTO RICORD:

la Corte de Panamá es tan fecunda, lo quiera decir con respecto a una Reforma Constitucional, también puede decirlo, si lo ha dicho con respecto a la Ley, por qué no más con respecto a un acto legislativo que reforma la Constitución. En su lugar, haré las indicaciones del caso.

Dr. JORGE FABREGA: Entonces, deduzco que en vista de que esta materia ha sido objeto en múltiples sesiones de cambio de impresiones; si no hay expositor, voy a someter a votación el ordinal 1º, de la norma sobre Reforma Constitucional. Los que estén a favor del ordinal 1º que levanten la mano.

Lcdo. NANDER PITTY: 11 votos.

Dr. JORGE FABREGA: Aprobado.

Dr. HUMBERTO RICORD: Para que quede en Acta mi abstención.

Prof. CESAR DE LEÓN: Igual yo, señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Como no, Comisionado Ricord y Profesor De León. En el numeral 2 hay una enmienda que propuso el Comisionado Alemán, quisiera sustentarla Doctor Alemán?

Dr. ROBERTO ALEMÁN: Como no, señor Presidente. A mí francamente no me entusiasma la idea de que

Dr. ROBERTO ALEMÁN:

un Organó Legislativo elegido en una sola elección, goce de la facultad para reformar la Constitución de la República; por tal motivo, dentro de la rigidez y la flexibilidad de que ayer nos hablara el estimado colega Doctor Humberto Ricord, yo me inclino, en este caso, por la rigidez y propongo que en lugar de disponerse en el inciso 2º que el Acto Legislativo sea aprobado por mayoría absoluta de los Miembros del Organó Legislativo, se diga, que sea aprobado "por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Organó Legislativo". Es decir, dentro del marco aquel de lo flexible a lo rígido, me inclino por lo rígido. Hago esta propuesta ya que a pesar de que como he dicho, no me entusiasma mucho la idea de un Organó Legislativo elegido en una sola elección pueda reformar la Constitución, porque sí comprendo que puede haber momentos en que ello se requiera. Muchas gracias.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias Doctor Alemán. Vamos a discutir simultáneamente la enmienda Alemán y el texto original. Tiene la palabra el Licenciado Endara.

Lcdo. GUILLERMO ENDARA: Señor Presidente, distinguidos colegas, yo brevemente quiero decir

Lcdo. GUILLERMO ENDARA:

que coincide con los argumentos que presentara el otro día el estimado colega Oydén Ortega, en el sentido de que se pretende en esta segunda opción un método flexible, pero con la intervención del pueblo. Yo creo que el exigir dos terceras partes, como quiere el colega Alemán, es prácticamente hacerlo imposible. Conociendo como pareciera que van a ser nuestras Asambleas, conseguir dos terceras partes de un grupo tan variado como va a ser esa Asamblea, va a ser algo bastante difícil. Lo que garantiza la segunda vía aquí es el plebiscito, o sea, que las dos Asambleas lo que hacen es cerciorarse de que se prepare bien un plebiscito y que se le proponga algo al pueblo que esté bien debatido. Por lo tanto yo me inclino por la redacción original propuesta por los Licenciados Ortega y Sossa. Muchas gracias, señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias Licenciado Endara.

Doctor Galindo.

Dr. Mario GALINDO: Para manifestarme de acuerdo con la proposición que ha formulado el Doctor Alemán; las razones en que se apoya mi criterio son las siguientes: en primer lugar, yo creo que este mecanismo de

Dr. MARIO GALINDO:

democracia semidirecta, en la que se apela al pueblo para que mediante referendum apruebe una determinada Reforma Constitucional, debe utilizarse únicamente en casos extraordinarios y que, precisamente por extraordinarios, y esta es la segunda razón, deben acceder a una especie de consenso político. Por lo mismo, me parece a mí que si se exige una mayoría especialmente reforzada, para la aprobación del Acto Legislativo tal mayoría, si se da, es indicativo de que hay un consenso político que justifica entonces acelerar el trámite de aprobación mediante el referendum.

No me parece a mí conveniente que una simple mayoría absoluta de la Cámara esté constantemente tentada de apelar directamente al pueblo para reformar la Constitución mediante este mecanismo. Por las razones que expongo, yo prefiero el sistema del Doctor Alemán. Gracias.

Dr. Jorge Fábrega: Muchas gracias, tiene la palabra el
Licenciado Miller.

Lcdo. EMETERIO MILLER: Señores miembros, definitivamente
yo creo que el proyecto presentado
por la subcomisión es mucho más democrático y permite más
el libre juego democrático dentro del país, porque en el

ledo. EMETERIO MILLER:

segundo caso, las reformas que se van a producir, van a ser aprobadas o desaprobadas por el pueblo; yo creo que allí está el valor de la norma, en la participación del pueblo en las decisiones que se tomen. Es lógico lo que plantea el Licenciado, el Colega Endara, si urgen unas reformas, entonces si planteamos una mayoría de dos tercios para que esa reforma pueda llegar a ser discutida en el pueblo, nosotros mismos estamos coartando la posibilidad de que se dé una reforma que en muchos casos se hacen necesarias, pero por las contingencias políticas que se pueden dar en una Asamblea, nunca se va a conseguir los dos tercios de los votos, así es que yo, definitivamente, votaré a favor de que se mantenga como está la redacción de la segunda posibilidad de reforma.

DR. JORGE FABREGA: Muchas gracias Licenciado Miller. Algún otro Comisionado? Doctor Ricord.

DR. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados, esta fórmula resultó de deliberaciones que se tuvieron aquí en el plenario en días pasados y para tratar de llegar a un avenimiento, se incluyeron algunas proposiciones formuladas en el plenario y que están

Dr. HERBERTO RICORD:

recogidas, sobre todo, la del célebre referendum. Recuerdo que en esa ocasión yo me manifesté radicalmente en contra y como ahora se ha planteado el problema de la mayoría calificada, recuerdo que mi preocupación radicaba precisamente en que la Comisión podía inclinarse por una fórmula rígida o por una fórmula más flexible y que me parecía a mí que eso debía hacerlo en función del peso que tuvieran estas reformas. De tal manera, porque eso lo hace todo constituyente, que si las reformas que ahora se hagan son de suficiente envergadura como para que no haya una Reforma Constitucional inmediata, entonces yo sí creo procedente que se haga una fórmula más difícil para la modificación constitucional, pero, si los mismos Constituyentes o los mismos reformadores consideran que la reforma que han autorizado o en la que han convenido, es un poco superficial y sobre todos por las condiciones coyunturales de Panamá de que lo que estamos haciendo aquí es tratar de salir de una Constitución autocrática, antipopular y otros anti por el estilo, entonces podemos optar por una fórmula más flexible porque va a haber la necesidad nacional de que esa Constitución se modifique y con una fórmula rígida va a ser más difícil su

Dr. ROBERTO RICORD:

modificación cuando, si de esta forma, por la fuerza política que se puede tener o no tener, no resulta una modificación, una reforma de suficiente peso, envergadura y satisfacción. Precisamente aquí estamos, aún cuando no dentro de ese contexto en que yo me colocaba, al menos bordeamos ahora el problema de las fórmulas más o menos rígidas o más o menos flexibles y entonces la exigencia de estas dos terceras partes replantea ese problema. Miren ustedes la consecuencia que tiene esta fórmula como cosa práctica, que es lo que yo trato de destacar. Vamos a suponer que fuera por simple mayoría; esto significa que va a ser bastante fácil en cierto tiempo, tal vez, modificar la Constitución. Por qué? Porque no será difícil dentro de seis u ocho años volcar por este método toda la Constitución si hay una Asamblea que aprueba una reforma general de la Constitución y luego con su misma fuerza política o con la fuerza política del Ejecutivo hace aprobar un referendun sobre la misma; lo que deja la puerta bastante abierta para una Reforma Constitucional. Vamos a suponer que ocurra en que esta reforma se eliminan determinadas instituciones, o se mantienen, para los efectos de la hipótesis es lo mismo; por este método no es difícil en unos

Dr. HERBERTO RICORD:

seis a ocho años modificar la Constitución totalmente y, o vuelven a aparecer instituciones que a lo mejor en esta reforma se consideren eliminadas, o se modifican las que ahora permanezcan. Los dos tercios, desde luego, le agrega un elemento mayor de rigidez pero no es del todo, no es mucho, no es muy fuerte; por esta razón yo he considerado adecuado intervenir de nuevo, porque en realidad la propuesta de los dos tercios plantea el problema de si lo que queremos es una fórmula rígida o una fórmula más flexible y a mí me parece que esa determinación, en realidad debería depender del peso que estas reformas tuvieran. Eso es todo, señor Presidente, y creo que no voy a insistir más en el problema.

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

Inq. CARLOS E. LANDAU: Yo solamente quiero llamar la atención en el sentido matemático de lo que implican estos dos puntos de la reforma. Si nosotros analizamos el primer punto que se acaba de aprobar, podríamos decir que desde ahora le estaríamos garantizando a esta Constitución, un máximo de seis años, porque dentro del próximo período de gobierno, si hay un partido o un grupo de

Dr. CARLOS E. LANDAU:

partidos afines que tengan mayoría, simple mayoría o mayoría absoluta en el Organo Legislativo, pueden, si deciden modificar la Constitución, llevarlo a cabo, llenar los requisitos del primer punto y en la siguiente legislatura del próximo período electoral, dentro de seis años después del 84, podría ordenarse la ratificación de esa reforma; es decir, nos aseguramos que esta Constitución puede durar seis años. Después ya depende de qué decisión se tome en el Organo Legislativo, pero eso es lo que podemos interpretar aquí. El segundo punto, si lo dejamos como está, yo lo veo una duración básica de un año porque se instala el Organo Legislativo en el 84 y si hay el interés de cambiarla en un sentido o en otro, reformarla, en el caso que sea, se puede dar en la primera legislatura, que de acuerdo como estamos estableciendo, va a ser un período de cuatro meses, dos meses de vacaciones, y a los cuatro meses siguientes se da el segundo período. Si hay la intención mayoritaria de la Asamblea de cambiar la Constitución como lo acaba de decir el Doctor Ricord, en los primeros cuatro meses se dan los tres debates, que se establecen aquí y en la segunda legislatura que correspondería al octavo mes o séptimo mes, puede llenarse el requisito

Inq. CARLOS L. LANDAU:

y un mes después o dos meses después podría darse el referendun, así que prácticamente con el segundo punto, es una oportunidad riesgosa y muy amplia para que se de en un período tan corto como de un año, la decisión de reformar la Constitución. Yo digo que valdría la pena que se tomara en cuenta esos aspectos porque efectivamente, si vamos a la práctica, a eso nos abocamos.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias Ingeniero Landau. Doctor Arosemena.

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Señor Presidente, señores Comisionados. El problema que se nos plantea, es si la Reforma Constitucional se puede hacer de acuerdo con las necesidades que presenta el país en un determinado período o si las Reformas Constitucionales pueden esperar un poco de tiempo. En la primera fórmula yo creo que está bastante clara, sin embargo, también en la primera fórmula está el problema de la mayoría más significativa, si es mayoría absoluta o es sólo los dos tercios. En la segunda fórmula, que es la que nos interesa y la que está modificando el Comisionado Roberto Alemán, yo creo que el problema no es tanto cuando va a ser la mayoría que va a aprobar las

DR. ROBERTO AROSENA:

Reformas Constitucionales, personalmente creo que el elemento fundamental, en la segunda alternativa no es tanto la cantidad de legisladores que van a aprobar las reformas, cuanto el someter la reforma a referendum nacional. No hago cuestión de principio si son los dos tercios o la mayoría absoluta, lo fundamental en la segunda fórmula es el mecanismo de consulta popular directa en donde los Constituyentes va a ser el mismo pueblo que reforma la Constitución. Claro está que somos conscientes que esto puede provocar una modificación no solamente parcial, sino total de la Constitución y en este sentido es que introduce una propuesta en donde el someter a referendum tenga un plazo mínimo para permitir un debate público de todos los partidos políticos. Creo que el tiempo mínimo en que se debería aprobar el tipo de reforma, a través del referendum sería nueve meses, pensando que son dos legislaturas que se reúnen cada cuatro meses y un período después de la segunda aprobación que el proyecto dice que no deberá ser mayor de seis y no determina cuanto tiempo debe ser lo mínimo. Yo sí creo que el pueblo y los partidos políticos, y los diversos sectores de opinión deben tener tiempo para prepararse y considero que un mínimo de tres meses es

Dr. ROBERTO AROSEMENA:

suficiente para ir preparando la organización de un referendun. En este caso considero que no es tan relevante el hecho de que sean los dos tercios o una mitad significativa, de que en este caso no haría una cuestión de principio.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias Doctor Arosemena. Alguna otra persona? Doctor Pedreschi.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Señor Presidente, estimados Comisionados. Para expresar muy pocas cosas en realidad. La primera es que las reformas a cualquiera Constitución, a mi juicio por supuesto, en cualquier lugar vienen determinados, no exactamente y sobre todo por las facilidades que existan, sino por las necesidades reales que se den. Eso es lo primero. Lo segundo, y en cierta forma con base a lo que acabo de expresar, que deseo facilitar la solución de este problema y, por lo mismo, les adelanto, mis estimados Comisionados que sumaré mi voto a la fórmula que necesite de un voto para salir de esto. Más aún, si prevaleciera, o si fuese necesario de un voto para que la Constitución careciera de cláusula de reforma, también me sumaría. Hasta allí llega justamente, mi espíritu práctico en este problema en el que estamos. Eso es todo señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Alguna otra persona? Yo voy a dejar constancia de la opinión mía, yo creo que los tiempos actuales son siempre de una gran dinámica social, económica y política y que en consecuencia debe ser flexible la norma sobre reforma, porque de otro modo se producen situaciones al margen de la Constitución. Yo votaría por el proyecto original. Alguna otra persona? Licenciado Alvaro Arosemena.

Lcdo. ALVARO AROSEMENA: Señor Presidente. A mí me parece que la intención original fue de establecer dos cláusulas: una que tuviera un carácter rígido y otro que fuera un poco más flexible. Si nos vamos a la fórmula del Comisionado Alemán da la impresión de que estamos estableciendo dos cláusulas rígidas y pareciera que esa no es la intención de los Comisionados, por lo tanto, voy a apoyar la proposición de la subcomisión que ha traído al pleno.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias Licenciado Arosemena.
Licenciado Oydén Ortega.

Lcdo. OYDEN ORTEGA: La parte del artículo de la cláusula de reforma que discutimos, en realidad está compuesta por un numeral un poco extenso, de suerte que deberíamos procurar la mayor claridad posible en la

Ledo. OYDEN ORTEGA:

redacción y antes de expresar algunas ideas en torno al mismo numeral, yo quería preguntar al Presidente si se ha presentado alguna redacción adicional a esta redacción original que discutimos ayer.

Dr. JORGE FABREGA: El Doctor Ricord iba a hacer algunas observaciones de forma.

Dr. HUMBERTO RICORD: Sólo de forma.

Ledo. OYDEN ORTEGA: Entonces, como la intervención mía también tiende a resolver algunas cuestiones de forma, yo quería, en consecuencia, que se tuviera en cuenta para los efectos de esta redacción de forma. Efectivamente, yo me manifiesto en primer lugar de acuerdo con el numeral 2 en principio, tal como está, con las observaciones de forma. Creo que cuando se exige una mayoría calificada como absoluta, ya estamos introduciendo un elemento que no es normal en cualquiera legislatura; lo normal es que las leyes se aprueben por mayoría simple; lo extraordinario es que las leyes se aprueben, en el caso de leyes orgánicas, por mayoría absoluta. Pero adicionalmente, si a ello agregamos la necesidad y la obligatoriedad de convocar a un referendum, no estamos haciendo el numeral de esta cláusula tan flexible ni tan rígido tampoco.

LE DO. OTDUN ORTEGA:

Estados buscando realmente un punto intermedio en la rigidez que contienen la mayoría de las Constituciones. Es necesaria la flexibilidad para encarar situaciones que se puedan presentar en un momento dado. Y dejo también señalado, en relación con esto, otro hecho importante. Cuando han ocurrido cambios profundos en las Constituciones de este país, muchos de ellos se han dado, o la mayoría al margen de las cláusulas de reformas que contienen la Constitución. De modo que, yo creo que es la situación real lo que en un momento dado va a producir esos cambios. Son los hechos, las circunstancias extraordinarias las que crean el Derecho. El nuevo Derecho va surgiendo por esas circunstancias especiales, de suerte que yo creo que aquí lo que estamos es atemperando un poco la situación que se pueda producir por circunstancias de hecho y considerar que entonces estamos elevando a norma constitucional, una circunstancia que puede presentarse en un momento dado. Una mayoría de un parlamento siempre tendrá que ser la mayoría más sensata, pero si esa mayoría no es sensata, entonces está la decisión final del pueblo cuando se le somete estas reformas o posibles reformas a la Constitución. Paso entonces a señalar algunas preocupaciones en torno a la

Ledo. OYDEE ORTEGA:

forma. Yo creo que hay que recoger, en el numeral 2, la necesidad de que se diga que el referendum se someterá dentro de un plazo no menor de tres meses, ni mayor de seis, porque tal como está la cláusula original pudiera presentarse esa consulta dentro de los quince próximos días a la aprobación por parte de la Asamblea u Organo Legislativo. Esto le resta posibilidad al pueblo de participar, porque dejenme decirle que es muy posible que dos legislaturas dentro de una misma Asamblea aprueben una reforma, y que sea tal la actitud y la opinión en contra del pueblo, que ni siquiera se someta a referendum esa reforma aprobada por esas dos legislaturas de una sola Asamblea. Así que yo considero que es conveniente que se deje un plazo mínimo de tres meses para llamar al referendum, el cual no podrá ser, para los efectos prácticos, menor de tres meses ni mayor de seis.

Dr. JORGE FABREGA: Me permite Licenciado Ortega una ligera observación! El Doctor Arosemena había presentado una enmienda en igual sentido en la sesión anterior.

Ledo. OYDEE ORTEGA: En la parte última del último inciso final del numeral 2 se había planteado

Ledo. OYDEM ORTEGA:

La preocupación de qué se entendía, cuando se hablaba de la "aprobación de la reforma", si era la aprobación o ratificación por parte del Organo Legislativo o era la aprobación mediante referendum para los efectos de la publicación. El inciso final dice: "La Reforma Constitucional aprobada con arreglo a cualquiera de los procedimientos indicados, comenzará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Organo Ejecutivo o por el Organo Legislativo dentro de los diez días hábiles que siguen a su aprobación". Yo voy a presentar una moción donde la palabra "aprobación" que está al final del inciso, se cambie por "ratificación", para calificar el acto propiamente de la ratificación y voy a agregar adicionalmente lo que sigue, de modo que se lea de la siguiente manera: "dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte del Organo Legislativo o a su aprobación mediante referendum, según sea el caso", para los efectos que quede bien claro que hay que publicar tanto la ratificación como la aprobación por referendum. Quiero hacer un comentario adicional y es en relación con la potestad que tiene el Organo Ejecutivo y el Organo Legislativo al mismo tiempo de hacer esa publicación

Ledo. OYDIN ORTEGA:

en la Gaceta Oficial. Creo que vale la pena que consideremos cuál de los dos debe hacerlo, porque pudiera ocurrir que ninguno de los dos se sienta responsable de hacer la publicación y se estén pasando la mano uno al otro y sencillamente pensando que el otro ya lo va a hacer, se alarga el tiempo de esa publicación.

Como el procedimiento normal en las leyes es que el Organó Ejecutivo sancione y publique, yo creo que valdría la pena entonces por analogía, utilizar ese método con la obligación clara que tiene aquí de hacer la publicación correspondiente. El hecho de qué pudiera ocurrir si no hace la publicación, hay disposiciones en la Constitución que imponen al Presidente de la República la obligación de cooperar con el Organó Legislativo y de no impedir el funcionamiento de ese Organó Legislativo; de suerte, que pudiera eso buscarse como asidero para efecto de conminar al Organó Ejecutivo para que cumpla con esa obligación. Entonces yo, termino proponiendo por escrito la respectiva moción.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias. Licenciado Endara.

Ledo. GUTLLERMO ENDARA: Una sugerencia al Comisionado

Ortega que está redactando una

DE. GUILLERMO LLORCA:

ratificación en la parte final del artículo. El dice que va a tener diez días después que sea aprobado por plebiscito. Yo le sugiero que piense que normalmente un plebiscito se celebra en una fecha y el resultado no se sabe sino un número de determinados días después, que puede ser llegar a diez días por razón de la distancia o lo que sea. Entonces yo diría que sea diez días después que se cuenten los votos. No sé como sería el texto, pero estoy seguro que el Comisionado Ortega va a encontrar la solución a ese problema.

DE. OYDER ORTEGA: Hago entrega de mi proposición por escrito.

DE. NANDER PITTY: El Comisionado Ortega propone:

"La última parte del inciso final debe reformarse para cambiar la palabra aprobación por ratificación y agregar: "por parte del Organó Legislativo o a su aprobación mediante referendum, según sea el caso".

DE. JORGE FABREGA: Yo quisiera solicitarle a los señores

Comisionados que, en primer término

examinemos el ordinal 2º, en el cual hay las dos enmiendas,

una Alemán y otra la consolidada Ortega y Arosemena y entonces ya después de esa votación entremos al tercer punto.

Así que vamos a limitarnos si les parece bien para mantener el orden.

Dr. HUMBERTO RICORD: Es para hacer algunas observaciones de forma en el inciso 2, porque creo que pueden ser consideradas simplemente formas. Aquí se dice que el Acto Legislativo se aprobará "en cualquiera de sus legislaturas". A mí me parece que esto da una idea un poco imprecisa. Yo creo que es preferible emplear la frase "en cualquier período de sesiones". Es más, vamos a suponer que el Organo Legislativo, el Organo Ejecutivo, cite, convoque a la Asamblea a sesión extraordinaria para una Reforma Constitucional. Si se dice legislatura, ya hemos decidido legislatura como un período de cuatro meses, entonces eso no va a ser posible.

Dr. JORGE FABREGA: Doctor Ricord, perdone, me entretuve aquí.

Dr. HUMBERTO RICORD: A mí me parece que la expresión "en cualquiera de sus legislaturas" fue un poco incierta en el sentido como que no hubiera tres o cuatro legislaturas, da una idea plural y yo creo que es más exacto decir "en cualquier período de sesiones", en esa primera parte, porque pudiera ser una sesión extraordinaria y yo creo que la definición que hemos adoptado de legislatura es la de cuatro meses. Entonces yo sí dejaría...

Dr. JORGE FABREGA: En cualquiera de sus legislaturas?

Dr. HUMBERTO RICORD: No, en cualquier período de sesiones.

Sea ordinaria o extraordinaria.

Dr. JORGE FABREGA: Vamos parte por parte.

Dr. HUMBERTO RICORD: "Y aprobado igualmente por mayoría absoluta de los miembros del Organó Legislativo en la legislatura inmediatamente siguiente". Aquí sí porque tiene que ser en el período de sesiones siguientes, así que para no repetir tampoco "período de sesiones" otra vez, se puede emplear la palabra legislatura. Además la frase que sigue: "la aprobación en la última legislatura debe darse en un solo debate y puede modificar el texto". Fíjense ustedes que gramaticalmente aquí el sujeto de y "puede modificar el texto" no se sabe, gramaticalmente. Se dice "La aprobación en la legislatura debe darse en un sólo debate y puede modificar el texto. Yo diría que no se sabe cuál es el objeto, si es la última legislatura o es período de sesiones, es el Organó Legislativo o es la Asamblea. Yo diría que en vez de "puede modificarse", se use la frase "después de un sólo debate", se diga "en el cual puede modificarse el texto". Así queda más entendido que es desde luego el Organó Legislativo, pero es "en el cual puede modificarse el texto aprobado" y como ya hemos empleado la palabra

Dr. HUMBERTO RICORD:

"legislatura" como ocho veces, yo diría "puede modificarse el texto aprobado anteriormente".

Dr. JORGE FABREGA: No se si hablan de período de sesiones puede suscitar dudas y no sería preferible utilizar la expresión "legislatura", de significado preciso entre nosotros?

Dr. HUMBERTO RICORD: Dice: "el texto aprobado en la legislatura anterior". Es más, como hemos hablado de que el primer texto se aprueba en un período de sesiones volvemos a caer en el problema de la legislatura y entonces como yo había empleado la expresión "período de sesiones", por eso preferiría que se usara en vez de la, "en la legislatura anterior", "el texto aprobado anteriormente".

Dr. MARIO GALINDO: Aquí dice "y puede modificar", podría variarse por la siguiente: "y puede modificarse el texto aprobado".

Dr. HUMBERTO RICORD: Yo creo que estaría bien.

Dr. JORGE FABREGA: Vamos a hacer lo siguiente. Aquí hay dos o tres problemas, problemas de forma y de fondo. Primero vamos a discutir las cuestiones

Dr. JORGE FABREGA:

de fondo y una vez resueltas examinaremos las cuestiones de forma. Por tanto, empezaremos con la enmienda Alemán; y después de aprobada la enmienda Alemán si no hay otra enmienda de fondo se pasa a la cuestión formal. Entonces vamos a someter a votación la enmienda Alemán. Anuncio que va a cerrarse la discusión. Se cierra. Los que estén a favor de la enmienda Alemán, que levanten la mano.

Ledo. NANDER PITTY: 4 votos, no ha sido aprobada.

Dr. JORGE FABREGA: Entonces vamos al texto original en cuanto al fondo. Se somete a votación el ordinal 2º en materia de mayorías que incluye las otras reformas y a la enmienda consolidada al problema de la mayoría. Los que estén a favor del informe de subcomisión respecto al punto N° 2, en cuanto a las mayorías, que levanten la mano.

Ledo. NANDER PITTY: 8 votos.

Dr. HUMBERTO RICORD: Negado también.

Dr. JORGE FABREGA: Entonces hay que buscar una fórmula de transacción.

Dr. HUMBERTO RICORD: Mi voto es de abstención, señor Presidente.

Dr. ROBERTO ALEMÁN: Señor Presidente, yo he estado muy consciente de mi voto negativo al inciso 2º

Dr. ROBERTO ALEMÁN:

porque francamente yo considero que ese inciso 2º en la forma que está no debe ser aprobado. La historia constitucional demuestra que la Constitución de 1904 que disponía que había que reformarse por dos legislaturas separadas estuvo en vigencia 37 años. La Constitución del año 1941, que fue todo aprobado durante un sólo período presidencial estuvo en vigencia cinco años. La Constitución del 46 que se aprobó mediante un procedimiento de convocatoria a Constituyente que se ha considerado como un acto sin paralelos, en cuanto a la forma democrática que fue elegida la Asamblea y en cuanto a la forma en que se llevaron a cabo los debates de la misma, estuvo en vigencia 26 años y la Constitución del 72 ha estado en vigencia 10 años y ya es palpable la necesidad de reformarla. Resulta que los panameños jóvenes como yo, nacidos en la década de los veinte, hemos ya vivido bajo cuatro Constituciones distintas. Yo sí creo que el país necesita cierta estabilidad en materia constitucional y para ello es conveniente que la Constitución sólo pueda reformarse mediante el sistema tradicional de aprobación por dos Asambleas Legislativas elegidas en dos elecciones distintas.

Dr. JORGE FABREGA: Voy a decretar un receso de diez o cinco minutos para hacer una encuesta de por qué

Dr. JORGE FABREGA:

se adversó la proposición Alemán y quizás, rápidamente, podemos encontrar una u otra solución. Obviamente, si usted desea hablar, tiene pleno derecho.

Ledo. JOSE A. SOSSA: Yo quisiera solicitar que dejáramos el asunto de la votación de esta cláusula suspendido hasta que pudiéramos tener la votación correspondiente a los Comisionados que hacen falta. Al Comisionado Campo Elías Muñoz y al Comisionado Manfredo, por razón de que, obviamente, hay una fórmula aquí que cuenta con una significativa participación de los Comisionados. Es decir, ocho. No me parece justo y no creo que ahorraría camino a la solución que estos ocho, antes de ver si se cuenta con la mayoría que se pudiera formar con los otros dos Comisionados, tuviéramos que entrar en una especie de ver si se cambia lo que ya están dispuestos a aceptar ocho de los Comisionados. No es el ánimo definitivamente de imponer nada, porque hay dos Comisionados que no han votado, y si hemos puesto nueve al reglamento de discusión, para aprobación, es precisamente en atención a que somos dieciseis en total. Entonces, yo también adelanto esto porque le he entendido al Comisionado Campo Elías Muñoz que él está anuente a aceptar la fórmula "B"

LEÓN. JOSE A. SOSSA:

lo que significaría que obviamente, esta fórmula cuenta con el respaldo suficiente para ser aprobada. Por esta situación, señor Presidente, es que yo le pediría que difiriéramos la votación, hasta contar con la opinión o el voto de estos dos Comisionados, ya que creo que sería un camino más rápido de solución. Eso es todo.

DR. JORGE FABREGA: «La Presidencia decide lo siguiente: A

los Comisionados se les había informado con anterioridad que hoy se iba a discutir sobre Reformas Constitucionales, punto Nº 1; punto Nº 2. Aquí se ha estado exigiendo y se ha estado instando, requiriendo, a la Presidencia en el sentido de que se acaten las normas reglamentarias; punto Nº 3, se hizo una excepción, en la situación pasada con la protesta, justificada en cierta medida, del Comisionado De León, que después de una votación, se suspendió. En ese momento se hizo por la vía de excepción, porque había una realidad, que había habido un Comisionado que estaba aquí, que había manifestado su criterio a favor de determinada votación y dada la complejidad y los criterios encontrados, la votación se efectuó. La única forma sería tener un receso y buscar fórmulas de acuerdo. Así es que la Presidencia decide

Dr. JORGE FABREGA:

decretar, con el debido respeto al Comisionado, como siempre lo ha tenido por las expresiones y proposiciones del Comisionado Sossa, no se puede diferir el tema, por razones de reglamento. La Comisión tiene que adelantar. Estos son acuerdos provisionales, que al final, si se llega a determinadas conclusiones, se reabrirían en la medida en que ello fuere posible. Así que se decretó un receso para un intercambio informal de impresiones. RECESO.

Se reanuda la sesión.

Dr. JORGE FABREGA: Continúa la sesión.

Ledo. OYDEN ORTEGA: Por qué señor Presidente, no vemos la posibilidad... Usted me da la palabra.

Dr. JORGE FABREGA: El receso fue útil. Se ha llegado a un acuerdo. Durante el receso hubo un cambio muy fecundo de impresiones y se acordó someter nuevamente a votación el punto 2. Los que están a favor del texto original, como estaba en el Informe de subcomisión, que por favor, levanten la mano.

Ledo. NANDER PITTY: 11 votos.

Dr. JORGE FABREGA: Quedó aprobado.

Prof. CESAR DE LEON: Hago constar mi voto de abstención.

Dr. JORGE FABREGA: Como no, Profesor De León. Ahora, vamos a las observaciones de forma. Hay una enmienda de forma. Es la Arosemena-Ortega. Así que se da por incorporada para ahora someterla a votación. Parte por parte. Después, vienen las observaciones de forma, Ricord. Hay alguna persona que esté en contra de la enmienda Ricord?

Dr. HUMBERTO RICORD: Todavía tengo otra.

Dr. JORGE FABREGA: El ordinal 2, Doctor Ricord?

Dr. HUMBERTO RICORD: El ordinal 2.

Dr. JORGE FABREGA: Usted es una fuente fecunda de enmiendas Doctor Ricord. Lo felicito.

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Como el Doctor Ricord sugirió una serie de enmiendas, tengo entendido que se refiere a cambiar la legislatura por sesiones. Yo estoy en desacuerdo; creo que no es conveniente cambiar "sesiones" por "legislaturas", por la explicación que nos dió el primer día el Relator de la subcomisión. Se entiende por legislatura, el período de sesiones ordinarias; y sí sería abrir el compás a una mayor flexibilidad si se introduce el término "sesiones", porque entonces cabría el hecho de las sesiones extraordinarias, convocadas por el Ejecutivo, específicamente para Reformas Constitucionales. Por lo tanto,

Dr. ROBERTO AROSEMENA:

prefiero que se mantenga el texto, tal como está.

Dr. JORGE FABREGA: Doctor Ricord, usted escuchó. Como no,
Doctor Pedreschi.

Dr. CARLOS B. PEDRESCHI: Yo quería, señor Presidente, recordar algo a los señores Comisionados.

Aquí estamos partiendo de la base de que el Organo Legislativo va a sesionar en dos legislaturas; y una legislatura va a estar separada de la otra, apenas por dos meses. Yo me pregunto, a quién se le va a ocurrir convocar a una sesión extraordinaria para aprobar una Reforma Constitucional en esos dos meses. Desde luego, que teóricamente y lógicamente yo admito la posibilidad; lo que yo no admito es que consumamos tanto tiempo, por razón de ese tipo de situaciones, de previsiones, con lo cual tampoco vamos a agotar los casuismos aquí.

Dr. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente. Quiero hacer una observación final, de forma y es la siguiente: al final del texto se dice: "Que la cual no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses".

Dr. JORGE FABREGA: Se aprobó.

Dr. HUMBERTO RICORD: Bien, entonces dice: "contada". Claro que "contada", se refiere a fecha, pero

DR. HUMBERTO RICORD:

lo que tiene inmediatamente allí junto es "seis meses" y parece más lógico en redacción, decir: "contados" en vez de "contada". Porque después vuelve a insistirse en la palabra "fecha".

Dr. JORGE FABREGA: Doctor Ricord, usted pudiera, en la primera parte, en vista de que hay algunas discrepancias, con ánimo de acelerar el trabajo, desistir de su primera observación.

Dr. HUMBERTO RICORD: Sí, mi observación se debe a que si uno cuenta la cantidad de veces que se usa la palabra "legislatura", son cinco veces. Es solamente formal. Yo dije que iba a hacer observaciones; yo no he propuesto nada. Si las aceptan bien, si no, mejor.

Dr. JORGE FABREGA: No, mejor no, Doctor Ricord; sus observaciones son muy justificadas. Bueno, entonces quedamos "contados". Se entienden incorporadas las observaciones sobre "contados"; y el período de tres meses y seis meses; y del de "modificarse", salvo que el Doctor Galindo quiera introducir...

Dr. MARIO GALINDO: Señor Presidente, no voy a proponer nada concretamente. Quiero hacer una sugerencia

Dr. MARIO GALINDO:

a ver si vale la pena o no tomarla en cuenta. Es la siguiente, a manera de pregunta. ¿Es o no conveniente que se diga que, antes de someter a referendum el Acto Legislativo que reforma la Constitución, el mismo deba publicarse en la Gaceta Oficial, para darle la adecuada divulgación con suficiente antelación al texto que se va a someter a referendum? O les parece que es una sugerencia carente totalmente de méritos. Repito: que se publique en la Gaceta Oficial, con antelación al referendum, el propio texto objeto del referendum? A tales efectos, podría agregarse al final del párrafo pertinente, "y publicarlos en la Gaceta", quedando así: "que sea ratificado por la segunda legislatura y publicado en la Gaceta Oficial". O sea, "contados a partir de la fecha que el Acto Legislativo sea ratificado por la segunda legislatura y publicado en la Gaceta Oficial".

Dr. JORGE FABREGA: Quiere repetírmela, Doctor Galindo?

Ledo. NANDER PITTY: Eso no es de forma y crea un problema

porque no se va a saber cuál es la fecha

que debe contar. Aprobación del Organo Legislativo o la de publicación en la Gaceta Oficial.

Dr. MARIO GALINDO: Las dos tienen que concurrir.

Lcdo. NANDER PITTY: Cómo va a contar el período de tres a seis? A partir de cuándo?

Dr. MARIO GALINDO: Retiro mi propuesta o sugerencia.

Dr. JORGE FABREGA: En ese caso se retiró una observación que iba a hacer el Doctor Ricord, sobre la enmienda o propuesta o aclaración de Galindo.

Dr. HUMBERTO RICORD: Esa enmienda cabe en un renglón anterior, nada más. Allá es donde cabe, porque aquí al final, crea el problema de que no se sabe cuándo es. Si después del referendum o antes.

Dr. JORGE FABREGA: Como no, como no.

Lcdo. EMETERIO MILLER: Usted me disculpa, pero como estas son cosas de forma, por qué no se nombra una Comisión de estilo y así nosotros seguimos trabajando en el material que tenemos aquí pendiente, señor Presidente.

Dr. JORGE FABREGA: Sigamos pues, sin perjuicio de que en el camino, se vayan haciendo correcciones. Sigamos entonces, Doctor Ricord.

Dr. HUMBERTO RICORD: Hay cosas muy sencillas que se pueden hacer ahora mismo. Como ejemplo digo lo siguiente: el Acto Legislativo aprobado en tal forma,

Dr. HUMBERTO RICORD:

aquí dice: "deberá ser sometido a consulta popular". Deberá ser: "publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular". Allí es donde cabe.

Dr. JORGE FABREGA: Están de acuerdo. Hay consenso? Hubo consenso de tres y el mío cuatro. "Publicado en la Gaceta y sometido... Licenciado Ortega, creo que usted había preparado una enmienda.

Ledo. OYDEN ORTEGA: es para el último inciso.

Dr. JORGE FABREGA: Entonces, vamos al siguiente párrafo.

Vamos al tercer párrafo.

Ledo. NANDER PITTY: Texto nuevo propuesto por el Comisionado Ortega. Dice así: El Comisionado

Ortega propone: el último inciso del artículo sobre Reforma Constitucional quedará así:

"La Reforma Constitucional aprobada con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos indicados, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Organo Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte del Organo Legislativo o dentro de treinta días hábiles, luego de su aprobación mediante referendum, según sea el caso".

Dr. JORGE FABREGA: Quería hacer una pregunta. Usted está aceptando también la propuesta, creo que fue Ricord-Galindo, de que la publicación tardía no vicia de

Dr. JORGE FABREGA:

inconstitucionalidad del acto reformativo? Usted está aprovechando eso para que esté en una sola.

Dr. HUMBERTO RICORD: Yo la voy a agregar.

Dr. JORGE FABREGA: Usted la va a agregar?

Dr. HUMBERTO RICORD: Yo creo que insisto en las modificaciones de forma porque son procedentes.

Cuando este último inciso comienza con la expresión "la Reforma Constitucional", está empleando una terminología impropia y en contradicción con el propio texto anterior. Eso se llama el Acto Legislativo, no es la Reforma Constitucional.

Dr. JORGE FABREGA: Yo creo que eso es la doctrina.

Dr. HUMBERTO RICORD: Es que aquí dice Acto Legislativo.

Dr. JORGE FABREGA: La Presidencia sí lo acepta.

Dr. HUMBERTO RICORD: Además de esto, quiero decir que aquí se plantea otro problema; y es el de la vigencia. Se está diciendo aquí que "empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial". Y resulta que el mismo texto constitucional puede establecer en qué fecha entra a regir. Por qué no? Entonces, se debe decir, que empezará a regir en la fecha que en el mismo se indique,

Dr. HUMBERTO RICORD:

o a partir de su publicación en la Gaceta Oficial. Y ahí viene lo demás.

Dr. JORGE FABREGA: Pero la idea también es para impedir una especie de ultrarretroactividad; que esa fecha tiene que ser posterior a la.. No sé si le podemos dar... Decreto un receso de diez minutos para que el Doctor Ricord y Ortega, nos preparen la norma. Receso de diez minutos, para que ustedes dos preparen la norma. RECESO.

Se reanuda la sesión.

Dr. JORGE FABREGA: Se reinicia la sesión.

Ledo. NANDER PITTY: Voy a leer la proposición Ricord-Ortega que dice así:

"El Acto Legislativo aprobado con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Organo Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte del Organo Legislativo o dentro de los treinta días hábiles, luego de su aprobación mediante referendun, según fuere el caso; sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad".

Dr. JORGE FABREGA: El proyecto recoge las distintas opiniones y recomendaciones; así es que lo someto a votación. Los que estén por la afirmativa, que levanten la mano.

Ledo. NANDER PITTY: 12 votos.

Dr. HUMBERTO RICORD: Hago constar mi voto de abstención.

Dr. JORGE FABREGA: Quedó aprobado entonces. Voto de abstención del Doctor Ricord.

Dr. JORGE FABREGA: La Presidencia desea felicitar a la subcomisión y a los subcomisionados Ortega y Ricord, porque a pesar de las reservas mentales, en el caso del Doctor Ricord, contribuyó a que se lograra un texto de consenso. El próximo punto del Orden del Día, señor Secretario?

Ledo. NANDER PITTY: El próximo punto del Orden del Día, es el Documento sobre el Presupuesto General del Estado. Se llama Título X - LA HACIENDA PUBLICA - Capítulo III (Nuevo), Presupuesto General del Estado. Fue distribuido el día 1º de febrero.

Dr. JORGE FABREGA: El Doctor Arosemena como Relator, hizo una exposición la vez pasada; no sé si quería agregar algo, Doctor Arosemena?

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Yo diría que la Sala ha estado suficientemente ilustrada sobre el documento y solicito a la Presidencia que lo lea artículo por artículo, para proceder a su discusión y aprobación.

Dr. JORGE FABREGA: Yo diría, Doctor Arosemena, que como ha sido presentado con suficiente anticipación, que no se lea, sino que se discuta artículo por artículo. Entonces, vamos al artículo 1.

"ARTICULO 1. Corresponde al Organo Ejecutivo la elaboración del Presupuesto General del Estado y al Organo Legislativo su examen, modificación y aprobación".

Lcdo. NANDER PITY: Señor Presidente, hay varias proposiciones de enmienda que estoy distribuyendo.

Dr. JORGE FABREGA: Como no. Yo le pediría a los que proponen las enmiendas que a medida que se vayan señalando los artículos, llamen la atención respecto a los mismos. Vamos a enumerar el documento Arosemena, como documento Nº 1, documento Pedreschi de 11 de enero, como documento Nº 2.

Lcdo. GUILLERMO ENDARA: Perdón, el documento Pedreschi está sujeto a discusión hoy?

Dr. JORGE FABREGA: Los estoy enumerando nada mas. Se va a discutir en relación con el documento Arosemena como documento base. Una numeración nada más. Después viene el documento Galindo, que es el Organo Legislativo, etc.; después viene el documento Pedreschi, que es el número 3. Es nada mas para los efectos de procedimiento.

Dr. JORGE FABREGA:

El documento del Organo Legislativo es el N° 2 y el del memorandum del Doctor Pedreschi es el N° 3. Bueno, vamos por el artículo 1. Hay alguna observación? Doctor Ricord.

Dr. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados.

En este proyecto se contemplan varias posibilidades como acción del Organo Legislativo; no solamente el examen, la modificación y aprobación del Presupuesto, sino también hasta su rechazo. De manera que yo propongo que se incluya en este artículo, la palabra "rechazo", entre los términos "modificación" y "aprobación", porque ese es uno de los tantos supuestos contemplados en el mismo documento. Que después de la palabra "modificación", se agregue: "rechazo o" (porque puede ocurrir cualquiera de las tres cosas).

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Apoyo la modificación.

Dr. JORGE FABREGA: Entonces forma parte del documento. La

prohijó el Doctor Arosemena. Alguna observación al artículo 1º? Anuncio que va a cerrarse la discusión; se cierra la discusión. Los que están a favor del artículo 1º con la adición indicada que levanten la mano.

Ledo. NANDER PITTY: 10 votos.

Dr. JORGE FABREGA: Queda aprobado. Artículo 2. Léalo Señor Secretario.

Ledo. HANDEE PITTY: El artículo 2 dice así:

"ARTICULO 2. El Presupuesto tendrá carácter anual, incluirá la totalidad de los ingresos del sector público y de los gastos destinados a la atención de los servicios públicos, al funcionamiento de las empresas estatales y de las mixtas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria del capital social; así como las inversiones destinadas a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social".

Dr. JORGE FABREGA: Se somete a discusión el artículo 2.

Dr. MARIO GALINDO: Propongo que se reforme totalmente.

Dr. JORGE FABREGA: Esa es la enmienda suya, Dr. Galindo?

Documento N° 2. Quisiera explicarnos la diferencia?

Dr. MARIO GALINDO: El texto que propongo, a mi juicio, sin cambiar la esencia del artículo, mejora la redacción y lo simplifica. Voy a leer, si les parece, el texto que sugiero:

"ARTICULO 2. "El Presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y egresos del sector público, con inclusión de los correspondientes a las entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y de las mixtas en las que el Estado tenga participación mayoritaria del capital social".

El texto que yo prohié en la Comisión y ayudé a redactar, me parece que entra en una serie de detalles que no vienen a cuento; que ni quitan ni ponen rey y que, en consecuencia, deben ser eliminados.

Dr. JORGE FABREGA: Por qué deben ser eliminadas Doctor Galindo? Vamos a verlo.

Dr. MARIO GALINDO: A mi juicio, sobran. Déjeme entrar en más detalles. Primero, el texto propuesto por la Comisión, texto que, repito, se redactó con mi intervención, es a mi juicio, o está a mi juicio, cargado de cosas innecesarias, por una parte. Por la otra, en mi criterio, y la culpa es mía, el texto no termina por definir lo que se entiende por sector público. El texto que yo he propuesto, trata de definir con un mínimo de claridad que el sector público incluye entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y aun a las empresas mixtas en las que el Estado tenga participación mayoritaria del capital.

Por otra parte, el texto propuesto por la Comisión, se refiere inicial, a los ingresos del sector público y, luego, alude a los gastos destinados a la atención de los servicios públicos, al funcionamiento de las empresas estatales y, finalmente menciona inversiones destinadas a la ejecución de programas de carácter de desarrollo social y económico. Todas esas cosas son, por una parte, ingresos y, por otra parte, egresos. El Presupuesto prevé ingresos y egresos. Y eso es lo que dice el texto que he sometido ahora a la consideración

Dr. MARIO GALINDO:

de la Comisión, simplificando a mi juicio lo que está implícito o dicho en forma un tanto desmañada en el artículo 2 propuesto por la Comisión, artículo 2 que, insisto, fue redactado por mí. Y con todos sus defectos, yo soy el culpable de los mismos. Creo que lo he simplificado ahora.

Dr. ROBERTO AROSEMENA: Agradecemos al Doctor Galindo con la nueva redacción que hace, estoy de acuerdo con la nueva redacción, pero encuentro un vacío. No se trata únicamente de la totalidad de ingresos y egresos del sector público, sino también incluyendo el Presupuesto de inversiones, porque se puede entender que estamos hablando de los ingresos y egresos para gastos corrientes de funcionamiento, entonces sí es oportuno referirnos a lo que en el último párrafo del artículo 2 de la subcomisión habla "así como las inversiones destinadas a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social". Es posible que esta redacción también pueda ser mejorada, y que se refiera únicamente a que "el Presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y egresos del sector público, así como el presupuesto de inversiones con la inclusión", etc.

Muchas gracias.

Ledo. GUILLERMO ENDARA: Una pregunta, señor Presidente.

Comisionado Galindo la palabra

"inversiones" necesariamente está incluida dentro de "egresos".

Dr. MARIO GALINDO: El presupuesto, por una parte, prevé los ingresos, que pueden provenir de rentas, de impuestos, del aprovechamiento de bienes nacionales y de empréstitos, todos son ingresos. Y, por otra parte, los egresos, concepto que incluye gastos, incluye inversiones, incluye todo lo que supone un egreso de dinero. De manera que a mi juicio las palabras "ingresos" y "egresos" comprenden toda la gama de posibilidades que se dan en esta materia. Por lo menos así lo he querido entender yo al redactar las normas de esa manera.

Ledo. GUILLERMO ENDARA: La pregunta concreta que le haré yo es: sería redundante hablar de ingresos, egresos e inversiones?

Dr. MARIO GALINDO: Me parece que es redundante en la medida en que nosotros entendamos que significa la palabra "egresos" cubre ambos conceptos.

Ledo. GUILLERMO ENDARA: Lo que plantea el Comisionado Arosemena es que en una posible interpretación de la redacción nueva suya, es que se entienda el

Lcdo. GUILLERMO ENDARA:

Presupuesto de Funcionamiento y no incluya el Presupuesto de Inversiones, la redacción suya pareciera que permite esa interpretación.

Dr. MARIO GALINDO: La idea ciertamente no ha sido esa.

Lcdo. GUILLERMO ENDARA: Yo sé que no lo es. Pero yo quisiera ver si se precisa.. creo que es la intención del Doctor Arosemena.

Dr. MARIO GALINDO: Yo he revisado los textos constitucionales extranjeros y en todos se usan expresiones genéricas. Por ejemplo el de España dice: "Los presupuestos generales del Estado tendrán carácter anual. Incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal" etc. No se plantea el problema de las diferencias entre presupuesto de gastos y presupuestos de inversiones. Pero ciertamente, repito, la idea no ha sido la de excluir lo de las inversiones, de manera que si a ustedes les parece que la redacción es anfibológica, yo diría que mejor es despejar esa duda mejorando la redacción.

Dr. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados.

A veces los textos constitucionales obedecen a la idiosincracia del país y hay países que tienen

Dr. HUMBERTO RICORD:

una rara idiosincracia. De manera que como aquí se ha distinguido entre Presupuesto de Operaciones y Presupuesto de Inversiones, por esa famosa idiosincracia, se presenta la duda. Entonces para despejar la duda, por la idiosincracia panameña, yo propondría que se agregue "la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público", aunque técnicamente es redundante, pero como aquí hay la particularidad de que se ha dividido el presupuesto, y se habla de un presupuesto de inversiones para que no quepa duda, propondría que se agregara simplemente la palabra "inversiones" que inicie la fraseología, y además, propongo que la palabra "incluirá", propongo que el verbo "incluirá" de la primera línea, se sustituya por la expresión "y contendrá", porque allí se dice "e incluirá" y en la línea siguiente "con inclusión", entonces podemos poner "y contendrá la totalidad de las inversiones", etc.

Dr. JORGE FABREGA: Yo quisiera saber si la Presidencia ha entendido bien. El documento quedaría así: "El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público" con inclusión de los correspondientes a las entidades

Dr. JORGE FABREGA:

autónomas, etc., hasta social. Alguna otra persona desea hablar? Doctor Alemán.

Dr. ROBERTO ALEMÁN: Por motivos de orden legal yo considero que debemos eliminar del artículo que discutimos la referencia a las empresas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria del capital social. En el caso de COFINA, nosotros tenemos que el Estado por medio de esta entidad que he mencionado, o sea COFINA, es accionista de muchas empresas, y en algunos de los casos es el accionista mayoritario. Uso la palabra "accionista", porque como todos estamos conscientes en todos estos casos, la empresa en cuestión, es una sociedad anónima. Si el Estado es accionista mayoritario de una sociedad anónima, porque así lo ha escogido hacer mediante la inversión como accionista por medio de COFINA, el Estado debe quedar sujeto a la ley de sociedades anónimas en todo lo referente al manejo de la empresa. No es posible que a los accionistas minoritarios se les diga que el Presupuesto de gastos de una sociedad anónima va a ser determinado en el Presupuesto Nacional. Yo creo que en estos casos, la labor del Estado tiene que limitarse, desde el punto de vista legal ya sea por medio de sus Directores o por medio de sus acciones

Dr. ROBERTO ALEMAN:

en la Asamblea General de Accionistas o impartir a la empresa estatal mixta la acción que corresponda tomar a dicha empresa. Es decir, cualquier rumbo que quiera impartirle a la empresa debe hacerlo por medio del ejercicio del voto como accionista o por medio del voto de sus Directores en la Junta Directiva. Sería un contrasentido jurídico decir que una sociedad anónima está funcionando con accionistas minoritarios y esos accionistas minoritarios y sus representantes en la Junta Directiva no pueden participar en la elaboración del presupuesto de la empresa, porque de acuerdo con la Constitución este presupuesto debe ser elaborado por el Organó Ejecutivo y aprobado por el Organó Legislativo. Yo por lo tanto recomiendo que se elimine la referencia a las empresas mixtas. Muchas gracias.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias, Doctor Alemán, quisiera presentarla por escrito? Alguna otra persona, algún otro Comisionado desea opinar sobre el artículo 2 del proyecto Galindo-Arosemena. Bueno anuncio que va a cerrarse la discusión, se declara cerrada, se procederá a la votación. La votación de la enmienda supresiva del Doctor Alemán.

Dr. HUMBERTO RICORD: Eliminatoria.

Dr. JORGE FABREGA: Muchas gracias. Se somete a votación la
propuesta "eliminatoria" del Doctor

Alemán. El artículo quedaría así:

"Artículo 2. El Presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos, egresos e inversiones del sector público, con inclusión de las correspondientes a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales".

Los que estén a favor que levanten la mano.

Lcdo. NANDER PITTY: 13 votos.

Dr. JORGE FABREGA: Doctor Alemán ha prosperado. Los que
estén a favor del artículo 2, con la
salvedad ya hecha, que levanten la mano.

Lcdo. NANDER PITTY: 13 votos.

Dr. JÓRGE FABREGA: Gracias, pasemos al artículo 3º.

Lcdo. NANDER PITTY: El artículo 3º dice así:

"Artículo 3. El Organo Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes entidades del Estado. La Comisión Permanente de Presupuesto participará en las consultas y discusiones que efectúe el Organo Ejecutivo sobre el Presupuesto General del Estado".

Dr. ROBERTO AROSEMENA: En el artículo 3º debemos incluir
para entender mejor, en la tercera
línea, donde dice: "La Comisión Permanente de Presupuesto"
agregar "del Organo Legislativo", luego, "participará etc."

DR. MARIO GALINDO: La Constitución debe estar desprovista de todo lo que no tenga rango constitucional. Yo creo que las relaciones entre el Organó Ejecutivo y el Organó Legislativo, en la coordinación atinente a la aprobación del presupuesto, bien puede manejarse sin ninguna norma jurídica, bien puede el Organó Legislativo invitar a los Legisladores, a todos ellos, o a algunos de ellos a que participen en el tema de la elaboración del presupuesto, sin necesidad de que ello esté previsto en la Constitución. De manera que mi proposición concreta, es que se elimine totalmente ese artículo.

DR. JORGE FABREGA: Alguna otra persona desea intervenir?
Doctor Alemán.

DR. ROBERTO ALEMAN: Solamente para decir que considero, que el artículo 39 debe ser eliminado por innecesario,

DR. JORGE FABREGA: Usted se adhiere pues a la proposición eliminatoria.

DR. HUMBERTO RICORD: Eliminatoria.

DR. JORGE FABREGA: Eliminatoria. Doctor Arosemena tiene la palabra.

DR. ROBERTO AROSEMENA: Tratándose de una nueva modalidad en donde el presupuesto era aprobado directamente por el Organó Ejecutivo a una modalidad donde el Presupuesto va a ser compartido entre el Organó Ejecutivo y el Organó Legislativo, sí conviene establecer que las consultas de la Comisión Permanente de Presupuesto, estén establecidas a nivel constitucional para que tenga acceso a las

DR. ROBERTO AROSEMENA: diferentes modalidades de aprobación y de consulta que realice el Organo Ejecutivo. Esto es tan importante, que recuerdo que en una Constitución, la Comisión Permanente de Presupuesto era tan importante que generalmente los Ministros de Hacienda salían de la Comisión Permanente de Presupuesto. Porqué decimos esto? porque la realidad en Panamá puede ser, dadas las observaciones que hemos escuchado del Ministro de Hacienda, del Contralor y del Director del Presupuesto, en donde ellos han insistido bastante sobre el tipo de participación que podría tener el Organo Legislativo para que estén lo suficientemente ilustrados, no solamente en la aprobación del Presupuesto, sino en el proceso de preparación del Presupuesto. En tal forma que objeto respetuosamente aceptando el interés del Doctor Mario Galindo y del Doctor Roberto Alemán, de evitar que se incluyan normas intrascendentes pues consideramos que en este caso es una norma oportuna. Muchas Gracias.

DR. JORGE FAUREGA: Muchas Gracias Doctor Arosemena. Licenciado Endara.

LCDO. GUTIERMO ENDARA: Señor Presidente, estimados colegas, como siempre seré breve. Me parece a mí que el artículo 39 va a encontrar aplicación en la práctica política o sea que no se necesita de una norma constitucional para que el Ejecutivo tenga informado a las personas más indicadas del Organo Legislativo de lo que está haciendo con relación al Presupuesto. Elevarlo a rango constitucional podría llevarnos a recursos de inconstitucionalidad, cuando esas consultas por cualquier motivo se hagan difíciles.

LCDO. GUILLERMO ENDARA: A mí se me ocurre de salida que teniendo un Organo Legislativo que va a funcionar ocho meses al año, posiblemente esté en sesiones cuando el Organo Ejecutivo esté en plena formulación del presupuesto. Entonces hacer un requisito indispensable del presupuesto, la participación de la Comisión Permanente del Presupuesto, que normalmente es una Comisión de personas muy representativas del Organo Legislativo, haría que esas personas tengan una doble actividad en un momento dado, la actividad legislativa ante el Organo Legislativo y la actividad de participar en la preparación del presupuesto como establece el artículo 39. Por lo tanto creo que la eliminación del artículo 39 si es justificada. El Organo Ejecutivo se va a buscar la fórmula de cómo mantener informado y darle participación al Organo Legislativo en la elaboración del presupuesto, porque va a requerir de la intervención de los Legisladores, para la aprobación de éllo. Así es que el sólo hecho político se va a encargar de la aplicación de este artículo en otra forma, sin necesidad de elevarlo a rango constitucional. Muchas Gracias, señor Presidente.

DR. JORGE FABREGA: Muchas Gracias, Licenciado Endara. Doctor Sucre.

DR. HIRISNEL SUCRE: Señor Presidente, compañeros Comisionados, yo sí considero que el artículo debe de quedar tal cual como está, porque me parece a mí, que si no aparece en la Constitución no habrá nada que obligue al Organo Ejecutivo a que le llame a participar al Organo Legislativo en la elaboración y en la discusión de ese presupuesto. Esto sería una fórmula que

DR. HIRISNEL SUCRE: permitiría que una Comisión Permanente, diría yo especializada en asuntos presupuestarios estuviesen en la elaboración, en la discusión de ese presupuesto recogiendo los argumentos que le van a servir para después presentar al pleno un informe que vaya a ser el que el pleno pueda utilizar como punto de referencia para la aprobación, modificación o rechazo de este Presupuesto. Además, si esta Comisión participa en la elaboración, en la discusión, en el análisis del Presupuesto con derecho a voz, también podrá participar con mucho más jerarquía, en la fiscalización de ese Presupuesto, porque lo ha conocido y porque ha tenido la oportunidad de estar en la elaboración que es la parte más importante quizás, es la parte donde se a ver la parte técnica, que no se puede divorciar de la parte política. El Presupuesto tiene mucho tecnicismo pero creo que también es importante la opinión política, porque a veces quién está un poco distante del acontecer en la comunidad, no puede tomar las medidas que sean exitosas, en un caso como éste que el Presupuesto como bien aquí se dijo, es el plan de gobierno en cifras. Por eso es que yo considero que sí es saludable que permanezca este artículo dentro de la Constitución.

DR. JORGE FABREGA: Gracias Doctor Sucre. Profesor De León.

PROF. CESAR DE LEON: Señor Presidente, yo deseo hacer una intervención en dos partes, la primera toca el asunto, la materia, y la segunda parte se va a referir a si debe estar esa materia en la Constitución o no. Con respecto al asunto, a mí me parece que es muy importante que esta Comisión tenga presente que la idea básica, la idea central que

PROF. CESAR DE LEON: todos hemos estado manejando, o por lo menos se ha logrado un cierto consenso, creo yo, es que esta cuestión del Presupuesto que es vital, debe ser manejada por los dos Organos del Estado, por el Ejecutivo que debe tener la iniciativa, que debe tener la mayor responsabilidad, y por el Legislativo, que debe tener una labor de Contralor, una labor de fiscalización. Esa idea creo que está aceptada, si no por todos yo creo que por una gran mayoría de nosotros. Ahora, cómo debe intervenir el Legislativo? Se piensa que la intervención del Legislativo, es una intervención que debe representar un control, debe representar lo que llamaríamos nosotros la ponderación que hace el Organismo Legislativo de lo que propone el Organismo Ejecutivo. Y la subcomisión está pensando que esa intervención del Organismo Legislativo debe hacerse en dos momentos, en dos momentos, repito. Un primer momento que es básico que es el momento de la preparación del Presupuesto o del proyecto del Presupuesto. El señor Contralor que ha venido a ilustrarnos, el Ministro de Hacienda, y el Director de Presupuesto han insistido los tres en que es muy importante que se produzca esta primera forma de intervención del Legislativo. Por qué, porque cuando los Legisladores entran a ponerse en contacto directo con lo que es la preparación del Presupuesto, van a sacar de allí, una experiencia y una enseñanza que no tienen, y se van a dar cuenta entonces en ese momento de las enormes dificultades que representa hacer un Presupuesto. Si no tienen esa experiencia si no se ponen en contacto con el Presupuesto en el momento en que se hacen las vistas presupuestarias y se empieza a ponderar cifras y proporción de gastos,

PROF. CESAR DE LEON: etc., resulta que van a carecer de una información básica, que es necesaria para la segunda parte de la intervención del Legislativo, que sería la consideración final del Presupuesto que presenta el Ejecutivo. Es cuando se mete el Legislativo, es cuando los Legisladores entran a ver realmente en qué consiste y cómo se hace un Presupuesto, de dónde hay que sacar los ingresos, cómo se sacan los ingresos, de cuántos créditos internacionales se dispone para las inversiones etc. Es en ese momento cuando ellos verifican un hecho, de que no se pueden inventar Presupuestos. Los tres funcionarios que han venido aquí, han insistido en eso. Es una especie de experiencia, si ustedes quieren, rica para el Organo Legislativo, y en este caso concretamente nosotros no decimos que asista el Organo Legislativo en pleno sino que una Comisión de Presupuesto que debe ser permanente incluso... Esto traería como consecuencia que se evitaría en la etapa final, que es la etapa en que el Legislativo entre a considerar ya el proyecto de Presupuesto, se evitarían lo que llamaríamos nosotros ilusiones, se evitarían tendencias a hacer cosas que no tienen fundamento, porque ya ha habido una experiencia previa que frena eso, una experiencia previa que le enseña a los Legisladores que no pueden hacer lo que les venga en gana, como ha ocurrido en otras ocasiones en legislaturas anteriores, me estoy refiriendo a las de antes del año 68, en que los Diputados hacían y deshacían y convertían el Presupuesto en una especie así de traje con diferentes telas, y remendadas además de eso, dañando, incluso, una actividad seria y un Presupuesto serio de parte del

PROF. CESAR DE LEON: Ejecutivo. A la subcomisión le ha parecido que esto es muy importante, esa es una de las cosas más iluminadoras que dijeron todos ellos. Entonces, ocurre que cuando se lleve a cabo la segunda etapa de la intervención del Legislativo, entonces ya va a haber una maduración de las cosas en el Legislativo. Es decir, habrá parte del Legislativo que es lo que se llama la Comisión Permanente del Presupuesto del Legislativo que sabe como son las cosas, que domina la dificultad interna de hacer un Presupuesto y que por ende tiene plena conciencia de que no se puede jugar con eso. Entonces el hecho de la consideración final del Presupuesto se facilita y en vez de necesitarse tres meses para que se empiece a preguntarse que esto, cómo es esto, para qué es esto, y sobre todo para saber qué es lo que se puede reformar o no, en vez de necesitar tres meses, se necesitaría a lo sumo 45 días o un mes. De modo que la experiencia de la primera etapa sirve para aligerar, para acelerar el proceso final de aprobación, reforma o improbación o rechazo del proyecto de presupuesto. De manera que a nosotros, a la subcomisión, nos parece esto fundamental, esto no es accesorio; y además, la subcomisión estima que allí en ese momento y con la opinión, me estoy refiriendo al primer momento, al momento del trabajo de las vistas fiscales, los Legisladores pueden, incluso, aportar proposiciones, puntos de vista en ese momento, que faciliten al final la consideración del pleno del Legislativo. Yo creo que eso es fundamental, yo creo que esa es la idea que debe ser aceptada aquí en la Comisión. Yo me refería entonces al fondo del asunto, creo que eso es importante

PRIM. CESAR DE LEON: Sobre si se debe dejar establecido en la Constitución este asunto, yo estoy de acuerdo con eso y esgrimí ese argumento aquí en varias ocasiones. Pero yo me pregunto. ¿Habrá alguna manera, que no sea la de que aparezca como texto constitucional, de garantizar eso que hemos nosotros considerado como importante y fundamental.? Si hubiese, no estaría en contra de suprimir el texto. Yo por lo tanto estoy planteando lo siguiente: creo que el hecho es fundamental y debe ser garantizado. Si para eso es menester el recurso constitucional, es decir, que aparezca en la Constitución, debe estar en la Constitución. Si es posible lograr ese hecho, es decir, el hecho de que la Comisión Permanente del Legislativo, entre a analizar el Presupuesto desde su misma formación o génesis de otra manera que no sea Constitucional, yo podría estar de acuerdo. Yo dejo la cuestión abierta, porque creo que es fundamental y debe ser entonces, decidida desde el punto de vista jurídico, pero el hecho fundamental debe ser admitido por la Comisión. Esa es mi intervención señor Presidente.

DR. JORGE FABREGA: Muchas Gracias. Hay una proposición, una enmienda del Ingeniero Landau, pero como el Licenciado Miller, ya había pedido la palabra, una vez que es suya, le voy a dar la palabra al Licenciado Miller, después el Ingeniero Landau, después el Licenciado Arosemena.

LCDO. EMETERIO MILLER: Señores miembros de la Comisión, yo creo, que uno de los temas que más hemos conversado, ha sido el problema del Presupuesto, por la misma delicadeza del tema, lo que encierra la materia de

LCDO. EMETERIO MILLER: Presupuesto. Por un lado es necesario que exista la garantía de la relación armoniosa entre el Organo Legislativo y el Organo Ejecutivo, y una de las formas que se pueda dar eso, es a través del manejo del Presupuesto, ya sea cuando lo prepara el Organo Ejecutivo y cuando pasa al Organo Legislativo; y por otro lado el Presupuesto es algo muy técnico, muy técnico y me pregunto yo si es suficiente que un Organo Ejecutivo prepare un Presupuesto y se lo presente a una Asamblea, para que esa Asamblea, se meta en un asunto tan técnico, que lo pueda resolver en un tiempo, que le hemos señalado nosotros mismos a ese Organo. Cosa que yo personalmente considero que el artículo, no está demás, definitivamente, no está demás, es una norma que tiene que aparecer en la Constitución; y la preocupación del Doctor De León, en mi opinión personal, no se puede soslayar a través, de una ley, definitivamente. Por eso es que yo sí creo y voy a darle mi voto favorable a que se mantenga el artículo tal como fué preparado por la subcomisión, porque inclusive, políticamente, permite que ambos organismos puedan protegerse ante la opinión pública, porque establece la obligatoriedad de la participación del Legislativo en la vista relacionada con el Presupuesto, inclusive, yo creo que ha sido, la redacción de la norma ha sido muy sabia; ellos no van a decidir el Presupuesto, sino ellos van a darse cuenta de cómo se prepara un Presupuesto. Eso le va a permitir a ellos, al presentarse el Presupuesto al Organo Legislativo, que sea del conocimiento y que por ende, se evite lo que se planteó en años anteriores el problema político en que se convertía el Presupuesto

LCDO. EMETERIO MILLER: Nacional. Así que yo definitivamente considero que la norma sí tiene su razón de ser y en este caso debe aparecer en la Constitución.

Muchas Gracias.

DR. JORGE FABREGA: Muchas Gracias. El Ingeniero Landau, el Licenciado Arosemena y el Licenciado Sossa.

ING. CARLOS E. LANDAU: Señor Presidente, señores Comisionados.

Yo quiero manifestar, que estoy totalmente de acuerdo que se incluya este artículo en la Constitución y estoy muy de acuerdo con la explicación que dió el Profesor De Leon, sobre las razones que justifican que esto se incluya. Debemos pensar, que hoy día la elaboración del Presupuesto, está en manos de una Ministerio de Planificación y Política Económica y cuando se dan las consultas de los Ministerios con aquel señor Ministro y su equipo, prácticamente, como dijo, uno de ellos, él es quien tiene la tijera, pero el Ministro que va luchando o el Ministerio o la entidad que va luchando por su parte del Presupuesto, no cuenta con frecuencia con el apoyo, digamos político, que se requiere para que pueda incluirse en ese Presupuesto, obras o recursos que son debidamente justificados o necesarios, sino que se guían a veces sólo, por el criterio de quién sea el Ministro de Planificación, en ese momento. Yo creo que esto viene a subsanar muchas de esas situaciones, sin embargo, yo estoy proponiendo una modificación en el sentido de que diga de la siguiente manera: "El Organo Ejecutivo celebrará, durante el período de elaboración del Presupuesto, porque aquí dice nada más "se dará consultas presupuestarias con las diferentes entidades del Estado", pero no

ING. CARLOS E. LANDAU: dice cuando. Es decir, podrían hacerse las consultas presupuestarias después que ha sido aprobado. Yo digo, que se especifique que se darán "durante el período de elaboración del Presupuesto, consultas con las diferentes entidades del Estado; y a continuación dice: "La Comisión Permanente de Presupuesto participará", pero no dice cuál Comisión Permanente de Presupuesto? a veces los Ministerios tienen su propia Comisión; yo quiero que diga así "La Comisión Permanente de Presupuesto del Organo Legislativo", para que quede más claro, lo demás sigue igual. La propuesta, señor Presidente, es la siguiente:

"Artículo 3. El Organo Ejecutivo celebrará, durante el período de elaboración del presupuesto, consultas con las diferentes entidades del Estado.
La Comisión Permanente de Presupuesto del Organo Legislativo participará....."

DR. JORGE FABREGA: Muchas Gracias Ingeniero Landau. Alvaro Arosemena.

LCDO. ALVARO AROSEMENA: Nosotros formamos también parte de la subcomisión que debatió los documentos relacionados con el presupuesto general del Estado y en esa subcomisión, como han manifestado otros Comisionados, se debatió con mucho interés y con mucho cuidado este tema, dada la importancia que el mismo tiene. Yo creo que las explicaciones que ha dado el Profesor De León, han sido muy claras, muy precisas, muy atinadas en relación con este asunto del Presupuesto, y efectivamente consideramos que el Organo Legislativo debe participar en esas dos etapas que ha mencionado el Profesor

LCOD. ALVARO AROSEMENA: De León, que es muy importante para los efectos del Presupuesto. Los miembros de la Comisión Permanente, deben participar desde el inicio de la elaboración del Presupuesto, para que se vayan empapando del manejo de esa técnica de elaboración del Presupuesto. Y para que ellos vayan considerando verdaderamente que el asunto se está haciendo con la seriedad y con la importancia que amerita ese instrumento; y que la impresión que ellos tengan en relación con esto, se las trasmitan también a sus compañeros del Organo Legislativo, y que al mismo tiempo ellos pueden hacer observaciones en la instancia de la elaboración del Presupuesto, que vaya logrando ese entendimiento y esa armonía que debe existir entre el Organo Ejecutivo y el Organo Legislativo. El Presupuesto, siempre ha sido una materia muy debatida y muy política y muy criticada. En años anteriores y me imagino que ahora también existe esa posibilidad. El Presupuesto ha sido muy debatido y muy utilizado para asuntos políticos, de tal manera que si se desea que verdaderamente tengamos un Presupuesto equilibrado, balanceado y serio, deben los dos Organos trabajar lo más armoniosamente posible. Por el otro lado, también entendí de parte del señor Contralor y de parte del Ministro de Hacienda y del Director de Presupuesto, que ellos hacían este tipo de recomendación y que, aunque no se trata de, posiblemente de una norma jurídica constitucional de esa jerarquía; es la única manera que veo que el Organo Legislativo pueda participar desde el inicio en la elaboración de este instrumento y por ese motivo anuncio que voy a votar a favor de este artículo y que considero que debe permanecer como norma constitucional.

DR. JORGE FABREGA: Licenciado Sossa, Licenciado Endara.

LCDU. GUILLERMO ENDARA: Gracias señor Presidente, estimados...

DR. JORGE FABREGA: Licenciado Endara, primero el Licenciado Sossa.

LCDU. GUILLERMO ENDARA: Con mucho gusto.

DR. JORGE FABREGA: Licenciado Sossa, tiene la palabra, después el Licenciado Endara.

LCDU. JOSE A. SOSSA: Yo quería manifestar que también me inclino porque se mantenga de manera muy especial, la segunda parte, el segundo párrafo del artículo tercero. No tengo, ningún inconveniente en cuanto al primer párrafo, pero sí creo que debe sufrir una modificación, porque al hablarse aquí de una manera tan general y en forma obligante para el Ejecutivo, de que debe consultar a diferentes entidades del Estado, me parece que estamos dejando una norma muy ambigua, que se puede prestar para muchos conflictos políticos. Si vamos a hacer obligatorio que el Ejecutivo, tenga que consultar a alguien, yo creo que debemos indicar a quién es que él debe de consultar, porque entidades del Estado es todo y aquí estamos diciendo, que "celebrará consultas", o sea es un mandamiento constitucional que se está haciendo. Este primer párrafo, es el que yo pediría que meditáramos y modificáramos. Si vamos a ponerlo como obligatorio, especificar a quién y si no y si se quiere dejar así de esa manera general de las entidades del Estado, entonces que se deje como potestativo. Es la observación que quisiera hacer. O se pone como potestativo o sea un poquito más ambiguo en ese sentido o se precisa en el otro, o sea en una de las dos.

LCDO. JOSE A. SOSSA: Yo preferiría lo que usted acaba de decirme, porque, perdón, señor Presidente, preferiría esa forma, porque en todo caso, este primer párrafo, creo que va dirigido a que el Organo Ejecutivo consulte dentro de su propia estructura administrativa; así es que yo creo, que perfectamente puede quedar como potestativo.

LCDO. EMETERIO MILLER: Así es como se hace.

LCDO. JOSE A. SOSSA: Exacto, se hace, sí, pero de la manera como; y perdón que hagamos este diálogo; de la manera como está redactado al obligársele a consultar y no definir a quién pareciera que el Ejecutivo tiene que consultar absolutamente con cuanta entidad existe en el aparato estatal. Entonces digo, o se pone potestativo o se define a quien debe consultar o me inclinaría por la fórmula que ha indicado el Presidente. "Podrá consultar", etc.

DR. JORGE FABREGA: Licenciado Sossa, esto está.....

LCDO. JOSE A. SOSSA: En el primer párrafo.

DR. JORGE FABREGA: Doctor Roberto Arosemena.

DR. ROBERTO AROSEMENA: El espíritu de la norma, que trata de que el Organo Ejecutivo consulte a las entidades del Estado que prepara el Presupuesto. Estamos pensando en Instituciones Autónomas, Semiautónomas y del Gobierno Central, y esa es la forma habitual como se procede. Se daría el caso de que podrá consultar que el Ejecutivo le prepara mañana el Presupuesto, sin haber consultado directamente al INTEL o al IRHE, con toda una serie de implicaciones. Yo diría, que tal como está, creo que sería conveniente dejarlo.

DR. JORGE FABREGA: Gracias Doctor Arosemena.

LCDO. GUILLERMO ENDARA: Señor Presidente, estimados colegas.

Ya yo no dudo, en que la mayoría de los miembros de esta Comisión, están de acuerdo con la adopción del artículo tercero. Así es que, yo de esto, no hago gran problema, pero sí me preocupa, ahora, la forma como está redactado. Me preocupa porque podría ser causa de recursos de inconstitucionalidad. José Antonio Sossa ha señalado la primera parte del artículo, que puede prestarse para discusiones, de que determinada "entidad del Estado" no fué consultada, por lo tanto el Presupuesto, es inconstitucional; digo yo; eso no lo dice, José Antonio Sossa, pero la palabra "Entidad del Estado" se presta para que se discuta que como no se consultó determinada entidad del Estado, es inconstitucional el Presupuesto. Ahora, me preocupa más todavía la segunda parte. Yo he, no he sido Gobierno, no tengo la experiencia de Gobierno, salvo once cortos días. Pero yo apelo a la experiencia que tienen aquí muchos de los estimados colegas, por ejemplo, al colega Oydén Ortega. El sabe lo que es preparación de un Presupuesto de un Ministerio. En un Ministerio, si no estoy equivocado, colega Ortega, los distintos Jefes de Departamento, comienzan a preparar el Presupuesto y hacer consultas entre ellos y a discutir entre las distintas necesidades. Como el artículo habla que participará el Organó Legislativo en las consultas y discusiones que efectúa el Organó Ejecutivo, ¿Se refiere a esas discusiones y consultas que celebran los Jefes de Departamento del Ministerio de Trabajo? No puede ser. Entonces, después, se celebran a nivel del Ministro, y comienza a coordinar toda esa labor el

LCDR. GUILLERMO ENDARA: Ministro; ya el Ministerio comienza a organizar la labor de los distintos Departamentos y comienza a preparar su proyecto; y ahí se producen unas series de consultas y discusiones. Se trata de esas consultas y discusiones? Yo creo que no, todavía, porque todavía, se trata de algo interno del Ministerio.

DR. JORGE FABREGA: Vamos a ordenar.

LCDR. GUILLERMO ENDARA: Entonces, no se trata de las consultas que se operan entre Departamento de un Ministerio o las consultas que se dan a nivel de un Ministerio cuando prepara su primer Proyecto, que se lleva actualmente el Ministerio de Planificación. En la forma como está redactado la Comisión Permanente de Presupuesto debe participar en todas esas consultas y discusiones, porque se efectúan dentro del Organo Ejecutivo. Yo me imagino, que lo que quiere esta norma decir, es que es lo que se llama ahora "vistas presupuestarias", en que a nivel del Organismo que prepara el Presupuesto, recibe a las distintas "entidades del Estado" y allí se plantea el Ministerio, la entidad del Estado, prepara, presenta sus necesidades y entonces comienza a operar la tijera. Yo me imagino que esa es la intención pero el artículo lo dice. Aquí dice: se participará en las consultas y discusiones. Me preocupa que no se de cumplimiento al tenor literal de esta norma y entonces vengan todos los Presupuestos con el vicio de inconstitucionalidad. No tengo solución a este problema no tengo respuesta concreta sobre redacción. Pero, como se nota, que efectivamente, va a haber una mayoría, les dejo esta preocupación paraojalá alguien

LCDO. GUILLERMO ENDARA: con mayor experiencia pueda darle una redacción que no se preste a estas discusiones posteriores. Muchas Gracias, señor Presidente.

DR. JORGE FABREGA: Gracias. Doctor Pedreschi.

DR. CARLOS PEDRESCHI: Señor Presidente, estimados Comisionados.

Para solidarizarme con todos los colegas, que en esta tarde han respaldado el principio consagrado en el artículo tres (3), que estamos discutiendo. Con ello estimo que no estamos en presencia de una norma ni secundaria, ni tampoco innecesaria. La norma es importante y, además práctica. Afortunadamente varios colegas que me han antecedido en el uso de la palabra, han abonado y han razonado esta posición que estoy resumiendo, al tiempo que dejo expresado lo que me han escuchado. Yo invitaría a los Colegas Alemán y Galindo, a que reconsideren sus posiciones para facilitar una solución al aspecto en que nos encontramos.

DR. MARIO GALINDO: Está complacido, yo retiro mi proposición.

DR. CARLOS PEDRESCHI: Muchas Gracias. En la inteligencia, de que sinceramente estamos frente a una norma de rango constitucional, pero al mismo tiempo, suficientemente práctica, por lo demás. Por lo que hace al colega Endara, verdad, apenas señalo, que las normas de cualquier categoría, tienen que interpretarse, debemos esperar que se interpreten, racionalmente. Yo no creo que una Corte vaya a declarar inconstitucional un Presupuesto porque no alcanzó el tiempo para consultar a todas las entidades. Finalmente, el Ingeniero Landau, ha hecho una precisión que me parece oportuna. El sugiere que cuando en ese artículo se habla de Comisión de Presupuesto,

DR. CARLOS B. PEDRESCHI: se indique o se aclare, que se está refiriendo ese artículo a la Comisión de Presupuesto del Organo Legislativo. Terminó, pues, solicitando un voto afirmativo para el artículo con la modificación sugerida por el Ingeniero Landau.

ING. CARLOS E. LANDAU: Quiere leer esa modificación, que no se ha leído.

DR. JORGE FABREGA: Se va a leer la modificación del Ingeniero Landau, para que quede constancia en acta.
señor Secretario.

ING. CARLOS E. LANDAU: Yo acabo de incluir esa reforma y acoger la preocupación que presentó el Comisionado Endara y le he dado otra redacción, que me parece que recoge lo que hemos estado discutiendo.

DR. JORGE FABREGA: Señor Secretario léala.

LCDO. NANDER PITTY: Dice así:

"El Organo Ejecutivo celebrará durante el período de elaboración del Presupuesto, consultas con las diferentes entidades del Estado. La Comisión Permanente de Presupuesto del Organo Legislativo participará en las vistas presupuestarias que efectúe el Organo Ejecutivo con los Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas y Empresas Estatales."

LCDO. NANDER PITTY: Quiero hacer uso de la palabra.

DR. JORGE FABREGA: Aquí el Secretario, desea hacer unas observaciones.

LCDO. NANDER PITTY: Yo creo que en realidad la mecánica de elaboración del Presupuesto, es algo

LCDO. NANDER PITTY: desconocido en el país; quizás no ha recibido la debida publicidad y es difícil elaborar una norma de rango constitucional, que indique como se va a elaborar ya el Presupuesto en detalle. Se está elaborando una norma para vigencia futura con independencia de quién sea el que gobierne, que fuerza política sea la que gobierne el país; y la idea es que en esa mecánica de elaboración del Presupuesto haya procedimientos expeditos para los fines propuestos y no que se produzca un efecto negativo. En los últimos años el Presupuesto se ha venido elaborando sobre la base de proyectos que son preparados en cada entidad autónoma y en cada Ministerio; cada Ministerio tiene uno o más analistas de Presupuestos que presentan su anteproyecto. El Ministerio de Planificación, que no cumple funciones nuevas porque antes de existir el Ministerio de Planificación, existía una Oficina de Planificación adscrita a la Presidencia de la República, que cumplía los mismos fines y antes de esta Oficina de Planificación con cierto carácter, es decir, semiautonomía, era también el Organó Ejecutivo, directamente desde la Presidencia de la República, la que preparaba el Proyecto de Presupuesto, que era enviado, luego al Organó Legislativo para su consideración, modificación, aprobación o rechazo. Utilizaban más o menos el mismo método. Ahora lo que se hace es lo siguiente: El Ministerio de Planificación le dice a cada entidad cuyo Presupuesto deba ser aprobado por el Consejo de Gabinete, en virtud de lo que determina el artículo 180 de la Constitución, que de acuerdo con su Presupuesto del año anterior que era de tanto y a las disponibilidades financieras

LCDO. NANDER PERRY: para el siguiente año, su tope presupuestario será de tal cantidad; y que dentro de ese tope presupuestario debe tratar de acomodar todo su programa de acuerdo con las prioridades que cada entidad señale. Tiene ese grado de autonomía en la elaboración del Presupuesto. Pero nunca en ningún año, ninguna entidad, ni los Ministerios, ni las entidades autónomas o semiautónomas, o las empresas mixtas o las empresas estatales, se ajustan a los topes presupuestarios; donde le dicen: su tope presupuestario es 6 millones y medio de balboas, porque el año pasado, usted, tuvo 7 millones y medio y este año, solamente se le puede dar un monto de un millón de balboas, tengan la seguridad, que esa entidad, ha presentado un Presupuesto por veinti pico millones de balboas y donde se le dice, que el tope es 50, presenta un presupuesto por 150 ó por 200 millones de balboas. Es aquí, entonces, en esa etapa de confrontación del trabajo de elaboración de los anteproyectos por las diferentes entidades, donde entra el Ministerio de Planificación a hacer las vistas con miras de lograr encuadrar dentro de las posibilidades reales, las aspiraciones de todas las entidades cuyos presupuestos deban ser aprobados. Esas vistas, que generalmente se han celebrado y que en algunas ocasiones no se han podido celebrar, constituyen ya, una etapa de decisión política, que significa desechar programas y proyectos y cambiar las órdenes de prioridades en otros. Porque en este país, como en la mayoría de los países de América Latina, todavía no se está utilizando, el método con base cero; elaboración del Presupuesto con base cero, que se utiliza en los Estados Unidos y se utiliza en la mayoría de los países industrializados.

LEDO. NANDER PITTY: Y la norma que aquí se ha propuesto, ninguna va encaminada hacia una elaboración científica del presupuesto de acuerdo con esas ideas utilizadas en los países industrializados. Hacer un Presupuesto con base cero, significa, hacer primero un inventario de lo que se tiene, y luego de lo que existe y de los recursos que se tiene y aquí generalmente se hace el Presupuesto sobre la base de las aspiraciones, sin tomar en consideración lo que se tiene o lo que no se tiene; y por eso es que en muchos Departamentos, usted, ve que cada año hay partidas similares para la compra de mobiliario o para la compra de equipo, cuando posiblemente con la utilización del mobiliario o del equipo existente, sabiendo qué cantidad hay en todas las entidades del Estado, podría redistribuirse y hacerse un Presupuesto más científico. Pero yo digo esto, porque cuando estuvo aquí el Ministro de Hacienda, puso énfasis en lo siguiente: El aceptaba que era muy beneficiosa la participación del Organo Legislativo en esta etapa política de las vistas presupuestarias, porque era la etapa en la cual se iban a decidir las órdenes de prioridades en la ejecución de proyectos y programas. Pero en la modificación que ha propuesto el Ingeniero Landau y que ha recibido apoyo por algún orador durante esta discusión se está indicando que es durante el período de elaboración. El período de elaboración, es una cosa diferente al período de las vistas o sea si es durante el período de elaboración va a ser desde el inicio de la elaboración del anteproyecto, que va a efectuarse la vista y que va a tener participación el Organo Legislativo; y aquí nunca más habrá Presupuesto, si este sistema se mantiene. El sistema de la norma que propone la

LCDO. NANDER PITY: subcomisión, es diferente, porque habla de la celebración de consultas y allí si yo creo que tiene mucho peso la observación que ha hecho el Licenciado José A. Sossa, de que quizás no debería ser un carácter, no debería tener un carácter compulsorio, porque en un momento determinado, quizás es inconveniente, no solamente por falta de tiempo, sino porque no sea conveniente hacer una vista total con todas las entidades del Estado, porque de antemano se les ha dicho a unas entidades del Estado, usted, no va a tener más Presupuestó que este y no vamos a perder el tiempo haciendo una vista con usted, sino que esa entidad tiene que ceder en el orden de las prioridades nacionales al funcionamiento de otras entidades; y la participación en la consulta a ese nivel político es saludable; es la consulta que hace el Organo Ejecutivo con el Organo Legislativo antes de enviarle sus documentos, pero poner a participar al Organo Legislativo en la etapa de la elaboración del Presupuesto, va a complicar la elaboración del Presupuesto y luego vendrán las demandas de inconstitucionalidad. La proposición que ha sido modificada, porque, yo creo que, todavía conduce a los mismos fines, dice así: "El Organo Ejecutivo, celebrará durante el período de elaboración del Presupuesto, consultas con las diferentes entidades del Estado. La Comisión Permanente del Presupuesto del Organo Legislativo participará en las vistas presupuestarias que efectúa el Organo Ejecutivo, con los Ministerios y entidad autónomas y semiautónomas y empresas estatales". Que va a decir, el intérprete de la norma. Desde el punto de vista jurídico, cuando esto se enfrente a una demanda de inconstitucionalidad, en la Corte Suprema de Justicia el Organo

LCDO. NANDER PITY: Legislativo participará en las vistas presupuestaria y ese artículo dice que se "celebrarán consultas con las diferentes entidades del estado durante el período de elaboración del Presupuesto". Estas vistas presupuestarias son estas consultas que están ordenadas en este mismo artículo. Hay otro aspecto sobre el cual yo quería llamarles la atención y es el siguiente:

La Constitución actual establece una participación del Organo Legislativo, más allá, de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, que también es Organo Legislativo y que también tiene facultades de hacer leyes y no solamente la que comunmente se conocen para la aprobación de los Tratados, sino que una Ley objetada por el Organo Ejecutivo y aprobada por insistencia por el Consejo Nacional de Legislación, puede ir en el sistema actual a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, que es la entidad que tomará la decisión final sobre la Ley. La norma actual establece una participación de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Gabinete, en que se discuta el Presupuesto de Ingresos y Egresos y de Inversiones Públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas y semiautónomas y de las empresas estatales. Y esto también tiene un sentido, porque la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos está integrada por el Presidente, que es elegido por votación general y por los Vicepresidentes, que también son elegidos por votación general, que es la aprobación de la votación que se ha hecho dentro de cada provincia, y cada uno de los Vicepresidentes corresponde

LEON. NAPPER PITTY: a una provincia del país y una adicional por la Comarca de San Blas. De manera que ese sistema actual permite que cada provincia tenga su voz en la etapa esta de la aprobación del Presupuesto. Pero una Comisión de Presupuesto del Organo Legislativo, que de antemano ya se está diciendo, por medio de una norma constitucional, que el Organo Legislativo debe tener una Comisión de Presupuesto; sistema que es contrario al sistema tradicional, que es el régimen interno, la ley que establece el régimen interno del Organo Legislativo, en el que se establecen las Comisiones que ha de tener el Organo Legislativo; esta norma está diciendo que esta Comisión creada con rango constitucional participará en las vistas presupuestarias y esta Comisión puede, por decisión del Organo Legislativo, cuando dicte su régimen interno, estar conformada en otra forma, de acuerdo con lo que determine la mayoría política dentro del Organo Legislativo. Puede decidirse que la Comisión Permanente de Presupuesto, o Comisión Especial, de acuerdo con la terminología que se emplee, pueda ser elegida por mayoría de votos; entonces no representará ni a todos los sectores del país y puede estar representando solamente la mayoría política y esto podrá crear también complicaciones en la elaboración del Presupuesto. Con el ánimo de contribuir al debate solamente, quería transmitirles mis ideas sobre el particular por la poca experiencia que he tenido en las actividades públicas.

DR. JORGE FABREGA: Muchas gracias, señor Secretario; yo creo que el Licenciado Miller había pedido la palabra.

LCCO. FEMTERIO MILLER: Es que yo definitivamente considero, si la norma se da tal como está originalmente, señala: "el Organo Ejecutivo celebrará consultas", yo creo que las consultas que se van a celebrar no son obligatorias para el Ministerio de Planificación con las entidades encargadas de señalar como se va a repartir el presupuesto. Ahora esas consultas, en mi opinión, no implican necesariamente que tiene que ser todo el organismo. Ahora yo quiero hacerle una pregunta al Licenciado Ortega. Actualmente cómo se maneja ese asunto del Presupuesto?

LCCO. OYDEN ORTEGA: Cuando se está en la formulación del Presupuesto, en realidad hay muchas etapas, como ha señalado el Licenciado Nander Pitty. Llegado el momento, el Ministerio de Planificación ha optado últimamente, digamos cuando decimos últimamente, estamos hablando de los últimos 6 años, de decirle a cada institución que tiene un tope sobre el cual esa Institución debe formular su presupuesto de operaciones. Ese tope por lo general, también es de un pequeño porcentaje sobre el presupuesto vigente en ese momento. Los distintos departamentos y sesiones trabajan a lo interno para formular el presupuesto, en primer lugar, de ese Ministerio o de esa Institución. Existen analistas de presupuestos en cada uno de los Ministerios o Instituciones, y esos analistas, en ese mismo instante están coordinando con los analistas del Ministerio de Planificación y Política Económica, y en el Ministerio de Planificación y Política Económica hay un analista responsable de la formulación a su vez del presupuesto de cada Ministerio o Institución, de modo que hay un seguimiento

LCDO. OYDEN ORTEGA: para cada caso. Cuando los Ministerios o las Instituciones cumplen con una fecha que también da el Ministerio de Planificación para que presenten sus anteproyectos de presupuestos, se produce entonces lo que se llama un proyecto de Presupuesto Nacional, que posteriormente entonces, es consultado con cada una de las instituciones y es cuando ocurre el fenómeno de las Vistas Presupuestarias. No hay Vista Presupuestaria con anterioridad a ese hecho. Con anterioridad hay discusión a lo interno de los Ministerios y de las Instituciones, y solicitudes de buenos deseos, de muy buenos deseos, y subrayo la palabra buenos deseos porque no pasan de ser buenos deseos.

Entonces, después de esa Vista Presupuestaria es cuando se adopta y se aprueba el presupuesto.

DR. JORGE FABREGA: Gracias.

LCDO. EMETERIO MILLER: Después de la intervención del colega Ortega que ha sido bastante clara, creo que esa es la intención de los Comisionados y es lo que queremos que se plasme en el artículo que debemos aprobar esta tarde. Muchas gracias.

DR. MARIO GALINDO: Sugiero la conveniencia de que el artículo se apruebe, en principio, con la celebración de las vistas y que pase a una subcomisión que redacte el tema de manera adecuada, porque si no vamos a quedarnos aquí el resto de la tarde empantanados.

LCDO. ALVARO AROSEMENA: Celebrará vistas presupuestarias, en vez de consultas, vistas presupuestarias.

DE. CARLOS PEDRESCHI: Para informarles en primer lugar, que yo me siento ilustrado sobre el tema. En segundo lugar para solicitar que se vote y pedir expresamente un voto favorable al texto que se ha presentado, con la única modificación de que donde dice: "la Comisión de Presupuesto", diga "Comisión de Presupuesto del Organo Legislativo". Me parece que estamos complicando el asunto. Se trata de una norma de carácter general importante que consagra un principio muy práctico y muy sano, sencillamente el principio de que el Organo Legislativo empiece a responsabilizarse de sus funciones presupuestarias desde el momento de la formación del Presupuesto. Eso es todo, señor Presidente, o sea que se vote.

DE. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados. Yo he escuchado con toda paciencia, como siempre, la discusión y creo que se puede llegar ahora mismo a una fórmula satisfactoria, porque si vamos a diferir esto para una Comisión, me parece que dilataríamos innecesariamente algo que parece que cuenta con la aquiescencia de la mayoría y que la dificultad ha estado en la redacción. Yo le haría la crítica a la fórmula del Ingeniero Landau de que se refiere a la elaboración del presupuesto que es un concepto que parte desde su inicio hasta el final y eso no es lo que realmente la norma quiere decir, sino que se haga en el momento de las consultas presupuestarias o las vistas presupuestarias, que también se pueden llamar así.

Por otro lado, la misma fórmula del Ingeniero Landau al final menciona Ministerios, etc. etc. y se va en una enumeración que parece también innecesaria.

DR. HUMBERTO RICORD: Yo creo que la fórmula podría quedar casi como está en su original, precisándola un poquito en este sentido: "El Organo Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias", yo no sé si aquí cabría introducir, si se quisiera, pero yo no lo creo indispensable, "hasta donde fuera posible"; pero puedo prescindir de eso; lo esencial es: "El Organo Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado"; agregarle "dependencias", porque entidades del Estado generalmente aquí son las entidades autónomas. Entonces.....

DR. JORGE FABREGA: La Comisión acepta la proposición de "dependencias".

ING. CARLOS F. LANDAU: Retiro la propuesta de modificación para facilitar el entendimiento de la Comisión.

DR. JORGE FABREGA: Ustedes aceptan "dependencias", "dependencias y entidades"? Yo lo interrumpí Doctor Ricord.

DR. HUMBERTO RICORD: Voy a seguir. "El Organo Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. La Comisión de Presupuesto del Organo Legislativo participará en dichas consultas", y punto.

DR. JORGE FABREGA: La subcomisión está de acuerdo? Hay un solo texto, quisiera leerlo señor Secretario?

LICD. NANDER PITTY: Quiero verificar con el Doctor Ricord.

LCDO. NANDER PITY:

"Artículo 3.- El Organo Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. La Comisión de Presupuesto del Organo Legislativo participará en dichas consultas."

DR. JORGE FABREGA: Bueno, la someto a votación. Los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

LCDO. NANDER PITY: 12 votos.

DR. JORGE FABREGA: Muy bien, pasamos al artículo 4º. Algún expositor, alguien desea intervenir?

El Doctor Ricord tiene la palabra.

DR. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, señores Comisionados.

En realidad la premura en que estamos obligados a trabajar en la redacción nos lleva a fórmulas un poco imprecisas como lo está demostrando esta sesión. El artículo 4º dice que "el presupuesto elaborado por el Organo Ejecutivo no podrá presentarse si los egresos no están debidamente equilibrados con los ingresos". Bueno, lo que se quiere decir es que no podrá presentarse, parece una imposibilidad, y yo creo que ningún ejecutivo lleva un presupuesto que diga una cantidad distinta en lo que dice en su contrapartida de egresos, eso es lo que quiere decir, que haya un impedimento de llevar un presupuesto desbalanceado. Fíjense que lo que dice es "no podrá presentarlo", yo creo que es que "no puede elaborarlo". Es decir, que la elaboración del presupuesto no se haga en forma desequilibrada, si no se hace en forma desequilibrada y lo presenta, lo presentará en la

DR. HUMBERTO RICORD: forma equilibrada; yo diría, yo modificaría, es más, usa la palabra "debidamente" que puede dar lugar a problemas, por qué cuál es el equilibrio debido?. Sencillamente lo que se quiere es que las partidas sean iguales en un lado y en otro numéricamente; pero no "debidamente equilibrado"; creo que esta frase introduce un matiz que puede después traer problemas de interpretación: Yo diría que se redactara de la siguiente manera: "En el presupuesto elaborado por el Organo Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos". Esto es una pauta para que los que están haciendo el presupuesto, no para que lo presenten, sino para que lo hagan en esta forma: "En el presupuesto elaborado por el Organo Ejecutivo, los egresos estarán equilibrados con los ingresos" y ahora sí y en vez de repetir "el presupuesto deberá presentarse", yo pondría una coma allí, "y deberá presentarse al Organo Legislativo...." luego lo que viene "y deberá presentarse al Organo Legislativo al menos 3 meses antes de la expiración del presupuesto del año", piensen lo que dice aquí, "del año anterior" y debe ser del año en curso; no es del año anterior, es del año en curso; porque si decimos en el año anterior, en el año 83, en los 3 últimos meses se está elaborando el presupuesto, pero no es del año anterior, sino la referencia es del año en curso. De manera que yo reemplazaría la palabra "anterior" que está allí por "en curso".

DR. JORGE FABREGA: La subcomisión acepta?

DR. MARJO GALINDO: Yo recuerdo que hace algunas fechas el Doctor César De León planteó la cuestión de si era conveniente o no que en la Constitución figurara el criterio del presupuesto equilibrado. Yo he estado leyendo de distintas Constituciones y en muchas de ellas el principio en cuestión no aparece del todo; en otras, si figura con distintas redacciones. Pensé sugerir la idea de eliminar esa previsión, pero no lo voy a hacer, porque me parece que va a traer una discusión tan larga como la anterior. Quiero sí apuntar, que no se si realmente, lo que persigue esa norma sea que haya un total equilibrio entre ingresos o egresos, lo cual pareciera prescribir o prohibir el Presupuesto con superávit o si, realmente, lo que persigue la norma es que en el Presupuesto el monto de los egresos no puede exceder el de los ingresos, pero que si se puede dar un caso de un Presupuesto planeado con superávit en el que el monto de los ingresos sea superior al de los egresos. Ello pudiera ser conveniente cuando de lo que se trata es recaudar fondos más allá de las erogaciones, Sin embargo, nada más quería hacerles el apuntamiento. No voy a proponer nada porque somos capaces otra vez de empantanarnos en una discusión interminable.

DR. JORGE FABREGA: ¿Cómo quedaría el artículo 4º ?

DR. HUMBERTO RICORD: El artículo 4º quedaría así:

"Artículo 4.- En el presupuesto elaborado por el Organó Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos, y deberá presentarlo al Organó Legislativo al menos tres meses antes de la expiración del presupuesto del año en curso."

DR. HUMBERTO RECORD: O si se quiere "del año fiscal en curso", pero queda sobre entendido que es el año del Presupuesto.

DR. JORGE FABREGA: Quizás del año fiscal en curso, no sería mejor? Bueno, aceptada la redacción.

DR. ROBERTO AROSEMENA: Nosotros aceptamos la propuesta, pero queremos verla por escrito.

DR. JORGE FABREGA: Ahora, sin perjuicio de eso, alguna otra persona quisiera intervenir, con respecto al artículo 4º? Como no, Licenciado Ortega.

LCDO. OYDEN ORTEGA: Mi intervención no es para modificar en nada el artículo 4º. Yo no he estado votando y me he estado absteniendo para cooperar con la discusión, porque creo que después de tanta consulta que se ha hecho y de tanto trabajo en la subcomisión, tenemos un proyecto que regula la cuestión presupuestaria bastante razonable y bastante propia, a la situación que nosotros queremos. Sin embargo, hay algunos aspectos por los cuales particularmente me he tomado la molestia de ir indagando más y quizás en una próxima discusión de estos artículos, ya aprobados en principio, se puedan mejorar. Por eso creo que vale la pena aprobar estos artículos en principio tal como están. Por ejemplo, el comentario con relación al artículo 4º que estamos discutiendo, hay que diferenciar en mi opinión, lo que es Presupuesto de operaciones y lo que es Presupuesto de Inversiones. Es bien difícil que un Presupuesto, sin distinguir entre Presupuesto de operaciones e inversiones, pueda reunir en cualquier país del mundo, las características que

LCDO. OYDEN ORTEGA: esa norma impone. Porque precisamente, cuando se formula un Presupuesto, y estoy hablando por ejemplo en el caso del Presupuesto de Inversiones, hay que tener en cuenta los recursos que puedan captarse de financiamientos internos y externos; de suerte que esa es una condición indispensable y es muy posible que en ese momento al formularse el presupuesto y presentarse, todavía no esté concretado ese financiamiento. Es más, es posible que al mismo tiempo, simultáneamente, el Organo Legislativo esté discutiendo una autorización al Gabinete, de acuerdo con los principios nuevos que hemos aprobado de los proyectos, para que gestione esos créditos extraordinarios, o gestione esos préstamos internacionales. Pero es precisamente para poder hacer frente al Presupuesto de Inversiones. No estoy hablando del Presupuesto de Operaciones, al cual podría aplicarse una norma como la que nosotros estamos discutiendo. Estimo que no deba ahora hacerse la distinción entre el Presupuesto de Operaciones e Inversiones; señalo nada más la preocupación para recogerla y ver si en una posible vuelta nosotros podríamos ya ir concretando eso más; porque creo que también no es lo mismo traer a los funcionarios que vinieron acá en un plan de cooperación con la Comisión, antes de la aprobación de estos artículos y traerlos después de la aprobación de estos artículos. Yo creo que eso va a producir una mayor claridad en cuanto a lo que nosotros queremos.

DR. JORGE FABREGA: Muchas Gracias, Licenciado Ortega. Alguna otra persona desea intervenir? Bueno, anuncio que va a cerrarse la discusión. Se cierra. Los que están a favor del artículo 4º que levanten la mano.

LCDO. BANDER PITTY: 12 votos.

DR. JORGE FABREGA: Se procede al artículo 5º. Licenciado
Miller.

LCDO. EMETERIO MILLER: Señor Presidente, así como antes de-
fendí el artículo 3º, en este caso
yo sí creo que está demás el artículo 5º también, porque es-
te artículo es algo interno de la Comisión que va a ver el
Presupuesto, así es que así como defendí el 3º voy a pedir que
eliminen el 5º.

DR. JORGE FABREGA: Entonces ya que tienen un criterio deter-
minado, vamos a la votación. Los que es-
tén a favor del artículo 5º tal como está que levanten la ma-
no. Esa es una proposición no propuesta. Se elimina. Los
que están a favor del artículo 5º que levanten la mano.

LCDO. BANDER PITTY: 2 votos queda eliminado.

DR. JORGE FABREGA: El artículo 6º como vemos tiene 3 párra-
fos. Vamos a leer párrafo por párrafo.

El párrafo primero dice:

"El Organó Legislativo podrá
eliminar o reducir partidas de
gastos propuestos por el Organó
Ejecutivo, con excepción de las
que se necesitan para el servi-
cio de la deuda pública, las de-
más obligaciones contractuales
del Estado y las inversiones au-
torizadas en los planes y progra-
mas previstos en la Ley del Plan
de Desarrollo Económico y Social."

Tiene la palabra el Doctor Alemán, luego el Doctor Galindo.

DR. ROBERTO ALEMAN: Para sugerir un cambio en la redacción
ya que obviamente la palabra "servicios"
no armoniza con las palabras "demás obligaciones" ni armoniza

DR. ROBERTO ALEMÁN: tampoco con las palabras "inversiones autorizadas". Yo por lo tanto sugiero, voy a leer muy despacio, que el primer párrafo del artículo se reforme para que quede así: "El Organo Legislativo podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestos por el Organo Ejecutivo, con excepción de las que se necesiten, en lugar de "necesitan", para el servicio de la deuda pública, para cubrir las demás obligaciones contractuales del Estado y para cubrir las inversiones autorizadas en los planes y programas previstos en la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. Repito que mi principal objeción es que la palabra "servicios" no armoniza con "demás obligaciones" ni armoniza tampoco con "inversiones autorizadas". En el párrafo esa palabra solamente, o sea la palabra "servicios" solamente armoniza con la "deuda pública", pero no con el resto del párrafo. Gracias.

DR. JORGE FABREGA: Doctor Galindo.

DR. MARIO GALINDO: Señor Presidente, yo estoy totalmente de acuerdo con el Doctor Alemán. Precisamente, por lo mismo, he propuesto por escrito una reforma de carácter formal a la primera parte del precepto que nos ocupa. La idea era justamente armonizar gramaticalmente el tenor del precepto. No voy a leer mi propuesta ahora porque coincide en lo esencial con la del Doctor Alemán. Por otra parte, yo propongo que se elimine la referencia, así con nombre propio, a la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. Esa expresión la hemos tomado literalmente de la Constitución Colombiana, Constitución que prevé, efectivamente, con un carácter de gran importancia constitucional la aprobación

DR. MARIO GALINDO: de la ley así denominada. Me parece que en el caso concreto nuestro, ponerle nombre propio a esa Ley es como una especie de cosa traída por los cabellos. Propongo, entonces, que la parte final de esa norma aluda sencillamente a las inversiones públicas, previamente autorizadas por ley, sin darle ningún nombre propio a la ley que aprueba esas inversiones públicas. Yo tengo un proyecto propuesto por escrito, que si quieren se puede utilizar como base porque lo que hace es justamente tomar en cuenta las observaciones del Doctor Alemán que comparto plenamente.

DR. ROBERTO AROSEMENA: Cuestión de orden, la subcomisión adopta el texto de lo expuesto por el Doctor Mario Galindo.

DR. JORGE FABREGA: Doctor Ricord, usted había pedido la palabra.

DR. HUMBERTO RICORD: No la pido porque el texto que se va a discutir es el nuevo, con el cual estoy de acuerdo tal como está.

DR. JORGE FABREGA: Someto a discusión el texto Galindo. Léalo señor Secretario.

LCDO. WANDER PITTY: El artículo 6 propuesto por el Doctor Galindo dice así:

"Artículo 6.- El Organo Legislativo podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de presupuesto, salvo los destinados al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por Ley.

LCDO. NANDER PITTY: (Continuación del Artículo 6.-)

El Organó Legislativo no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación escrita del Ministro responsable de la elaboración del presupuesto, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República.

Si, conforme a lo previsto en este artículo, se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos el Organó Legislativo podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones."

DR. JORGE FABREGA: Anuncio que va a cerrarse la discusión, se cierra la discusión; los que estén de acuerdo con el texto íntegro del artículo, que levanten la mano.

Estoy anunciando por lo que se va a votar. Podemos rectificar, si quieren el primer párrafo, vamos al primer párrafo. Los que estén a favor del primer párrafo que levanten la mano.

LCDO. NANDER PITTY: 13 votos.

DR. JORGE FABREGA: Párrafo 3º, los que estén a favor que levanten la mano. Perdón, tiene la palabra el Doctor Ricord.

DR. HUMBERTO RICORD: Yo quería preguntar si la palabra correcta, aquí al final en la última línea, es "sumas". "podrá aplicar las sumas" ó las cantidades? porque sobran ciertas cantidades; al suprimirse o eliminar sobran ciertas cantidades, pero se puede decir que no son sumas o cantidades?

DR. JORGE FABREGA: La subcomisión lo adopta? Podría ser "cantidades". Bueno, los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

LCDO. NANDER PITTY: 13 votos

DR. JORGE FABREGA: Artículo 7º. No hay abrogación, Doctor Galindo,

DR. MARIO GALINDO: No hay nada.

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

DR. HUMBERTO RICORD: Señor Presidente, propongo una enmienda en el sentido que se elimine la expresión "Decreto con fuerza de Ley".

DR. JORGE FABREGA: Dónde está Doctor Galindo?

DR. HUMBERTO RICORD: Al final del artículo 7º, y que se ponga; "Mediante Decreto aprobado en Consejo de Gabinete".

DR. JORGE FABREGA: Aprobado en Consejo de Gabinete.

DR. MARIO GALINDO: La subcomisión lo prohija.

DR. JORGE FABREGA: Bueno, se somete a votación el artículo 7º, los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

LCDO. NANDER PITTY: 13 votos.

DR. JORGE FABREGA: Artículo 8º. Hay modificación Doctor Galindo?

DR. MARIO GALINDO: Una modificación puramente formal que tiende precisamente a tomar en cuenta las mismas observaciones que el Doctor Alemán trajo a colación en relación con una norma anterior. He propuesto por escrito el nuevo texto del artículo 8º que yo me permito someter a consideración de la Comisión. Ustedes lo tienen a la vista. El texto del artículo que propongo dice así:

DR. MARIO GALINDO:

"Artículo 8.- Si el Organo Legislativo rechaza el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo presupuesto y, también, automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de presupuesto rechazado respecto del servicio de la Deuda Pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por Ley."

DR. JORGE FABREGA: La subcomisión lo prohija? Entonces se somete a votación, los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

LEDO. NANDER PITTY: 11 votos

DR. JORGE FABREGA: Artículo 9º. No hay subrogación Doctor Galindo? Entonces se somete a votación. Los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

LEDO. NANDER PITTY: 12 votos

DR. JORGE FABREGA: Artículo 10. Hay subrogación Doctor Galindo?

LEDO. GUILLERMO ENDARA: Aquí si hay propuesta del Doctor Galindo.

DR. JORGE FABREGA: Quedó prohijada por la subcomisión? Quedó prohijada por la subcomisión el artículo 10 de la subcomisión Galindo. Los que estén por la afirmativa que levanten la mano.

LEDO. NANDER PITTY: Lo tienen, es el artículo 10 que propone el Doctor Galindo. Dice así:

LCDO. NANDER PITY:

"Artículo 10.- El Organo Legislativo no podrá expedir leyes que derroquen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas."

DR. JORGE FABREGA: Se ciera a la discusión, los que están por la afirmativa que levanten la mano.

LCDO. NANDER PITY: 13 votos

DR. JORGE FABREGA: El Presidente de la Comisión los invita a un brindis de vino en el Colegio.

DR. MARIO GALINDO: Hay un artículo adicional.

DR. JORGE FABREGA: Está retirado.

DR. ROBERTO ALFMAN: Señor Presidente yo quería felicitarlo, porque anteayer cuando usted elaboró este programa que íbamos a finalizar el viernes no pensamos que era así.

DR. MARIO GALINDO: No hemos agotado el Orden del Día señor Presidente. Falta el tema presentación y discusión del Informe de la subcomisión sobre Régimen Municipal.

LCDO. NANDER PITY: Ya fué distribuído, el relator es el Ingeniero Landau. Se los distribuímos a todos y a cada uno de ustedes.

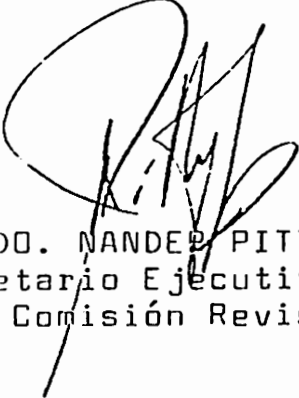
DR. JORGE FABREGA: Se da por recibido y hechos los comentarios; será para votación mañana.

Discusión y votación para mañana o quieren que lo discutamos y lo veamos hoy? Tiene la palabra el Profesor De León.


PROF. CESAR DE LEON: Quería hacer un anuncio nada más con respecto a lo relativo al Organo Legislativo, que está pendiente todavía su parte medular. Mi partido está preparando una propuesta que voy a traer, ojalá mañana mismo para consideración de la Sala, es un anuncio nada más.

DR. JORGE FABREGA: Me permito recordar que cuando se inicia la sesión estoy pidiendo que se señale el nombre de los Comisionados que no están en el momento en que se inicia la sesión para que quede constancia en Acta. Nada más un pequeño aviso para los efectos psicológicos correspondientes.

Habiéndose agotado el Orden del Día, se da por clausurada la sesión.



LCDO. NANDEE PITY
Secretario Ejecutivo de
la Comisión Revisora



DR. JORGE FABREGA
Presidente de la Comisión
Revisora