

Asamblea Legislativa, cuyo texto se transcribe inmediatamente:

"Artículo 16: Se adiciona el Artículo 247-A al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, así:

'Artículo 247-A: Los presupuestos de funcionamiento de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República, individualmente considerados, no serán inferiores al dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Ambos presupuestos se incrementarán, anualmente, al menos en forma proporcional al aumento del Presupuesto General del Estado. Para garantizar la independencia presupuestaria financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, en razón de su responsabilidad fiscalizadora, y para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 155 de la Constitución Política, ambos organismos elaborarán sus propios presupuestos. Con el propósito de materializar, de manera efectiva, el desarrollo de su administración, el Gobierno Central deberá transferir a las precitadas entidades, las partidas asignadas, conforme al periodo establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado.

El presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa incluirá las partidas circuitales y, para su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del presupuesto de funcionamiento. El componente circuital del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior."

III. En cuanto a las normas de la Constitución Política de la República que se estiman infringidas y los conceptos de tales infracciones, el actor señala las siguientes:

'Artículo 264: Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación."

Concepto de la infracción Constitucional:

"La norma transcrita, que, en lo esencial, coincide con lo que dispone el artículo 134 de la Constitución española, es la primera de las disposiciones contenidas en el Capítulo 2° del Título IX de la Constitución, capítulo que contiene los principios constitucionales básicas que disciplinan la institución presupuestaria.

A propósito del referido capítulo, el Dr. César Quintero ha señalado que:

"Este Título, que antes era el X y constaba de dos Capítulos, ha sido enriquecido con un excelente Capítulo Adicional. Aludimos al Capítulo 2, titulado 'el Presupuesto General del Estado'.

Siempre combatimos las excesivas facultades conferidas por nuestras anteriores Constituciones (1904, 1941 y 1946) al Órgano Legislativo en materia presupuestaria (49). Reconocimos y compartimos, por ello, las penetrantes críticas que el Dr. Jasé D. Moscote hizo a este respecto (50). Aplaudimos, asimismo, que en el Anteproyecto de la Constitución de 1946, elaborado por el citado constitucionalista y por los doctores Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari, apareciera un precepto que atribuía a la Asamblea Nacional la función de 'Decretar los gastos de la Adxministración con vista del Presupuesto que le presente el Poder Ejecutivo, aprobándolo o modificándolo, pero no podrá disponer ningún gasto público que no sea propuesto por el Poder Ejecutivo.' La Asamblea Constituyente desechó, sin embargo, esta

fórmula y mantuvo la tradición que atribuía a la Asamblea facultad para modificar a placer el Presupuesto.

Con la descartada disposición querían los autores del referido Anteproyecto frenar la peligrosa iniciativa parlamentaria en cuanto al Presupuesto. Y es que el Estado de Derecho no sólo supone un equilibrio entre los órganos superiores Estado, sino también una adecuada distribución técnica de sus funciones. El Órgano Ejecutivo, por muchas razones, es la autoridad apta para elaborar el Presupuesto y al Legislativo corresponde su examen, fiscalización y control. Este y otros sanos principios hacendarios se hallan consignados en el Capítulo que comentamos...

Estimamos, pues, que este Capítulo sobre el Presupuesto significa un valioso y permanente logro en el derecho constitucional panameño.' (Evolución Constitucional de Panamá, publicado en 'Estudios de Derecho Constitucional Panameño', página 114).

En consonancia con las consideraciones doctrinales que anteceden, las voces inequívocas del artículo 264 de la Constitución consagran dos de las normas constitucionales ostensiblemente infringidas por el precepto impugnado, a saber:

a.- el principio de unidad presupuestaria, al que también se refiere el artículo 265 de la Constitución.

b. - El principio de la separación de las competencias y de las funciones que corresponden a los Órganos Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

El Principio de Unidad Presupuestaria.

El principio de unidad presupuestaria, estatuido (sic)

mediante el concepto de Presupuesto General del Estado y ampliamente estudiado por la doctrina científica, exige:

'Que todos los ingresos y todos los gastos deben incluirse en un solo Presupuesto, es decir, que se prohíben los ingresos y gastos fuera del Presupuesto y la multiplicidad de presupuestos.'

El Presupuesto estatal debe estar integrado en un único documento y debe comprender todos los ingresos y gastos del estado.' (véase Fernando Saiz de Bujanda, 'Lecciones de Derecho Financiero', Facultad de Derecha, Universidad Complutense, Octava Edición, Madrid, 1990, pág. 453)

Ese principio no admite excepción alguna, salvo la que la propia Constitución consagra en su artículo 314 a propósito del presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá, acerca del cual dicho artículo dispone que 'no forma parte del Presupuesto General del Estado'.

Pues bien, según queda explicado, el precepto impugnado crea dos presupuestos especiales, el de la Asamblea y el de la Contraloría, que se desgajan y emancipan del Presupuesto General del Estado (en adelante el Presupuesto General), lo cual entraña la infracción del artículo 264 de la Constitución, en el concepto de violación directa.

El principio de la separación de competencia en materia presupuestaria.

El artículo 264 de la Constitución, además del principio de unidad ya analizado, establece, de manera inequívoca, las atribuciones propias de cada uno de los órganos del Estado que intervienen en la aprobación del Presupuesto General y, en ese orden de cosas, dispone, sin ningún género de dudas, que rige en esta materia el principio competencial de separación de funciones.

A tales efectos, dicha norma señala que 'corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto del Presupuesto General del Estado', lo cual supone que, en la fase de

confección de dicho proyecto, el Órgano Ejecutivo ejerce una competencia exclusiva y excluyente, competencia que es, por lo demás, irrenunciable, ya que a ningún órgano del Estado le es dable hacer dejación de sus funciones.

Como lo señala el Dr. César Quintero en la cita que dejamos copiada párrafo atrás, el artículo que nos ocupa viene a darle carta de naturaleza en nuestro Derecho Constitucional a la aspiración de los doctores Moscote, Alfaro y Chiari, quienes en el anteproyecto de Constitución de 1946 defendieron la tesis de que no debía permitirsele (sic) al Órgano Legislativo 'disponer ningún gasto público que no sea propuesto por el Poder Ejecutivo'.

Corresponde, pues, al Órgano Ejecutivo, a tenor del artículo en comento, la función privativa de elaborar o confeccionar el proyecto de Presupuesto, así como la de proponer en dicho proyecto los gastos e inversiones que han de efectuarse durante la vigencia fiscal de que se trate con cargo a los ingresos presupuestarios.

La función que el artículo 264 de la Constitución le asigna a la Asamblea Legislativa no es, entonces, la de proponer en dicho proyecto los gastos e inversiones que han de efectuarse durante la vigencia fiscal de que se trate con cargo a los ingresos Presupuestarios.

La función que el artículo 264 de la Constitución le asigna a la Asamblea Legislativa no es, entonces, la de proponer y promover el gasto público, sino la no menos importante de controlarlo. No otra cosa se desprende de la disposición contenida en dicho artículo, según la cual a dicha asamblea se le atribuye la facultad de examinar, modificar, rechazar o aprobar el proyecto de Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo. Que ese es el alcance y sentido de la distribución de competencia y de funciones prevista en la Constitución es asunto bien dilucidado por la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que la -asamblea Legislativa es

órgano exclusivamente controlador y no promotor de los gastos públicos.

Así, por ejemplo, en la sentencia de 30 de junio de 1992, en la que se declara inexecutable el proyecto de ley 'por el cual se establece un seguro obligatorio para los deportistas que integren la preselección y selección nacional', la aprobada por insistencia y objetada por el Presidente de la República, la Corte declaró que al Órgano Legislativo no le es dable crear erogaciones, por propia iniciativa, ni aun cuando éstas no hayan de afectar el presupuesto vigente, sino el de los períodos fiscales posteriores. De igual manera, en la sentencia de 19 de mayo de 1994, por la cual se declara inexecutable el proyecto de ley 'por el cual se modifica la Ley 47 de 20 de noviembre de 1979, que establece la política salarial para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha política', la Corte reiteró de que la Asamblea Legislativa, por iniciativa propia, no puede aprobar leyes que entrañen la creación de erogaciones públicas, ya sea con cargo al presupuesto del año en curso, ya sea con cargo al de los ejercicios subsiguientes.

Pues bien, en claro desconocimiento de la distribución de competencias y funciones de que se viene haciendo mérito, el precepto impugnado le asigna tanto a la Asamblea como a la Contraloría la prerrogativa de elaborar sus propios presupuestos, con lo cual se infringe, en el concepto de violación directa, el artículo 264 de la Constitución.

El monto mínimo y el incremento anual de los presupuestos individuales de la Asamblea y de la Contraloría.

El precepto impugnado no sólo permite, según se ha visto, que la Asamblea y la Contraloría elaboren y administren sus propios presupuestos, sino que, además, dispone que cada uno de éstos tendrá un monto mínimo equivalente al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central y agrega que los mismos se incrementarán, anualmente, en forma proporcional al aumento del presupuesto General.

Siendo que la elaboración del Presupuesto General, como queda explicado es prerrogativa constitucional del Órgano Ejecutivo, es claro que la Ley no puede menoscabar, como lo hace el precepto impugnado, dicha prerrogativa mediante el arbitrio de fragmentar o segmentar la composición del Presupuesto General en parcelas que prefiguren o predeterminen, parcial o totalmente, su contenido anual, asignado a cada parcela anual, asignado a cada parcela así delimitada una cuota parte ideal de los recursos presupuestados.

La inadmisibilidad de tal segmentación presupuestaria es evidente, ya que, a poco que se reflexione sobre el particular, se verá que, por esa vía, el órgano Legislativo podría no sólo cercenar, sino incluso suprimir la función del Órgano Ejecutivo de elaborar el proyecto de Presupuesto General. Bastaría, en efecto, que la Asamblea Legislativa aprobara, por insistencia si fuera necesario, una ley que divida el Presupuesto General, por ejemplo, en 20 segmentos y le asignase a cada uno el 5% de los recursos presupuestados para que desapareciera la referida función del Órgano Ejecutivo.

Por tanto, cohonestar el precepto impugnado en lo relativo al monto mínimo de los presupuestos especiales de la Asamblea y de la Contraloría, declarándolo compatible con la Constitución, equivaldría a abrirle, de para en par, las puertas a leyes que en el futuro dividan el Presupuesto en otras parcelas o segmentos, como los previstos en el precepto impugnado, con lo cual se cercenaría y, eventualmente, se podría incluso suprimir, según queda explicado, la función que la Constitución le asigna al Órgano Ejecutivo en materia de elaboración del Presupuesto General, convirtiendo de hecho a la Asamblea en dueña absoluta de éste. Tan inopinado resultado no puede admitirse de ninguna manera, pues ello equivaldría a reformar la Constitución, creando una distribución de competencias entre los Órganos Legislativos y ejecutivo distinta de la consagrada en ésta.

A lo dicho no huelga agregar que cuando la Constitución ha querido asignar a determinados fines un porcentaje específico de los ingresos

del Estado lo ha hecho de manera expresa, como es el caso de los recursos destinados al Órgano Judicial y al Ministerio Público conforme al artículo 211 del ordenamiento fundamental.

En síntesis, si, por una parte, no les es dable a la Ley crear presupuestos especiales, ni tampoco parcelas presupuestarias, pues ello viola el principio de unidad presupuestaria y, altera la distribución de competencia que la Constitución hace en esta materia, y si, por otra parte, la Asamblea carece de iniciativa en materia de promoción del grado público, según lo proclaman inequívocamente el texto del artículo 264 de la Constitución y los fallos de la Corte Suprema antes mencionados, así como otras disposiciones constitucionales que analizaremos luego, es a todas luces inadmisibile el empeño del Órgano Legislativo de arrogarse, a través del precepto impugnado, una especie de costo presupuestario, equivalente al 2% de los ingresos corrientes del gobierno Central, dentro del cual la Asamblea campearía por sus respetos, ejerciendo potestades que la Constitución no sólo no le otorga, sino que además, de manera explícita, se las ha asignado a otro órgano del Estado. Todo lo cual supone la violación directa de las normas constitucionales objeto de estos comentarios." (Cf.f.4 -11)

0 - 0 -

"Artículo 265: El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales."

Concepto de la infracción Constitucional:

"La norma transcrita contiene una clarísima delimitación del concepto de Presupuesto General del Estado y, en tal sentido, indica que el mismo, por su propia índole, debe contener 'la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público'. Esta definición, que implica la existencia de un documento presupuestario único, prohíbe

la creación de presupuestos especiales, desgajados del General, como lo hace el precepto impugnado.

Es claro, entonces, que no le es dable al legislador autorizar la confección de presupuestos especiales para determinados órganos o entidades públicas, ni siquiera en el supuesto de que tales presupuestos hayan de ser elaborado con sujeción a las normas constitucionales que establecen la competencia del órgano del Estado que puede actuar en la fase de elaboración del proyecto de presupuesto, es decir, el Órgano Ejecutivo.

Si ello es así, como sin duda lo es, mucho menos puede el legislador permitir que proliferen presupuestos especiales elaborados por órganos distintos del Órgano Ejecutivo. En consecuencia, el presupuesto impugnado, en la medida en que sea presupuestos especiales para la Asamblea y la Contraloría infringe, en el concepto de violación directa, el artículo 265 de la Constitución." (Cf.f.11 - 12)

o - o -

"Artículo 266: El Órgano Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. La Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa participará en dichas consultas".

Concepto de la infracción constitucional:

"En consonancia con la ya mencionada función del Órgano Ejecutivo de elaborar el proyecto de Presupuesto General y, por razón de la misma, la disposición transcrita le impone a dicho órgano el deber de celebrar consultas con todas las entidades oficiales, a fin de recabar la información actualizada que le permita al Órgano Ejecutivo cumplir con responsabilidad la aludida función. Adicionalmente, la norma que nos ocupa prevé que la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa participe en las consultas antes mencionadas. Esta participación es la única función que la Constitución le asigna al

Órgano Legislativo en la etapa de elaboración del Presupuesto General.

Así, es evidente que, al otorgarle el precepto impugnado a la Asamblea la facultad de elaborar su propio presupuesto, se usurpa la función privativa del Órgano Ejecutivo de confeccionar el proyecto de Presupuesto General y se rebasa la función limitada que, en dicha fase, la Constitución le atribuye a la Asamblea Legislativa, todo lo cual viene a configurar una inculcable violación directa del citado artículo 266." (Cf.f. 12 - 13)

Artículo 268: La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.

La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, 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, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete." (Cf. F. 13 - 14)

Concepto de la infracción constitucional:

"El artículo transcrito, tomado del ordenamiento constitucional colombiano (véase el artículo 211 de la Constitución anterior y los artículos 349 y 351 de la Constitución vigente de este país), es tan claro que huelga cualquier comentario prolijo en torno al mismo. En él se especifica la función limitada que tiene la Asamblea en relación con la regulación de los egresos que pueden efectuarse con cargo al presupuesto General.

Como puede apreciarse, este precepto regula de manera minuciosa la estrecha y armónica colaboración que debe darse entre los órganos Ejecutivo y Legislativo en el trámite de aprobación del Presupuesto General y, dentro del marco de esa armónica colaboración, fija la función de los referidos órganos, atribuyéndole al Órgano Legislativo la importante atribución de controlar el gasto público, pero no la promoverlo.

Tanto es así que el único caso en que la Contraloría le asigna al órgano Legislativo iniciativa propia en materia de gastos, caso previsto y regulado en el artículo supratranscrito, le impone, también, el deber de obtener la aprobación del Consejo de Gabinete como requisito sine qua non para que la erogación propuesta por la Asamblea pueda incorporarse al Presupuesto General.

Haciendo tabla rasa del artículo en cuestión, el precepto impugnado les atribuye a la Asamblea y a la Contraloría la función de elaborar sus propios presupuestos, los cuales, por añadidura, tendrán los incrementos anuales antes mencionados. Ello infringe, a todas luces, el precepto que nos ocupa en el concepto de violación directa." Cf. F. 14)

o - o -

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministerio respectivo:

...

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

- o - o -

Concepto de la infracción Constitucional:

"El presupuesto constituye, de acuerdo con la doctrina científica, 'el acto legislativo mediante el cual se

autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos (ver Rogelio A. Fábrega Z., 'Las notas características del Presupuesto del Estado', Estudios de Derecho Constitucional Panameño', Editorial Jurídica Panameña, Panamá, 1987, p. 639)

Así, pues, de la propia definición del concepto de Presupuesto se sigue, entre otras cosas, que corresponde al Gobierno, es decir, al Órgano Ejecutivo, realizar los gastos previsto en el mismo. Ello es apenas natural, puesto que la realización o ejecución del gasto, dentro de los topes señalados en el Presupuesto, se cumple a través de una serie de actos y procedimientos esencialmente administrativos, que constituyen, la función típica de dicho órgano del Estado.

El artículo supratranscrito viene a confirmar lo expuesto en la definición antes mencionada al disponer que la administración de los ingresos nacionales es atribución del Órgano Ejecutivo- Y como quieras que el aspecto más importante de dicha ejecución del gasto público, ejecución que se cumple a través de los trámites presupuestarios pertinentes, es normal que al Órgano Ejecutivo competa la administración del Presupuesto.

En este orden de cosas, resultan muy dicientes las palabras del ya citado tratadista Fernando Saiz De Bujanda, quien señala que 'el Gobierno tiene el monopolio de la preparación e iniciativa del Proyecto (de presupuesto) y domina el período de ejecución'. (op.cit. Supra p.463)

Ahora bien, el precepto impugnado atribuye a la Asamblea y a la Contraloría la facultad de administrar sus propios presupuestos especiales, lo cual, evidentemente, supone adscribirle la facultad de administrar las rentas nacionales que quedarían incluidas dentro del Presupuesto de dichos órganos. Ello equivale a desconocer el mandato contenido en la norma constitucional en comento,

infringiéndole así directamente." Cf. f. 15 -16)

- o - o -

"Artículo 155: Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

1. Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si han sido expedidas en la forma que prescribe la Ley.
2. Administrar o rechazar la renuncia del Presidente y de los Vicepresidentes de la República.
3. Conceder licencia al Presidente de la República cuando se la solicite y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.
4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y de los demás que hagan el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la Ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa.
5. Nombrar al Contralor General de la República, y al Subcontralor de la República, al Magistrado del Tribunal Electoral y a su suplente que le corresponda conforme a esta Constitución.
6. Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y al Reglamento Interno sobre cualquier asunto de interés público, para que informe al pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.
7. Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando éstos, a juicio de la Asamblea Legislativa, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea executable se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Legisladores, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea.
8. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República.
9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano

Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral once del artículo 153, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Legislativa requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 157, numeral 7. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menos de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Legislativa. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.

10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.
11. Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución."

Concepto de infracción constitucional.

"El artículo transcrito contiene una enumeración taxativa de las funciones administrativas del Órgano Legislativo. Entre ellas no figuran, según puede apreciarse, de elaborar ni las de administrar su propio presupuesto.

Que esta enumeración es taxativa es asunto que no admite dudas de ninguna índole. Para comprobarlo basta cotejar la redacción del precepto en cuestión con los artículos 178, 179, 195, 217, 231, 252 y 276 de la Constitución. En todos éstos al constituyente, luego de enumerar las prerrogativas, funciones y facultades que corresponden a los órganos y entidades estatales a que ellos se refieren, señala expresamente que tal enumeración, por enunciativa, se entiende hecha sin perjuicio de las demás que determine la ley. Como puede advertirse, esta salvedad no apareció en el artículo 155 de la Constitución, ni tampoco en el artículo 154, que alude a las funciones

judiciales de la Asamblea. Y ello por la razón potísima de que si se le permitiera a la Asamblea arrogarse el ejercicio de funciones judiciales o administrativas distintas de las enumeradas en los artículos 154 y 155 de la Constitución, la Asamblea podría hacer desaparecer, gracias a la cláusula general de competencia de que es titular en materia legislativa, la separación de funciones establecidas en el artículo 2 de la Constitución.

En síntesis, al autoasignarse la Asamblea, mediante el precepto impugnado, las facultades de elaborar y administrar su propio presupuesto, se infringe, en concepto de violación directa, el artículo 155 de la Constitución". (Cf. f.19 - 20)

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración:

Está claro que el objetivo del artículo 247-A, adicionado al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, por el artículo 16 de la Ley N°35 de 30 de julio de 1999, es garantizar "la independencia presupuestaria, financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República", y para ello esta norma procura establecer los lineamientos que hagan efectiva esa Autonomía Económica, indicando que el gobierno central tiene la obligación de transcribir a tales entidades las cifras asignadas "conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado". Incluso, dice la norma, en cuanto al Presupuesto de Inversiones, éste debe incluir las Partidas Circuitales y deberá aplicársele el procedimiento del Presupuesto de funcionamiento cuando se proceda a su elaboración y administración.

De lo que se lleva dicho se desprenden dos aspectos fundamentales, a saber:

1-Se establece la autonomía económica, financiera y presupuestaria, a favor de dos instituciones capitales de la Administración Pública: Contraloría General de la República y

Asamblea Legislativa, asignándole un porcentaje fijo de los ingresos corrientes del Gobierno;

2-Se hace mención expresa que las normas y procedimientos para lograr esa autonomía deben contemplar y estar coordinadas con el Presupuesto General del Estado

El artículo 264 de la Constitución Política, primero que el actor estima conculcado, dice relación con las funciones tradicionales del Órgano Ejecutivo de elaborar el proyecto de Presupuesto General del Estado y del Órgano Legislativo de examinarlo, modificarlo, rechazarlo o aprobarlo.

No obstante, apreciamos que el artículo impugnado, por inconstitucional, en nada afecta tales funciones, toda vez que en su parte pertinente dice: "Para garantizar la independencia presupuestaria financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, en razón de su responsabilidad fiscalizadora, y para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 155 de la Constitución Política, ambos organismo elaborarán y administrarán sus propios presupuestos."

Es evidente que el término "elaborarán" es el que pudiera considerarse contrario a la Ley Fundamental, pero está claro que en la práctica, el Órgano Ejecutivo es quien presenta ante el Órgano Legislativo el Proyecto de Presupuesto **General** del Estado, por lo cual, en realidad, lo que hacen las entidades públicas es elaborar un anteproyecto de presupuesto, referido a su ámbito de competencia, no estando facultadas para presentar un Proyecto de Presupuesto directamente ante el Órgano Legislativo. Por tanto, la elaboración a la que se refiere la Ley en estos casos, no es más que a la elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos de cada entidad, siendo esto un proceso interno que en nada afecta la atribución

Constitucional del Órgano Ejecutivo de elaborar y presentar el **Proyecto de Presupuesto General del Estado**, que comprende las propuestas recibidas de todo el sector público, luego de haber sido revisadas y aprobadas.

En segundo lugar, se cita como violado, el artículo 265 de la Constitución Política, ya transcrito; no obstante, se vuelve a expresar que la inconstitucionalidad se deriva de la creación de "presupuestos especiales" para la Contraloría General de la República y para la Asamblea Legislativa, dando a entender que la norma impugnada está creando dos Presupuestos adicionales al Presupuesto General del Estado y que no forman parte de éste, lo cual no es compartido por esta Procuraduría, por lo siguiente.

La única entidad pública, dentro de nuestro ordenamiento jurídico panameño, que cuenta con un Presupuesto que "no forma parte del Presupuesto General del Estado, es la Autoridad del Canal de Panamá, en virtud del artículo 314 de la Carta Fundamental; siendo así, el resto de las entidades del sector público necesariamente tienen sus respectivos "presupuestos" incluidos, en el Presupuesto General del Estado, precisamente, en atención al artículo que el demandante cita como infringido, el 265 de la Constitución Política, con arreglo al cual "El presupuesto tendrá carácter anual y **contendrá la totalidad** de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales."

Con lo anterior, nos reafirmamos en la explicación ofrecida más arriba, en el sentido que cuando el artículo impugnado 247 hace alusión, como lo hacen otras normas legales, a los "presupuestos" de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República,

debe entenderse que se está infringiendo a LOS RESPECTIVOS Presupuestos institucionales que forman parte del **Presupuesto General del Estado Panameño**, y no a Presupuestos independientes de él, como ocurre con el Presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá, para cuya creación fue necesaria una modificación a la propia Constitución Política (artículo 314).

Como corolario de lo anterior, opinamos que no se ha violado en este caso, el artículo 265 de la Ley Fundamental.

En forma similar, en demanda se dice infringido el artículo 266 Constitucional, al otorgarle el precepto impugnado a la Asamblea la facultad de elaborar su propio presupuesto, usurpando con ello la función privativa del Órgano Ejecutivo de confeccionar el proyecto de Presupuesto General del Estado y se rebasa la función limitada que, en dicha fase, la Constitución le atribuye a la Asamblea Legislativa, todo lo cual viene a configurar una inocultable violación directa del citado artículo 266.

Nos parece pertinente distinguir, entre la elaboración de lo que hemos denominado **anteproyecto de Presupuesto**, que son elaborados por cada institución pública y luego remitidos al Órgano Ejecutivo para que sean incorporados al Proyecto de Presupuesto General del Estado, que luego es presentado a la Asamblea Legislativa; y por otro lado, lo que se considera la elaboración del **Proyecto de Presupuesto General del Estado**, a cargo del Órgano Ejecutivo. En el primer caso, se trata de un procedimiento práctico inveterado, consistente en que cada entidad aporta, como insumo para "alimentar" el Proyecto de Presupuesto General del Estado, un Anteproyecto de Presupuesto institucional, siendo éste al cual se refiere el artículo 247-A, cuando hace referencia a los Presupuestos de la Asamblea Legislativa y

de la Contraloría General de la República. En el segundo caso, hemos repetido, que se trata de una facultad exclusiva del Órgano Ejecutivo, que no está siendo regulada por el artículo que se impugna en el presente proceso por inconstitucional, toda vez que, salvo el caso especial de la Autoridad Del Canal de Panamá, solamente el Órgano Ejecutivo tiene la facultad de elaborar y presentar a la Asamblea Legislativa el **Proyecto de Presupuesto General del Estado**.

Con relación al artículo 268 de la Constitución, el mismo establece por un lado, límites a las facultades que puede ejercer la Asamblea Legislativa cuando considera el Proyecto de Presupuesto General del Estado. En primer lugar, no puede aumentar ninguna de las erogaciones o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete; en segundo lugar, no puede aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República.

Por otro lado, también se indica que su cumpliendo con lo previsto en la norma, se produce un aumento en el cálculo de los ingresos o la eliminación o disminución de alguna de las partidas de egresos, la asamblea legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.

Tal como puede constatarse, se trata nuevamente de una materia que en nada se contradice con lo normado por el artículo 16 de la Ley No.35 de 30 de julio de 199. En este artículo se respeta la iniciativa del Órgano Ejecutivo en cuanto a la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado, tomando en cuenta que se mantienen en él sus facultades de elaboración y presentación del mencionado Proyecto. A lo sumo, se deja sentada la indicación: "Con el propósito

de materiales, de manera efectiva, el desarrollo de su administración, el Gobierno Central deberá transferir a las precitadas entidades (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa), las partidas asignadas, conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado". Obsérvese que, **en todo caso, la indicación dirigida al Gobierno Central se debe cumplir de conformidad con la Ley de Presupuesto**, la cual obviamente es presentada por el Órgano Ejecutivo y examinada, modificada, rechazada o aprobada por el Legislativo en cumplimiento del trámite constitucional establecido.

A mayor abundamiento, el artículo 211 de la Constitución Política, por ejemplo, establece ciertamente, normas especiales con relación a los Presupuestos del Órgano Judicial y el Ministerio Público entre las que destaca que los mismos, en su conjunto, no pueden ser inferiores al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, pero el artículo tildado de inconstitucional no pretende hacer extensivo dicho régimen especial a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, lo que hace es crear un sistema presupuestario y financiero aplicable a estas dos entidades capitales. La primera representante directa de uno de los tres Órganos del Estado y la otra la encargada de ejercer el control fiscal panameño.

No es cierto que el artículo 211 excluya la posibilidad que se puedan expedir normas necesarias para garantizarle autonomía financiera a otras entidades que, a juicio del Legislador patrio, sean claves para lograr un mejor funcionamiento en nuestra Administración Pública. En ninguna parte del artículo 211 ni del resto de la Constitución Política dice que no se podrán establecer Presupuestos para otras entidades oficiales con un porcentaje mínimo de los ingresos corrientes del gobierno central, en forma similar al

contemplado para el sector Administración de Justicia. Por tanto mal puede afirmarse que existe, en este aspecto, un exceso en la norma impugnada.

La norma acusada se refiere a que "El presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa incluirá las partidas circuitales y, para su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del presupuesto de funcionamiento. El componente circuital del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior."

También se considera infringido por el acto acusado de inconstitucional, el artículo 179, numeral 5, sin embargo, esta norma hace referencia a la atribución específica que tiene la (el) Presidenta (e) de la República con la participación del Ministerio respectivo para vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

No apreciamos, por el contrario, que el artículo 247-A demandado, haga alusión alguna a dicha atribución de la (el) Presidenta (e) de la República, sino que establece normas especiales por las cuales han de regirse los Presupuestos de las instituciones capitales varias veces mencionadas en esta Vista Fiscal; como resultado, consideramos que no se ha trasgredido ésta disposición constitucional, en ningún concepto.

Para concluir, el distinguido jurista que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 247-A, explica tal como se transcribió en el apartado correspondiente, que a su parecer se infringe el artículo 1554 de la Constitución Política, en el concepto de violación directa.

Sobre este último cargo de inconstitucionalidad, somos del criterio que ciertamente el artículo 155, establece las funciones administrativas de la Asamblea Legislativa, y como lo explica el demandante, Doctor Mario Galindo, dicho artículo "contiene una enumeración taxativa de las funciones administrativas del Órgano Legislativo. Entre ellas no figuran, según puede apreciarse, de elaborar ni la de administrar su propio presupuesto".

Compartimos la opinión del actor, en cuanto a que la Constitución Política es restrictiva al indicar las funciones judiciales y administrativas de la Asamblea Legislativa, en sus artículo 154 y 155, respectivamente. Ello obedece a que no podrá dejarse al Órgano Legislativo en libertad de atribuirse, mediante Ley, más funciones judiciales y administrativas que las contenidas en los artículo ya citados, por cuanto ello equivaldría a violentar la separación de poderes a que se refiere el artículo 2 de la propia Constitución, al permitirle inmiscuirse en la competencia de los otros dos Órganos del Estado, Ejecutivo y Judicial, encargados de desempeñar, por excelencia las tareas administrativas y judiciales.

Vale recordar, que el artículo 2 de la Constitución Política tiene el texto que sigue:

"ARTÍCULO 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, **pero en armónica colaboración.**" (resaltado suplido por la Procuraduría de la Administración)

También es cierto que, a diferencia de los artículos 154 y 155, los artículos 178, 179, 195, 217, 231, 252 y 276 de la Constitución

Política, luego de enumerar las prerrogativas, funciones y facultades que corresponden a los órganos y entidades estatales a que ellos se refieren, tienen en común una disposición indicativa que dichas enumeraciones son enunciativas, al establecer que son hechas sin perjuicio de las demás prerrogativas, funciones y facultades que determine la Ley; todo lo cual permite afirmar que si la Asamblea Legislativa se asignara, mediante Ley, atribuciones administrativas o judiciales, distintas a las contenidas en los artículos 154 y 155, que son restrictivos, estaría expidiendo una Ley contraria a la Constitución, pero éste no es el caso que nos ocupa, en el cual, la Asamblea Legislativa no ha hecho otra cosa que fortalecer sus funciones administrativas, de elaborar y administrar su propio presupuesto, **en el marco de colaboración que debe existir con el Órgano Ejecutivo.**

Ya se ha explicado más arriba, que a nuestro entender, **el ejercicio de éstas funciones, si se quiere internas, por parte de la Asamblea Legislativa, y del resto de los entes que conforman la Administración Pública, no menoscaba las atribuciones específicas que la misma Constitución le confiere al Órgano Ejecutivo en cuanto la elaboración y presentación del Proyecto de Presupuesto General del Estado, del cual únicamente ha quedado excluida, por una norma constitucional, la Autoridad del Canal de Panamá.**

Hemos repetido, varias veces, que la elaboración de los Proyectos de Presupuestos mencionados en la norma impugnada, realmente se refiera a la elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos institucionales, que luego son enviados por cada entidad del gobierno al Órgano Ejecutivo para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto General del Estado. El aspecto de la administración de los presupuestos a que se refiere también la norma impugnada, guarda

relación con la ejecución presupuestaria, que compete a cada unidad del Estado.

En lo que respecta a la Contraloría General de la República, a nuestro entender, la Asamblea puede otorgarle, mediante una Ley, la atribución de administrar su presupuesto, es decir, ejecutarlo.

En efecto, el artículo 276 de la Constitución Política, dice: "son funciones de la Contraloría General de la República, **además de las que le señale la Ley**, las siguientes:" (negritas suplidas por la Procuraduría); de manera tal que le es permitido a la Asamblea legislativa otorgarle a la Contraloría General de la República, mediante una Ley, las facultades de elaboración y administración de su presupuesto institucional, sin que esa disposición específica resulte inconstitucional, por incompatibilidad con las atribuciones que en esta materia tiene el Órgano Ejecutivo.

Importa aclarar, que también conceptuamos en una Vista Fiscal anterior, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Doctor Nander Pitty Velásquez contra el artículo 247-A del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, que el mismo no es violatorio de la Constitución.

En consecuencia, le reiteramos a los honorables Magistrados integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con el respeto de siempre, nuestra solicitud para que se sirvan declarar constitucional el artículo 16 de la Ley N°35 de 30 de julio de 1999, que adiciona el artículo 247-A al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, tomando en cuenta que, desde nuestro prisma jurídico, no es violatorio de ningún artículo de la Constitución Política Panameña.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General