REPÚBLICA DE PANAMÁ

Panamá, 20 de julio de 2021



HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

En virtud de lo normado en el artículo 2563 del Código Judicial, me dispongo a emitir opinión jurídica respecto a la demanda de inconstitucionalidad presentada por los juristas JUAN CARLOS ARAÚZ R., en su condición de Presidente del Consejo Judicial y del Colegio Nacional de Abogados, y CARLOS MANUEL LEE VÁSQUEZ, miembro del Consejo Judicial, en sus propios nombres y representación, en ejercicio de la acción pública contemplada en el inciso 1º del artículo 206 de nuestra Constitución Política, respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 7, 8 (en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración), 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020.

NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

Los activadores constitucionales demandan la inconstitucionalidad de los artículos 7, 8 (en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración), 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021", expedida por la Asamblea Nacional, sancionada por el Órgano Ejecutivo y publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B del viernes 13 de noviembre de 2020.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

Por medio de siete puntos, los pretensores afirman que mediante acto legislativo y de conformidad con las facultades propias de la Asamblea Nacional, se aprobó en tercer debate el proyecto de Ley N° 362 en la sesión del día 28 de octubre de 2020. Que el Órgano Ejecutivo procedió a sancionar la Ley aprobada el 13 de noviembre de 2020, convirtiéndose en la Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020, la cual determina el presupuesto general del Estado para la vigencia del presente año 2021, en el que se definen los gastos para todas las entidades públicas del Estado panameño.

Refieren que, al determinarse este presupuesto, se afecta directamente el funcionamiento del Órgano Judicial y de la administración de justicia en general, impidiendo que este marche adecuadamente, por lo que las reglas contenidas en las normas invocadas en la acción constitucional no respetan la separación de los poderes, causando un conflicto en el desarrollo de la armónica colaboración de los órganos del Estado. Y que ello es así, en razón de que las sumas asignadas a las entidades señaladas no han surgido de la consideración propia de la autonomía institucional de estas, sino de la determinación individual del Ministerio de Economía y Finanzas, en franca violación de las prerrogativas constitucionales establecidas en los preceptos 214 y 275 de la Constitución Política.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE INDICAN COMO INFRINGIDAS Y LOS CONCEPTOS DE LAS VIOLACIONES

En torno al acápite de normas constitucionales infringidas, los demandantes invocan los artículos 2, 214 y 275 de nuestro Estatuto Fundamental, sobre los cuales nos referiremos a renglón seguido:

"Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por

medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica

colaboración".

Afirman los accionantes de la presente demanda, que el ordenamiento arriba definido contraviene la disposición 2 de la Constitución, en concepto de violación directa, en la medida en que esta norma fundamental dispone la separación de los Órganos del Estado panameño, con los propósitos de mantener el equilibrio y control democrático respecto a los posibles abusos por parte de alguno de sus tres órganos. Esta separación, agregan, implica que ningún órgano del Estado debe estar sometido o controlado por otro de los órganos, y que es claro que, en el proceso para definir el presupuesto correspondiente, se ha venido ignorando el principio de separación, dado que es el Órgano Ejecutivo el que determina los fondos que se proveen a los principales entes que integran el sistema de administración de justicia.

Añaden que un elemento esencial de la independencia para el Órgano Judicial es la independencia económica o presupuestaria, y que los estándares internacionales establecidos por los Principios Básicos de la Organización de las Naciones Unidas, relativos a la independencia de la justicia, se refieren a la obligación de los Estados de dotar los recursos adecuados para que la justicia pueda funcionar, tal como lo proclama el principio N° 7, el cual reza que "...cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la Judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones".

Igualmente arguyen que el referido principio es ratificado por el Relator Especial sobre Independencia de los Magistrados y Abogados de la Organización de Naciones Unidas en 2003, cuando en el informe anual, indicó: "para poder actuar con eficacia e independencia, el poder judicial debe contar con los recursos necesarios y gozar de autonomía financiera con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo ya que en caso contrario podría surgir casos de corrupción y otras prácticas análogas, como el clientelismo, esa independencia presupuestaria debe ir acompañada de una auditoria externa eficaz".

Indican además que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la autonomía institucional del poder judicial, incluidos su gestión, administración y financiamiento, son atributos esenciales e indispensables para mantener el equilibrio del poder necesario en una sociedad democrática, tal cual fue consignado en el Segundo Informe de situación de los Derechos Humanos en Perú.

Finalizan señalando que en el Informe titulado "Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia", del año 2013, sus integrantes indicaron: "53. Para la Comisión el poder judicial, fiscalías y defensorías públicas deben poder participar efectivamente en la elaboración de su presupuesto¹⁰³ y en las deliberaciones que sobre el mismo realice el órgano legislativo¹⁰⁴. Asimismo, como lo ha recomendado el Relator de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), todas las reducciones al presupuesto del poder judicial asignado deberían contar con su consentimiento¹⁰⁵ o el (sic) su órgano de gobierno¹⁰⁵. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), encuentra que en algunos Estados la modificación de la partida presupuestaria solo procede por solicitud del poder judicial¹⁰⁷, mientras que en otras legislaciones se permite que el poder ejecutivo modifique el proyecto de presupuesto presentado por el poder judicial, sin establecer, para el efecto, un procedimiento de participación de este poder¹⁰⁸".

En este sentido, aseveran que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), considera que los Estados deben prever en sus legislaciones la manera en que la fiscalía, el poder judicial o la defensoría pueden participar en las decisiones concernientes a su presupuesto.

Artículo 214 de la Constitución Política

"Artículo 214. La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto.

Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Nacional determine lo que proceda".

Artículo 275 de la Constitución Política

"Artículo 275. Cuando en cualquier época del año, el Órgano Ejecutivo considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, adoptará un plan de ajuste del gasto, que será aprobado según lo establezca la Ley.

Los ajustes a los presupuestos de los Órganos Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República no serán porcentualmente superiores, en cada una de estas instituciones, al ajuste del Presupuesto General del Estado, y afectarán los renglones que estas determinen".

Respecto a la vulneración de los artículos 214 y 275 de nuestra Carta Fundamental, los cuales exponen los demandantes de manera conjunta, estos

afirman que el presupuesto preparado por el Órgano Judicial y el Ministerio Público para cada vigencia fiscal es sometido a recortes que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, quien cita a los representantes de la administración de justicia para comunicarles cuánto del presupuesto presentado, será incorporado al proyecto que se somete a la Asamblea Nacional, al que han denominado el "presupuesto asignado", en clara contradicción con lo contemplado en la prerrogativa constitucional definida en el párrafo primero del artículo 214 de la Constitución.

Argumentan que este texto constitucional es claro, en el sentido de garantizar la debida autonomía presupuestaria de la administración de justicia, dando a este órgano la facultad de definir sus necesidades y determinar sus prioridades financieras que logren el objetivo de tener una justicia independiente, altamente competente y eficiente. Además, se refieren a que no hay duda de que la disposición constitucional descrita, pretende alejar de cualquier subordinación externa a la administración de justicia, bien sea del poder ejecutivo o el legislativo, asegurando así una real separación de funciones de los tres órganos del Estado.

Indican también que los tratados y convenios internacionales regulan las prerrogativas del poder judicial destacadas en la demanda, porque a pesar de que no se ocupan directamente de la independencia económica de la administración de justicia, consideran evidente que la misma se presupone en instrumentos internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros, los cuales se refieren al derecho de toda persona de acudir a tribunales competentes, independientes e imparciales.

Acotan que, tanto el artículo 214 como el 275 de la Constitución, son coincidentes en referirse a la necesidad eventual de realizar un plan de ajuste del

gasto, respecto al cual reiteran el respeto a la independencia presupuestaria de los principales entes que componen la administración de justicia.

Asimismo, tras referirse a la disparidad entre el presupuesto solicitado por el Órgano Judicial y el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración) y el presupuesto asignado a estos por el Ministerio de Economía y Finanzas para el presente año 2021, expresan que se encuentra claramente demostrado que, a lo largo de nuestra historia democrática, no se han garantizado los fondos necesarios para que el país cuente con una administración de justicia independiente e imparcial, toda vez que el proceso empleado para otorgare el presupuesto los coloca con un alto grado de vulnerabilidad ante los demás órganos del Estado, impidiendo que los funcionarios cuenten con los recursos para realizar las tareas propias de una justicia pronta y con tribunales y jueces que además puedan ejercer con exclusividad el servicio de administración de justicia.

Acotan que, los grandes retos que actualmente enfrenta la justicia panameña no se pueden asumir con firmeza y celeridad debido a los recortes presupuestarios; por tanto el cambio de la justicia debe iniciar con su autonomía presupuestaria y, que a la fecha, existen aproximadamente 157 tribunales creados por ley sin funcionamiento por la falta de presupuesto que va arrastrando años de olvidos y quejas de funcionamiento de la justicia, entre las que mencionan la Ley 29 de febrero de 1996, que reglamenta la Defensa de la Competencia; la Ley 31 de 28 de mayo de 1998, relativa a las víctimas de los delitos; la Ley 40 de 26 de agosto de 1999, del régimen especial de responsabilidad penal para adolescentes; la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá y que crea los Tribunales y Juzgados de Administración de Tierras, y la Ley 53 de 2015, que regula la carrera judicial, estableciendo la nueva jurisdicción de integridad y transparencia para los servidores judiciales, entre otras.

De igual forma, los recurrentes se refieren a los abogados que en la Procuraduría de la Administración defienden los derechos e intereses del Estado y ahorran sumas importantes para el erario, los que indican están muy mal pagados y deben enfrentar como contrapartes a abogados de grandes firmas legales que cuentan con mejores salarios.

Por último, los demandantes solicitan al Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, que declaren la inconstitucionalidad de los artículos 7, 8 (en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración), 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020, por resultar violatorios de los preceptos Constitucionales y los principios de Derechos Humanos consagrados en los instrumentos citados; al tiempo de solicitar que se establezca la correcta interpretación de los artículos 214 y 275 de la Constitución en lo referente al tema del presupuesto de la administración de justicia, de manera que se respete la prerrogativa establecida en estos preceptos.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Inicio mis consideraciones en torno a la presente demanda de inconstitucionalidad, resaltando el hecho de que quienes la formulan son dos miembros de la sociedad civil, de lo cual constato que opera en la presente causa una dinámica saludable para nuestro sistema democrático, en la medida en que las soluciones que se buscan alcanzar para los inconvenientes que día a día debe enfrentar este ámbito estatal, repercuten directamente en la satisfacción de los intereses de la colectividad, parte de la cual representan, y de allí que manifieste mi convencimiento respecto a que los avances en estas materias se obtendrán con

mayor facilidad, en la medida en que sea el conjunto social, en el que descansa el poder real, el que los impulse.

Es así que, el tema relativo a la presente demanda, encuentra sus bases en el desarrollo doctrinal que, desde la consolidación de las ideas de Montesquieu, vinculan al principio de la división de los poderes a la independencia judicial, tal como lo describe el Juez Eduardo Ferrer Mc Gregor Poisot, integrante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuando afirma apoyándose en varios autores, que:

- "3. Ahora bien, en una perspectiva institucional, la independencia judicial es consustancial al principio de división de poderes. A su vez, ambos elementos son imprescindibles para la comprensión de un auténtico Estado de Derecho. Respecto al principio de separación de los poderes públicos, es común afirmar que no puede concebirse en nuestros días de manera absoluta o rígida, sino que, en una concepción moderna, implica una distribución de las funciones del Estado realizada a través de una adecuada organización de relaciones y de controles mutuos y recíprocos entre los poderes. Así, antes de su separación irrestricta, lo que en realidad busca este principio es evitar la concentración de los poderes¹.
- 4. Desde sus orígenes históricos más remotos, la separación de los poderes no ha dejado de implicar, en relación con el poder judicial, la independencia de éste respecto del poder político. La independencia del poder judicial siempre se ha entendido como una consecuencia necesaria de la separación de los poderes dirigida a garantizar la resistencia de los jueces frente a las presiones o embates tanto del legislativo como del ejecutivo. Así, desde su germen, la independencia de los jueces constituyó una esencia de la separación de los poderes. La independencia de la función judicial puede concebirse como una pieza insustituible del Estado democrático de derecho que además implica otras exigencias adyacentes, como un sistema procesal regular, ordenado y coherente, así como garante de la seguridad jurídica y de los derechos humanos de las personas².
- 5. Por otro lado, la independencia de un poder judicial respecto del poder político puede concebirse como uno de los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder, y dificultan o frenan el abuso o su ejercicio ilegal³. Así, tiene sentido asegurarse de que la administración de justicia no deba ser nunca una manifestación del poder político, ni quedar supeditada de manera alguna a los órganos del Estado que ejercen dicho poder, pues de nada serviría dictar normas que limitan la actividad de los gobernantes si después, en la fase contenciosa del Derecho, éstos pudieran influir en la

resolución de los litigios"⁴,¹. (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).

La relevancia de estas concepciones, a diferencia de otras que circundan la teoría inicial, como por ejemplo las que modernamente han llevado a dispersar más las competencias y cuotas de poder en nuevos entes administrativos autónomos, continúa manteniendo la misma vigencia, inclusive en el ordenamiento de los países que van transitando desde regímenes autoritarios hacía sistemas constitucionales democráticos, bajo la idea cardinal antes transcrita de que sin independencia judicial sirve de poco tener leyes justas.

Con sustento en estas premisas, las propias constituciones contemplan las fórmulas para alcanzar los mejores estándares de administración de justicia, regulados en el caso de la nuestra, en su disposición 201, la cual establece que esta será gratuita, expedita e ininterrumpida; así como en el artículo 210, que dispone que los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley, al igual que para el Ministerio Público, la regulada en el precepto constitucional 223, el cual determina que aquella independencia funcional, también concierne a sus agentes.

En nuestro país se han ideado diversas medidas para garantizar el correcto ejercicio de la administración de justicia, que parten de la plena consideración de la autonomía del Órgano Judicial y el Ministerio Público, por medio del respeto a la solicitud presupuestaria que estos realicen por parte de los otros dos poderes del Estado, las cuales están contempladas en los artículos 214 y 275 de la Constitución Política, citados por los demandantes.

Al respecto, el artículo 214 de la Constitución establece lo siguiente:

¹ Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador, de 23 de agosto de 2013.

"Artículo 214. La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto.

Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Nacional determine lo que proceda."

El texto de este precepto constitucional, tal como lo han sostenido los pretensores constitucionales, es categórico en exigir que los presupuestos elaborados por el Órgano Judicial y del Ministerio Público deberán ser incluidos en el proyecto de presupuesto del Estado, directamente. La regla anterior es una prerrogativa exclusiva del Órgano Judicial y el Ministerio Público, por razón de las atribuciones constitucionales y legales que les encomienda la Carta Fundamental, y no se extiende al resto de las entidades, por lo cual colijo que este se trata de un método que debe poner a los entes receptores en mejor situación económica que las demás instituciones, exceptuando a la Autoridad del Canal de Panamá, a la cual, en razón de su particular realidad, la Constitución le otorga la atribución de presentar un presupuesto separado del presupuesto general del Estado.

Es decir que, a través de las normas indicadas, los redactores de la Constitución dispusieron que los poderes relacionados con la preparación y determinación del presupuesto general del Estado, respetarán la totalidad del presupuesto requerido y sustentado debidamente por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, imposibilitando la ejecución de recortes, que se traducen en

inoperatividad para estas dependencias esenciales para logar sostenimiento del orden, la paz social y el bienestar general de quienes integramos la sociedad.

Adicional, a lo anterior agrego que, la regulación orgánica de la Constitución, pone en evidencia el carácter sagrado de la misión del sector de la administración de justicia, como un claro medio de potenciar el progreso de todos los habitantes del país, por lo que aquella integra con dicho propósito instituciones tales como la autonomía e independencia de los componentes judiciales, las carreras judiciales, justicia expedita e ininterrumpida; de donde sin duda se desprenden requerimientos concretos como son el alcanzar: especialización profesional, cantidad suficiente de operadores por número de habitantes, salarios competitivos, exclusividad del servidor, estabilidad en los cargos, entre otras, todo en búsqueda del sostenimiento de un sistema eficiente y eficaz.

De allí infiero que esta realidad debe llevar a reconocer, entender y a enmendar las actuaciones en las que se ha contemplado el artículo 214 de la Constitución relativo al presupuesto del Órgano Judicial y el Ministerio Público, de dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, como un referente u objetivo, desconociéndose que el constituyente lo definió como un mínimo, el cual definitivamente no posibilita la consecución de los fines constitucionales antes mencionados.

Respecto a fuentes doctrinales internacionales tenemos, entre otros, el Informe de Gabriela Knaul, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados del 2013, que es producto de la consulta sobre la Independencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica, en cuyo inciso relativo a los desafíos comunes para la independencia e imparcialidad de los magistrados y jueces en los Estados centroamericanos, en torno al presupuesto del Poder Judicial, se expresó:

"93. Otro elemento grave que afecta la independencia de la judicatura es la falta de independencia presupuestaria del Poder Judicial. Si bien en la mayoría de los países de la región la Constitución prevé la asignación de un determinado porcentaje del presupuesto nacional a las instituciones judiciales, este valor no es adecuadamente transferido al Poder Judicial. Son frecuentes las disminuciones de los presupuestos requeridos por las Cortes de Justicia al Ejecutivo o al Legislativo, así como los retrasos en la transferencia de estos, lo que dificulta obtener una adecuada administración e impartición de justicia. Esa realidad es contraria al principio 7 de los Principios básicos y a las recomendaciones del mandato que hacen referencia a la importancia de que sea el Poder Judicial que haga la elaboración de su presupuesto y que sean establecidas salvaguardias para garantizar el traspaso de las partidas presupuestarias asignadas a los tribunales 11". (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).

El principio al que se refiere esta relatora, invocado igualmente por los demandantes, se incorpora a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la Organización de las Naciones Unidas, en la cual todos estos aspectos abordados son recogidos mediante una premisa simple, contemplada como punto número 7, que dispone: "Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones".

En este orden de ideas, el Centro de Estudios Libertad y Desarrollo de Chile, ha enfatizado respecto a la autonomía financiera del Poder Judicial, lo siguiente:

"No cabe duda que este aspecto es central, pues la forma más importante de coartar la independencia de cualquier ente o persona, en todo orden de cosas, es controlar sus recursos económicos. En la medida que otros poderes u órganos del Estado tienen una influencia decisiva en la definición y administración de recursos destinados a los tribunales, surge la oportunidad de aprovechar esta herramienta para influenciar los fallos, es decir, de afectar su independencia. Y no se puede decir que en Chile esto no ha ocurrido"².

² Centro Libertad y Desarrollo. Revista Temas Públicos N° 635. Editorial lyd. 2003. Chile. P. 2. Consultable en la página web: https://lyd.org/wp-content/uploads/2011/11/tp-independencia-del-poder-judicial.pdf

En consecuencia, con las finalidades antes abordadas, el Órgano Judicial y el Ministerio Público deben contar con salvaguardas legales, que se deriven del artículo 214 de la Constitución Política, las cuales prohíban toda limitación o restricción del presupuesto que soliciten, por parte del resto de los Poderes del Estado, en aras de cumplir con sus atribuciones legales y constitucionales.

En cambio, históricamente los presupuestos recibidos han sido tan ínfimos que afectan en negativo materias esenciales, tales como la autonomía, la independencia judicial, justicia expedita, el acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, la implementación de las carreras, el uso de tecnologías, como las que permitan la digitalización de los documentos y el registro de las audiencias; el número adecuado de jueces, magistrados, fiscales, peritos, defensores de víctimas, defensores públicos, defensores del Estado, equipos interdisciplinarios, traductores e intérpretes y demás capital humano, insumos tales como reactivos de laboratorio, sin considerar otras herramientas que podrían ser fundamentales para optimizar los distintos procesos, como el uso de inteligencia artificial.

Esto representa que, por años, el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo no han tomado en cuenta las necesidades reales del sector justicia y, por tanto, las de la sociedad a la cual sus componentes sirven, desconociendo que aquel es uno de los pilares del Estado, al cual la Constitución le encomienda funciones en exceso delicadas.

En el periodo que transcurre, la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021", expedida por la Asamblea Nacional, sancionada por el Órgano Ejecutivo y publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B del viernes 13 de noviembre de 2020, no ha representado una excepción a las aciagas circunstancias antes planteadas, porque refiriéndome exclusivamente a lo que compete a las asignaciones presupuestarias

de la Procuraduría General de la Nación, una vez más los fondos trastocan de manera significativa nuestras proyecciones institucionales.

Y es que para el año 2021, la Procuraduría General de la Nación preparó la sustentación y solicitó la suma de B/. 200,815,563.00, desglosados en B/. 190,660,563.00 de funcionamiento y B/. 10,155,100.00 para inversión, y conforme lo consagran las normas infringidas invocadas por los demandantes, los artículos 7, 8, 29 y 30 de la ley de presupuesto para el 2021, exclusivamente en lo concerniente a la entidad que represento, dichas solicitudes condujeron a que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del país, destinaran a la Procuraduría General de la Nación las sumas de B/. 143,878,945.00 para funcionamiento y B/. 1,449,891.00 en calidad de inversión, lo cual totalizó B/. 145,328,836,00. Al respecto, existe una diferencia de B/. 55,486,727.00 entre el presupuesto pedido y el asignado. Igual ocurre en torno a los artículos 28 y 31, relativos al Órgano Judicial y la Procuraduría de la Administración.

Con tales medidas se conculca el orden constitucional, debido a que el citado artículo 214 de la Constitución Política, pone en manos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, la formulación de los respectivos presupuestos, estableciendo su oportuna remisión para ser incluidos en el Presupuesto General del sector público, lo cual no ocurre con los artículos tachados de inconstitucional, debido a que las sumas solicitadas fueron recortadas.

Por otro lado, el artículo 275 de la Constitución Política, que permite al Ejecutivo adoptar un plan de ajuste del gasto, cuando los ingresos disponibles son inferiores al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, establece claramente, que tanto el Órgano Judicial como el Ministerio Público tienen la facultad de determinar cuáles renglones serán afectados, no obstante, los ajustes o recortes realizados han sido determinados únicamente por el Ejecutivo.

Debe tomarse en cuenta, que la violación a las normas constitucionales, va en detrimento de la justicia gratuita, expedita, ininterrumpida, independiente, objetiva e imparcial, que corresponde materializar a los operarios del Estado enfocados en el cumplimiento de los fines legales y constitucionales del sistema de administración de justicia; pero que, en cambio, cuentan con insumos tan limitados que los llevan a cumplir de forma deficiente con tales deberes, lo cual se traduce en el desconocimiento de los derechos más fundamentales de los ciudadanos.

Estos principios constitucionales se encuentran regulados en las normas que transcribo a continuación:

"Artículo 201. La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida. La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno. Las vacaciones de los Magistrados, Jueces y empleados judiciales no interrumpirán el funcionamiento continuo de los respectivos tribunales."

"Artículo 210. Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos."

"Artículo 223. Rigen respecto a los Agentes del Ministerio Público las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 205, 208, 210, 211, 212 y 216."

El tener presente estas realidades en el momento de la asignación del presupuesto al Órgano Judicial, el Ministerio Público e incluso el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, posibilitaría el tránsito de la Nación por una de las vías más idóneas para alcanzar la consecución de los objetivos contemplados en el Preámbulo de nuestra Constitución, tales como el garantizar la libertad, asegurar la democracia institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social y el bienestar general, entre otros aspectos.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que existe un principio de unidad de la Constitución, tal como lo destaca el jurista panameño Arturo Hoyos en su obra "La interpretación constitucional", el cual indica: "es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica al plano constitucional. La norma constitucional no debe interpretarse de forma aislada, siendo que debe verse, su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional".

Es importante tener presente este principio constitucional, toda vez que si bien es cierto nuestra Constitución, en el artículo 267, establece que corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación, esto debe interpretarse conforme al resto de los mandatos constitucionales que buscan garantizar la independencia del Órgano Judicial y del Ministerio Público, a la vez que la debida tutela judicial efectiva que requieren todos los ciudadanos del país.

Lo anterior me lleva a considerar que, los artículos 7, 8 (en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración), 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020, contravienen los preceptos 201, 210, 214, 223 y 275 de nuestro Estatuto Fundamental, en razón de las ideas planteadas en la presente Vista.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En razón de lo analizado, concluyo que los artículos 7, 8 (en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración), 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13

³ HOYOS, Arturo. **La interpretación constitucional**. Reimpresión. Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá – Colombia, 1998, págs.23-24

41

de noviembre de 2020, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021", **son inconstitucionales**, por lo que solicito al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que así lo declare al momento de pronunciarse sobre la presente acción de inconstitucionalidad.

Paul Nord III - Agely In Amerikana Charles III - Agely

Del Honorable Magistrado,

Javier E. Caraballo Salazar

Procurador General de la Nación, Encargado

JECS/JIB/TPdeF Exp. 307562021