

DEMANDA. VISTA FISCAL Y FALLO DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL PRESUPUESTO DE LA JUSTICIA



El Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), declaró que son inconstitucionales los artículos 7 y 8, en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial y del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y de la Administración), y de los artículos 28,29,30 y 31 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, mediante la cual se dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia 2021, publicada en la Gaceta Oficial Nro. 29153-B de 13 de noviembre de 2020.

En este Archivo encontrará la DEMANDA, LA VISTA FISCAL, EL FALLO que permite su análisis completo.

LIBELO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE INTERPONEMOS EN NUESTRO PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN PARA QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 7 Y 8 ESPECÍFICAMENTE EN LOS RENGLONES QUE ESTABLECEN EL PRESUPUESTO DEL ÓRGANO JUDICIAL, MINISTERIO PÚBLICO, PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Y DE LOS ARTÍCULOS 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY 176 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2020 POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2017 QUE APARECE PROMULGADA EN LA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL N° 29153-B, DEL VIERNES 13 DE NOVIEMBRE DE 2020.

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

Nosotros, **JUAN CARLOS ARAÚZ R.**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-722-1250, abogado en ejercicio, Presidente del Consejo Judicial de la República de Panamá y Presidente del Colegio Nacional de Abogados con domicilio para los efectos de la presente demanda en la sede del Colegio Nacional de Abogados ubicado en Avenida Cuba y Calle 33 y correo electrónico juankarlos_a@estudioarauz.com, y **CARLOS MANUEL LEE VÁSQUEZ**, varón panameño, mayor de edad portador de la cédula de identidad personal N° 8-398-997, abogado en ejercicio y miembro del Consejo Judicial de la República de Panamá, con oficinas profesionales en el Edificio del Instituto Cooperativo Interamericano (ICI), localizado en la Avenida la Pulida, Corregimiento de Pueblo Nuevo, lugar donde recibo notificaciones personales, con correo electrónico camlee13@gmail.com, actuando en nuestro propio nombre y representación concurrimos ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en

ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución y promovemos formalmente, acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 7 y 8 específicamente en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración, y los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020, expedida por la Asamblea Nacional y sancionada por el Órgano Ejecutivo, debidamente publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B, del viernes 13 de noviembre de 2020, por contener dicha norma artículos contrarios a los derechos garantizados en la Constitución.

I. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

Primero: Que mediante acto legislativo y de conformidad con las facultades propias de la Asamblea Nacional se aprobó en tercer debate el proyecto de Ley 362 en la sesión del día 28 de octubre de 2020.

Segundo: Que el Órgano Ejecutivo el día 13 de noviembre, procedió a sancionar la Ley aprobada, convirtiéndose en la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020.

Tercero: Que la hoy Ley 176 determina el presupuesto general del Estado para la vigencia 2021.

Cuarto: Que dicho presupuesto establece los gastos para todas las Entidades Públicas del Estado Panameño.

Quinto: Que al definirse dicho presupuesto se afecta directamente el funcionamiento del Órgano Judicial y de la administración de justicia en general, impidiendo su adecuado funcionamiento.

Sexto: Que los artículos 7 y 8 específicamente en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración, y los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 que recurrimos en esta acción constitucional no ha respetado la separación de los poderes, produciendo un conflicto con el principio de armónica colaboración de los órganos del Estado.

Séptimo: Que las sumas asignadas al Órgano Judicial, Ministerio Público y Procuraduría de la Administración no han surgido de la consideración propia ni de

la autonomía institucional de estas instituciones sino que surgen de la determinación individual del Ministerio de Economía y Finanzas en franca violación a prerrogativa constitucional establecida en los artículos 214 y 275 de la Constitución Nacional.

II. PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL.

Mediante la acción de inconstitucionalidad que se promueve y tal como se deduce de los hechos expuestos, lo que se solicita es la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 7 y 8 específicamente en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público y Procuraduría de la Administración, importante resaltar que estos artículos están redactados en un formato de cuadro, con renglones sin numerar, nuestra pretensión está circunscrita a los renglones que equivaldrían al 23, 24 y 25 contados desde inicio hacia abajo y en los que se lee claramente, Órgano Judicial, Ministerio Público, y Procuraduría de la Administración, y de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 que aparece promulgada en la publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B, del viernes 13 de noviembre de 2020.

III. TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE LOS ARTÍCULOS OBJETO DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 2560 del Código Judicial, procedemos a transcribir literalmente los artículos de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 que estamos impugnado en esta acción:

ARTÍCULO 7. Se aprueban los gastos corrientes del Presupuesto del Gobierno Central para la vigencia fiscal de 2021, cuya composición se expresa a continuación en Balboas:

INSTITUCIONES	GASTOS CORRIENTES				
	OPERACIÓN	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	SUBSIDIOS	INTERESES DE LA DEUDA	TOTAL
TOTAL	4.460.325.506	1.098.678.681	1.579.153.079	1.834.385.312	8.972.542.578
ASAMBLEA NACIONAL	95.536.626	2.234.510	0	0	97.771.136
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	113.710.051	3.867.361	0	0	117.577.419
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	148.768.661	2.390.655	0	0	149.160.318
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	51.358.715	7.565.356	0	0	58.924.111
MINISTERIO DE EDUCACION	1.582.548.066	31.560.881	563.178.878	0	2.177.287.825
MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS	21.037.639	6.208.365	26.330.545	0	53.566.649
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	32.062.653	328.000	0	0	32.400.653
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO	63.612.275	1.460.300	34.404.792	0	99.477.267
MINISTERIO DE SALUD	787.601.009	198.584.400	653.412.147	0	1.839.597.556
MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL	25.234.866	10.182.000	0	0	35.416.866
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	15.943.226	45.180	14.647.754	0	30.636.160
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	121.636.874	522.130.522	57.707.543	0	701.475.339
MINISTERIO DE GOBIERNO	98.958.494	1.773.107	209.848.652	0	309.580.253
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA	715.603.781	91.746.693	0	0	807.350.474
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	27.342.955	1.243.100	20.222.368	0	48.808.423
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO	3.024.024	40.500	0	0	3.064.524
MINISTERIO DE AMBIENTE	42.897.629	12.528	0	0	42.910.157
MINISTERIO DE CULTURA	21.458.130	4.139.631	0	0	25.597.761
ORGANO JUDICIAL	170.817.535	704.050	0	0	171.521.585
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	197.660.874	642.885	0	0	198.303.759
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN	6.270.880	95.500	0	0	6.366.380
TRIBUNAL ELECTORAL	73.244.309	11.768.709	0	0	84.993.018
FISCALÍA GENERAL ELECTORAL	5.199.506	0	0	0	5.199.506

INSTITUCIONES	GASTOS CORRIENTES				
	OPERACIÓN	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	SUBSIDIOS	INTERESES DE LA DEUDA	TOTAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA	1.270.000	0	0	0	1.270.000
OTROS GASTOS DE LA ADMINISTRACION	37.451.052	93.221	0	0	37.544.273
TRIBUNAL DE CUENTAS	3.624.335	36.113	0	0	3.660.448
FISCALIA GENERAL DE CUENTAS	3.788.431	12.565	0	0	3.800.996
DIFUSORIA DEL FUERLO	5.814.438	8,328	0	0	5.822,766
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	0	0	0	1.834.385.312	1,834,385,312

ARTÍCULO 8. Se aprueban los gastos de capital del Presupuesto del Gobierno Central para la vigencia fiscal de 2021, cuya composición se expresa a continuación en Balboas:

INSTITUCIONES	GASTOS DE CAPITAL				
	INVERSIONES	OTROS GASTOS DE CAPITAL	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	TOTAL
TOTAL	1,747,932,638	1,359,805	1,875,884,157	1,974,914,833	4,590,491,433
ASAMBLEA NACIONAL	9,478,250	0	0	0	9,478,250
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	1,954,894	51,000	0	0	1,605,714
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	57,011,730	0	0	0	57,011,730
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	5,544,473	0	0	0	5,544,473
MINISTERIO DE EDUCACION	287,750,485	0	289,352,045	0	497,102,534
MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS	1,379,327	0	41,824,575	0	43,203,905
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	462,526,728	0	147,077,604	0	609,604,332
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO	56,985,600	0	153,536,494	0	250,422,094
MINISTERIO DE SALUD	187,049,670	0	175,484,054	0	362,528,724
MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL	3,985,705	0	0	0	3,985,705
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	222,911,194	0	1,435,000	0	224,346,194
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	130,945,580	0	63,051,038	0	193,996,618
MINISTERIO DE GOBIERNO	23,994,501	0	187,639,920	0	221,634,421
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA	22,169,700	556,500	0	0	22,859,700

INSTITUCIONES	GASTOS DE CAPITAL				
	INVERSIONES	OTROS GASTOS DE CAPITAL	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	TOTAL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	255,259,723	0	6,456,369	0	261,716,092
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO	0	35,000	0	0	35,000
MINISTERIO DE AMBIENTE	16,894,728	0	0	0	16,894,728
MINISTERIO DE CULTURA	19,845,700	0	0	0	19,845,700
ORGANO JUDICIAL	10,709,368	0	0	0	10,709,368
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	3,226,082	4,020	0	0	3,230,102
PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION	236,670	0	0	0	236,670
TRIBUNAL ELECTORAL	4,755,243	0	0	0	4,755,243
FISCALIA GENERAL ELECTORAL	0	0	0	0	0
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA	0	193,200	0	0	193,200
OTROS GASTOS DE LA ADMINISTRACION	0	380,565	0	0	380,565
TRIBUNAL DE CUENTAS	139,639	0	0	0	139,639
FISCALIA GENERAL DE CUENTAS	211,830	0	0	0	211,830
DEFENSORIA DEL PUEBLO	177,108	0	0	0	177,108
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	0	0	0	1,974,914,833	1,974,914,833

**CAPÍTULO XXI
0,30 ÓRGANO JUDICIAL**

ARTÍCULO 28. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto de gastos del ÓRGANO JUDICIAL para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
Funcionamiento	
Administración General de Justicia	41.613.695
Administración de Justicia Ciudadana	101.333.074
Transf. y Desarrollo Institucional	28.319.816
Total del Presupuesto de Funcionamiento	171.226.585
Inversión	
Rehabilitación y Const. de Infraestructura	6.367.268
Equipamiento y Fortalec. Institucional	3.222.000
Modernización del Sistema de Justicia	500.000
Equipamiento	620.000
Total del Presupuesto de Inversión	10.709.268
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	182.230,953

**CAPÍTULO XXII
CONSOLIDADO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

ARTÍCULO 29. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto consolidado de gastos del MINISTERIO PÚBLICO para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	202.136,331
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	195.533,781
FUNCIONAMIENTO	192.307,759
INVERSIÓN	3.226,022
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN	6.602,550
FUNCIONAMIENTO	6.365,880
INVERSIÓN	236,670

0.36 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ARTÍCULO 30. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto de gastos de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
Funcionamiento	
Repres. Interés del Estado	143.878,945
Medicina Legal y Forense	48.428,814
Total del Presupuesto de Funcionamiento	192,307,759
Inversión	
Modernización Proc. General	1,449,891
Modernización de Servicios Forenses	1,776,131
Total del Presupuesto de Inversión	3,226,022
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	195,533,781

0.37 PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 31. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto de gastos de la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
Funcionamiento	
Administración General	1,986,098
Representación y Def. de la Adm. Pública	4,379,782
Total del Presupuesto de Funcionamiento	6,365,880
Inversión	
Equipamiento	236,670
Total del Presupuesto de Inversión	236,670
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	6,602,550

IV. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

Los artículos 7 y 8 específicamente en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración, y los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 cuya inconstitucionalidad se demanda, infringen en el concepto de violación directa el Artículo 2 de la Constitución en el que se dispone lo siguiente:

“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.”

La violación de lo previsto en el artículo transcrito, se produce de manera directa en la medida que como se aprecia, la Constitución ha establecido la separación de los Órganos del Estado panameño, con el fin de mantener el principio de equilibrio y control democrático en los posibles abuso por parte de alguno de los tres órganos del Estado. Dicha separación implica que ningún órgano debe estar sometido o controlado por otro de los órganos del Estado y es claro que en el proceso para definir el presupuesto de la Administración de Justicia, se ha venido ignorando el principio de separación, toda vez que es el Ejecutivo quien determina los fondos que ha de proveer a la Administración de Justicia.

Un elemento esencial de la independencia judicial, como Órgano del Estado, es la independencia económica o presupuestaria. Los estándares internacionales establecidos por los Principios Básicos de las Naciones Unidas relacionados a la independencia de la justicia nos hablan de la obligación de los Estados de dotar los recursos adecuados para que la justicia pueda funcionar. Así lo establece el principio N° 7:

Principio N° 7: Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la Judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones.

Este principio lo ratifica el Relator Especial sobre Independencia de los Magistrados y Abogados de la Organización de Naciones Unidas en 2003 cuando en el Informe Anual, manifestó: *“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 sugerir casos de corrupción y otras prácticas análogas, como el clientelismo, esa independencia presupuestaria debe ir acompañada de una auditoria externa eficaz”*

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; así lo consignó en el Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú.

Los artículos 7 y 8 específicamente en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración, y los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 afectan la independencia judicial en los siguientes términos expresados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

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 ONU todas las reducciones al presupuesto del Poder judicial asignado deberían contar con su consentimiento¹⁰⁵ o el su órgano de gobierno¹⁰⁶. Al respecto la CIDH 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, la Comisión 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. **(GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO EN LAS AMÉRICAS 2013).**

Los artículos demandados también violan de forma directa, el primer párrafo del Artículo 214 y el segundo párrafo del Artículo 275 de la Constitución que establece:

“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 remitirá oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público.** El Presidente de la Corte Suprema 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. 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 por 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 Legislativos 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 Presupuestario General del Estado, y **afectarán los renglones que estas determinen.”**

Es de conocimiento público, 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, lo que han denominado el “presupuesto asignado”, en abierta contradicción con lo establecido en la prerrogativa constitucional consagrada en el primer párrafo del Artículo 214 que hemos citado.

Es claro en el texto constitucional que lo que se garantiza es la debida autonomía presupuestaria de la Administración de Justicia, dando a éste 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. No cabe duda que el texto descrito, lo que pretende es alejar de cualquier subordinación externa a la Administración de Justicia, bien sea del Ejecutivo o del Legislativo, asegurando, así una real separación de las funciones de los tres órganos del Estado.

Cabe indicar que los tratados internacionales, no se ocupan directamente de la independencia económica de la administración de justicia, es evidente que la presupone y así debemos entenderla cuando en el Artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a ser oída... por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial... Así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde reitera el principio de los tribunales competentes, independientes e imparciales (Artículo 14.1).

Estos principios están contenidos en nuestra Constitución tal como lo dice expresamente el Artículo 214 ya citado y reiterado en el Artículo 275 al referirse a la eventual necesidad de realizar plan de ajuste del gasto, en el segundo párrafo nuevamente determina el respeto de la independencia presupuestaria de la Administración de Justicia.

El presupuesto solicitado para el Órgano Judicial para la vigencia 2021 fue por un monto de 279 millones de dólares, donde se incluyen las prioridades de este Órgano del Estado, tanto en funcionamiento como en inversión. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hizo una asignación de 182 millones 230 mil con 953, desconociendo así las prioridades establecidas por el propio Órgano Judicial, lo que representa un recorte de B/. 96.7 millones en el presupuesto de funcionamiento e inversiones de la institución.

El presupuesto solicitado por el Ministerio Público fue por un monto de B/.200,815,563.00 para la vigencia fiscal 2021. El Ministerio de Economía y Finanzas asignó a la institución un presupuesto de 145 millones 328 mil 836 balboas representando un recorte de más de 55 millones de balboas,

El presupuesto solicitado por la Procuraduría de la Administración fue por un monto de B/.9,808,906.00 para la vigencia fiscal 2021. El Ministerio de Economía y Finanzas asignó a la institución un presupuesto de 6 millones 602 mil 550 balboas representando un recorte de más de 3 millones de balboas.

Esta claramente demostrado que a lo largo de la historia de nuestra democracia no se han garantizado los fondos necesarios para que el país pueda contar con una Administración de Justicia independiente e imparcial toda vez que el proceso utilizado para otorgar el presupuesto a la Administración de justicia coloca a este Órgano con un alto grado de vulnerabilidad ante los otros órganos del Estado, lesionando el principio de separación e independencia que nuestra Constitución establece.

Esta realidad afecta a la Administración de Justicia ya que no se garantiza los recursos necesarios para tener a funcionarios que gocen de la independencia presupuestaria para realizar las tareas propias de una justicia pronta y con tribunales y jueces competentes independientes e imparciales que además sólo pueden ejercer con exclusividad para el servicio de la administración de justicia.

Los grandes retos que actualmente enfrenta la justicia panameña no se pueden asumir con firmeza y celeridad debido a los recortes presupuestarios, cambiar la justicia requiere un punto de partida y este se encuentra en su autonomía presupuestaria. En la actualidad hay aproximadamente 157 Tribunales creados por Ley y sin funcionamiento debido a la falta de presupuesto que va arrastrando años de olvidos y quejas al funcionamiento de la justicia. Leyes aprobadas que buscan mejorar el servicio de la administración de justicia que no se han podido implementar por carecer del presupuesto necesario, por mencionar algunas podemos señalar la Ley 29 de febrero de 1996 que reglamente la Defensa de la

Competencia, Ley 31 del 28 de mayo de 1998 relacionada con las Víctimas de los delitos, Ley 40 del 26 de agosto de 1999, Ley 55 que crea los Tribunales y juzgados de Administración de Tierras del 23 de mayo de 2011, Ley 53 que crea la Carrera Judicial y reglamenta la nueva jurisdicción de Integridad y Transparencia para los funcionarios judiciales, entre otras.

Que decir de los Abogados que defienden los intereses del Estado panameños, ante las demandas contra el Estado con que cuenta la Procuraduría de la Administración muy mal pagados que deben enfrentar a grandes firmas de Abogados que muchos ganan hasta 5 veces lo que se les paga a los que tienen la responsabilidad de defender los intereses de la Nación y que de hecho le ahorran a los fondos públicos sumas importantes cuando vencen en los procesos. (Añadir datos que proporcione la Procuraduría de la Administración)

V. SOLICITUD

Mediante la presente acción de inconstitucionalidad se pretende la declaración de inconstitucionalidad de los artículos, 7 y 8 específicamente en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración, y los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 por resultar violatoria de los preceptos Constitucionales citados y principios de Derechos Humanos consagrado y protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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 la Ley Superior que es la Constitución.

OBSERVACIÓN ESPECIAL: Para dar cumplimiento a la formalidad establecida en el artículo 2561 del Código Judicial dejamos constancia que el texto de la Ley 176

del 13 de noviembre de 2020 que es objeto de nuestro recurso, aparece publicada en la Gaceta Oficial N° 29153-B, del viernes 13 de noviembre de 2020.

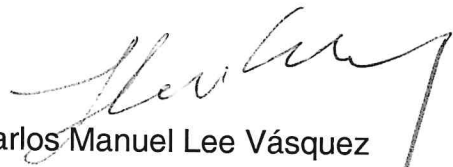
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 206 de la Constitución Política, 2554, 2559, 2560 y 2561 del Código Judicial.

Panamá, 6 de abril de 2021.



Juan Carlos Araúz Ramos

Cédula 8-722-1250

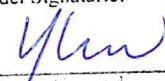


Carlos Manuel Lee Vásquez

Cédula 8-398-997

Presentado Personalmente ante el suscrito Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, hoy 6 de abril de 2021 a las 11:14 de la mañana

Previa Identificación del Signatario.



Secretario General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

EDICTO No. 918

La suscrita Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia en uso de su facultades legales, hace saber que dentro de la **Demanda de Inconstitucionalidad**, interpuesta por el licenciado **Juan Carlos Araúz R., Presidente del Colegio Nacional de Abogados** y el licenciado **Carlos Manuel Lee Vásquez**, miembro del **Consejo Judicial de Panamá**, ambos actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional los **Artículos 7 y 8**. Específicamente en los reglones que establecen el Presupuesto del **Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración**, y los **Artículos 28, 29, 30, y 31**, de la **Ley 176 del 13 de noviembre de 2020**, por medio de la cual se aprueba el **Presupuesto General del Estado**. Se ha dictado una resolución, cuya parte resolutive es del tenor siguiente:

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO. Panamá, veintiuno (21) de julio de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:


.....

Devuelto el expediente de la Procuraduría de la Administración, se fija en lista y se ordena la publicación del Edicto por **tres (3) días** en un diario de circulación nacional, para que en el término de **diez (10) días**, contado desde el día siguiente al último de la publicación, el demandante y todas las demás personas interesadas presente de manera escrita sus argumentos del caso; tal como lo establece el artículo 2564 del Código Judicial.

Notifíquese y Publíquese,

(FDO) MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
(FDO) LICDA. YANIXSA Y. YUEN C. SECRETARIA GENERAL

Para notificar a los interesados lo anterior, fijo el presente Edicto en lugar visible de la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia, hoy veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021), a las diez (10:00) de la mañana.


LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
OMAR SIMITÍ GORDÓN
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



exp. 307562021
osg-2021



MINISTERIO PÚBLICO
Procuraduría General de la Nación

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 de la Constitución Política

“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 auditoría 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 gobierno¹⁰⁶. 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 hacia 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 pretenses 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 lograr 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 tribunales¹¹". (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 Iyd. 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"*³.

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

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.

Del Honorable Magistrado,

[Faint, illegible text]

[Handwritten signature]
Javier E. Caraballo Salazar
Procurador General de la Nación, Encargado

JECS/JIB/TPdeF
Exp. 307562021

[Faint, illegible text]



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)

307562021 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LOS LICENCIADOS JUAN CARLOS ARAUZ R. Y CARLOS MANUEL LEE VÁSQUEZ CONTRA LOS ARTÍCULOS 7, 8, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY 176 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2020 POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2021.

Vistos:

Los licenciados JUAN CARLOS ARAÚZ R. y CARLOS MANUEL LEE VÁSQUEZ, actuando en nombre propio solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 7 y 8, en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial y Ministerio Público, respectivamente, y de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021", publicada en Gaceta Oficial N°29153-B de 13 de noviembre de 2020.

Admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación, para que emitiera concepto. Le correspondió al señor Procurador General de la Nación, Encargado, licenciado Javier E. Caraballo Salazar, quien expuso su opinión mediante Vista No.15 de 20 de julio de 2021, legible de fojas 24 a 41.

Oportunamente, se fijó en lista el negocio conforme a lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso.

Agotados los trámites de la sustanciación, corresponde a la Corte Suprema de Justicia fallar la presente Acción de Inconstitucionalidad, y a ello se pasa previo a las siguientes consideraciones:

I. NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONAL

La parte actora solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 7 y 8, específicamente los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial y Ministerio Público, así como de los artículos 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." Artículos que se citan a continuación:

"**Artículo 7.** Se aprueban los gastos corrientes del Presupuesto del Gobierno Central para la vigencia fiscal de 2021, cuya composición se expresa a continuación en Balboas:

INSTITUCIONES	GASTOS CORRIENTES				TOTAL
	OPERACIÓN	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	SUBSIDIOS	INTERESES DE LA DEUDA	
...
ORGANO JUDICIAL	170,817,535	704,050	0	0	171,521,585
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	191,660,874	642,865	0	0	192,303,739
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN	6,270,880	95,000	0	0	6,365,880
...

Artículo 8. Se aprueban los gastos de capital del Presupuesto del Gobierno Central para la vigencia fiscal de 2021, cuya composición se expresa a continuación en Balboas.

INSTITUCIONES	GASTOS DE CAPITAL				TOTAL
	INVERSIONES	OTROS GASTOS DE CAPITAL	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	
...
ORGANO JUDICIAL	170,817,535	704,050	0	0	171,521,585
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	191,660,874	642,865	0	0	192,303,739
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN	6,270,880	95,000	0	0	6,365,880
...

Artículo 28. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto de gastos del ÓRGANO JUDICIAL para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS

Funcionamiento

Administración General de Justicia
 Administración de Justicia Ciudadana
 Transf. y Desarrollo Institucional

ASIGNACIÓN EN BALBOAS

41,618,695
 101,583,074
 28,319,816

Total del Presupuesto de Funcionamiento	171,521,585
--	--------------------

Inversión	
Rehabilitación y Const. De Infraestructura	6,367,368
Equipamiento y Fortalec. Institucional	3,222,000
Modernización del Sistema de Justicia	500,000
Equipamiento	620,000
Total del Presupuesto de Inversión	10,709,368
TOTAL DE PRESUPUESTO DE GASTOS	182,230,953

Artículo 29. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto consolidado de gastos del MINISTERIO PÚBLICO para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	202,136,331
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN	195,533,781
FUNCIONAMIENTO	192,307,759
INVERSIÓN	3,226,022
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN	6,602,550
FUNCIONAMIENTO	6,365,880
INVERSIÓN	236,670

Artículo 30. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto de gastos de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
Funcionamiento	
Repres. Interés del Estado	143,878,945
Medicina Legal y Forense	48,428,814
Total del Presupuesto de Funcionamiento	192,307,759
Inversión	
Modernización Proc. General	1,449,891
Modernización de Servicios Forenses	1,776,131
Total del Presupuesto de Inversión	3,226,022
TOTAL DE PRESUPUESTO DE GASTOS	195,533,781

Artículo 31. Para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión se aprueba el presupuesto de gastos de la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN para la vigencia fiscal de 2021, cuya estructura y asignación de recursos es la que a continuación se indica:

PROGRAMAS	ASIGNACIÓN EN BALBOAS
Funcionamiento	
Administración General	1,986,098
Representación y Def. de la Adm. Pública	4,379,782
Total del Presupuesto de Funcionamiento	6,365,880
Inversión	
Equipamiento	236,670
Total del Presupuesto de Inversión	236,670
TOTAL DE PRESUPUESTO DE GASTOS	6,602,550

II.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN EXPUESTO POR LOS DEMANDANTES

Los preceptos que se citan como infringidos son los artículos 2, 214 y 275 de la Constitución Política.

En primer lugar, la parte actora considera que los artículos demandados, infringen el artículo 2 constitucional, el cual es del tenor siguiente:

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.

En opinión de los demandantes, se vulnera el texto citado, en el concepto de violación directa, en la medida que la Constitución ha establecido la separación de los Órganos del Estado panameño, con el fin de mantener el principio de equilibrio y control democrático en los posibles abusos por parte de alguno de los tres órganos del Estado. Que dicha separación implica que ningún órgano debe estar sometido o controlado por otro de los órganos del estado y es claro que en el proceso para definir el presupuesto de la Administración de Justicia, se ha venido ignorando el principio de separación, toda vez que, es el Ejecutivo quien determina los fondos que ha de proveer a la Administración de Justicia.

Agregan que un elemento esencial de la independencia judicial, como Órgano del Estado, es la independencia económica o presupuestaria. Indican que los estándares internacionales establecidos por los Principios Básicos de las Naciones Unidas, relacionados a la independencia de justicia, nos hablan de la obligación de los Estados de dotar los recursos adecuados para que la justicia pueda funcionar. Que así lo establece el principio N°7, según el cual "*Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la Judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones*".

Que el principio antes citado, lo ratifica el Relator Especial sobre Independencia de los Magistrados y Abogados de la Organización de Naciones Unidas en 2003, cuando en el Informe Anual, manifestó lo siguiente:

“...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 ejecutivos y legislativo ya que en caso contrario podría sugerir casos de corrupción y otras prácticas análogas, como el clientelismo, esa independencia presupuestaria debe ir acompañada de una auditoría externa eficaz.”

Alegan los demandantes que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que la autonomía institucional del poder judicial, incluido su gestión, administración y financiamiento, son atributos esenciales e indispensables para mantener el equilibrio del poder necesario en una sociedad democrática; que así lo consignó en el Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú.

Concluyen señalando que los artículos 7 y 8, específicamente, en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración, y los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, afectan la independencia judicial en los términos expresados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que consideró lo siguiente:

Para la Comisión el poder judicial, fiscalías y defensorías públicas deben poder participar efectivamente en la elaboración de su presupuesto y en las deliberaciones que sobre el mismo realice el órgano legislativo. Asimismo, como lo ha recomendado el Relator de la ONU todas las reducciones al presupuesto del Poder Judicial asignado debería contar con su consentimiento o el de su órgano de gobierno. Al respecto la CIDH encuentra que en algunos Estados la modificación de la partida presupuestaria solo procede por solicitud del poder judicial, sin establecer, para el efecto, un procedimiento de participación de este poder. En este sentido, la Comisión 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.

Por otro lado, los demandantes consideran que la normativa demandada vulnera el primer párrafo del artículo 214 de la Constitución Política. La norma constitucional establece lo siguiente:

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 Suprema 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.

La violación alegada, para los actores se produce, por cuanto es de conocimiento público, que el presupuesto preparado por el Órgano Judicial y el Ministerio Público para cada vigencia, 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, lo que han denominado "presupuesto asignado", en abierta contradicción con lo establecido en la prerrogativa constitucional consagrada en el primer párrafo del artículo 214 citado.

Para los demandantes, el texto constitucional es claro al garantizar la autonomía presupuestaria de la Administración de Justicia, dando a éste órgano la facultad de definir sus necesidades y determinar sus prioridades financieras que logren el objetivo de tener una justicia independiente, áltamente competente y eficiente.

Por último, sostienen los actores que las disposiciones demandadas vulneran lo dispuesto en el artículo 275 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

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 por 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 será porcentualmente superiores, en cada una de estas instituciones al ajuste Presupuestario General del Estado, y **afectarán los renglones que estas determinen.**

Explican los demandantes que el segundo párrafo de la norma se refiere a la eventual necesidad de realizar un plan de ajuste del gasto, en el cual se determina el respeto de la independencia presupuestaria de la Administración de Justicia.

Que el presupuesto solicitado para el Órgano Judicial para la vigencia 2021, fue por un monto de 279 millones de dólares, donde se incluyen las prioridades de este Órgano del Estado, tanto en funcionamiento como en inversión, sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas, hizo una asignación de B/.182,230,953.00 dólares, desconociendo así las prioridades establecidas por el propio Órgano Judicial, lo que representa un recorte de B/.96.7 millones en el presupuesto de funcionamiento e inversiones de la institución.

Que, por su parte, el presupuesto solicitado por el Ministerio Público fue por un monto de B/.200,815,563.00, para la vigencia fiscal 2021, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas asignó a la institución un presupuesto de B/.145,328,836.00 dólares, representando un recorte de más de 55 millones de balboas.

En virtud de lo anterior, para la parte demandante está claramente demostrado que, a lo largo de la historia de nuestra democracia, no se han garantizado los fondos necesarios para que el país pueda contar con una Administración de Justicia independiente e imparcial, toda vez que el proceso utilizado para otorgar el presupuesto a la Administración de Justicia, coloca a este Órgano con un alto grado de vulnerabilidad ante los otros órganos del Estado, lesionando el principio de separación e independencia que nuestra Constitución establece.

Concluyen señalando que esta realidad afecta la Administración de Justicia, ya que no se garantizan los recursos necesarios para tener a funcionarios que gocen de la independencia presupuestaria para realizar las tareas propias de una justicia pronta y con tribunales y jueces competentes, independientes e

imparciales; que, además, solo pueden ejercer, con exclusividad, el servicio de la administración de justicia.

Que los grandes retos que actualmente enfrenta la justicia panameña no se pueden asumir con firmeza y celeridad, debido a los recortes presupuestarios, cambiar la justicia requiere un punto de partida y este se encuentra en su autonomía presupuestaria. Agrega que en la actualidad hay aproximadamente 157 Tribunales creados por Ley y sin funcionamiento, debido a la falta de presupuesto que va arrastrando años de olvido y quejas al funcionamiento de la justicia. Leyes aprobadas que buscan mejorar el servicio de la administración de justicia que no se ha podido implementar por carecer del presupuesto necesario, entre éstas: la Ley 29 de febrero de 1996, que reglamenta la Defensa de la Competencia; la Ley 31 de 28 de mayo de 1998, relacionada con las Víctimas de los Delitos; Ley 40 de 26 de agosto de 1999; Ley 55 que crea los Tribunales y juzgados de Administración de Tierras del 23 de mayo de 2011, Ley 53 que crea la Carrera Judicial y reglamenta la nueva jurisdicción de Integridad y Transparencia para los funcionarios judiciales, entre otras.

III.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la demanda fue corrida en traslado al Procurador General de la Nación, quien se manifestó impedido para conocer del expediente, sin embargo una vez declarado no legal dicho impedimento mediante **resolución de dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021)**, el licenciado Javier E. Caraballo Salazar, emitió su opinión a través de la Vista No.15 de 20 de julio de 2021.

Al dar respuesta al traslado, la Procuraduría General de la Nación realiza un análisis del fondo de la controversia, reproduciendo las normas que se acusan de inconstitucionales y las normas fundamentales que los demandantes estiman violadas, así como el examen de cada uno de los cargos de inconstitucionalidad que le atribuyen a la normativa demandada. Además, cita importante doctrina de

organismos internacionales, que le llevan a concluir que se produce la violación a la normativa constitucional.

En ese sentido, el Procurador General, Encargado, hace mención que 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.

Sostiene que el artículo 214 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. Que esta regla 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 colige que 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.

Al respecto, señala 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 lograr el sostenimiento del orden, la paz social y el bienestar general de quienes integran la sociedad.

Agrega, 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 íntegra, 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 lo 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.

Por lo anterior, infiere el Procurador 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 Ministerio Público, de dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, como un referente objetivo, desconociéndose que el constituyente lo definió como un mínimo, el cual, definitivamente, no posibilita la consecución de los fines constitucionales antes mencionados.

Al mismo tiempo, sostiene que, con estos fines, 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.

Además, alude a que 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 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 los reactivos de laboratorios, sin considerar otras herramientas que podrían ser

fundamentales para optimizar los distintos procesos, como el uso de inteligencia artificial.

Que lo anterior demuestra 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 ese sentido, señala que en el periodo que transcurre, la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020 "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021", expedida por la Asamblea Nacional, sancionada por el Órgano Ejecutivo y publicada en Gaceta Oficial N°29153-B del viernes 13 de noviembre de 2020, no ha representado una excepción a las aciagas circunstancias antes planteadas, porque refiriéndose 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, sus proyecciones institucionales.

Al respecto, indica 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 representa, dichas solicitudes condujeron a que le 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, existiendo una diferencia de B/.55,486,727.00 entre el presupuesto pedido y el asignado. Que igual ocurre en torno a los artículos 28 y 31, relativos al Órgano Judicial y la Procuraduría de la Administración.

Afirma el Procurador de la Nación que, 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.

Respecto al artículo 275 de la Constitución Política, refiere el Procurador que este 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, estableciendo, 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.

Finalmente, alega el Procurador General de la Nación que si bien el artículo 267 de la Constitución Política, 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.

IV.- ARGUMENTOS EXPUESTOS EN EL TÉRMINO DE LISTA

Dentro del término de publicación del edicto al que se refiere el artículo 2564 del Código Judicial, se recibieron argumentos escritos del licenciado Juan Carlos Araúz (fs.48-53), el cual reitera aquellos que sirvieron de base a la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, subrayando que los artículos demandados de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, "Que aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal 2021", que aparece

promulgada en la Gaceta Oficial N°29153 del viernes 13 de noviembre de 2020, son inconstitucionales.

V.- CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Conocidos los argumentos de inconstitucionalidad y las posición esgrimida por la Procuraduría General de la Nación, en torno a la legitimidad constitucional de los artículos 7, 8, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021", procede el Pleno con el examen correspondiente.

En opinión de los demandantes, lo dispuesto en las normas acusadas de inconstitucionalidad, vulneran, de manera directa, el principio de separación de los poderes públicos contenido en el artículo 2 de la Constitución Política, toda vez que dicha separación implica que ningún órgano debe estar sometido o controlado por otro de los órganos del Estado y es claro que, en el proceso para definir el presupuesto de la Administración, se ha venido ignorando el referido principio.

Que los artículos 7 y 8, específicamente, en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial y Ministerio Público, así como los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, afectan la independencia judicial en los términos expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual se refiere a la participación efectiva del Poder Judicial, fiscalías y defensorías públicas en la elaboración de sus respectivos presupuestos, así como en las deliberaciones que, sobre el mismo realice el Órgano Legislativo; y que todas las reducciones al presupuesto del Poder Judicial asignado, deberían contar con el consentimiento de éstos o de su órgano de gobierno.

Agregan que es de conocimiento público 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, denominándolo *presupuesto asignado*, en abierta

contradicción con lo establecido en la prerrogativa consagrada en el primer párrafo del artículo 214 de la Constitución Política.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, se aprobó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021, resumido por grupos de sectores institucionales e ingresos y gastos expresados en balboas (art. 1).

Al respecto de las normas demandadas de inconstitucionalidad, se observa que los artículos 7 y 8, hacen referencia a la aprobación de los gastos corrientes (art.7) y gastos de capital (art. 8) para la vigencia Fiscal 2021, estableciéndose en balboas una asignación para gastos corrientes (operación y transferencias corrientes) y gastos de capital (inversiones, otros gastos de capital, transferencias de capital y amortización de deuda), específicamente, en los reglones que hacen referencia al Órgano Judicial y el Ministerio Público para la vigencia fiscal 2021.

Seguidamente, los artículos 28, 29, 30 y 31 de la citada Ley, disponen los montos aprobados para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión para ambas instituciones.

En el caso del Órgano Judicial para la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión fue aprobado un presupuesto en total de ciento ochenta y dos millones doscientos treinta mil novecientos cincuenta y tres balboas (B/.182,230,953.00); para el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración) un total de doscientos dos millones ciento treinta y seis mil trescientos treinta y un balboas (B/.202,136,331.00).

Ahora bien, la iniciativa legislativa que culminó con la expedición de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, fue producto de la facultad constitucional que tiene el Órgano Ejecutivo en la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, así como del Órgano Legislativo respecto a su examen, modificación, rechazo o aprobación, tal y como lo contempla la Constitución Política en su artículo 267.

Para tales efectos, la propia Constitución Política establece que el Órgano Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado, con la participación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional (art. 269 C.P.). En otras palabras, antes de que el Estado comience a elaborar el presupuesto, las entidades públicas deberán entregarles un plan con la totalidad de las distintas inversiones, ingresos y egresos del sector público que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales, para un periodo de un año, ya que el Presupuesto tendrá carácter anual (art.268 C.P). Una vez el Ejecutivo haya elaborado el proyecto de Presupuesto General del Estado, deberá presentarlo ante la Asamblea Nacional para que sea debatido y aprobado.

Así las cosas, la atenta y prolija lectura de las disposiciones legales demandadas de inconstitucionalidad, pudieran advertir *-prima facie-* que encuentran sustento en la propia Constitución Política, según la cual corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del Presupuesto General del Estado, así como al Órgano Legislativo su aprobación, sin embargo, dicho escenario jurídico varía sustancialmente si examinamos, íntegramente, el resto del texto constitucional en atención a lo dispuesto en el artículo 256 del Código Judicial. Y es que debe recordarse que en materia constitucional, frente a una eventual controversia en torno a la legitimidad de una norma legal, como las normas demandadas en este caso, se hace necesario analizar la finalidad perseguida por las distintas disposiciones constitucionales, esencialmente, aquellas que guardan relación con la preparación y elaboración del Presupuesto General del Estado.

En ese sentido, el artículo 214 de la Constitución Política establece claramente que la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, respectivamente, los cuales serán remitidos al Órgano Ejecutivo, de manera oportuna, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público.

Ahora bien, siendo que le corresponde la elaboración del Presupuesto General del Estado al Órgano Ejecutivo y, por su parte, a la Asamblea Nacional su aprobación, no menos cierto es que el artículo 214 antes citado ofrece tanto al Órgano Judicial como al Ministerio Público una prerrogativa en cuanto a la formulación de sus respectivos presupuestos, los cuales como señala la norma, deberán ser remitidos oportunamente al Órgano Ejecutivo **“para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público”** que deberá ser sometido a la Asamblea Nacional.

Es decir, para ambas instituciones la Carta Fundamental, manteniendo la potestad que tiene el Órgano Ejecutivo para la elaboración del proyecto del Presupuesto General del Estado, conmina a que, en este último, sean incluidos aquellos presupuestos formulados y remitidos tanto por el Órgano Judicial, como por el Ministerio Público, los cuales podrán ser sustentados por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación, en todas las etapas de éstos, ya sea ante el Órgano Ejecutivo o ante las distintas instancias de la Asamblea Nacional, previo a su aprobación.

Y es que, en atención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 214 de la Constitución Política, de ningún modo se puede dar el mismo tratamiento en materia presupuestaria, a las demás instituciones y entidades del sector público en la formulación de sus respectivos presupuestos, toda vez que es la propia Constitución la que ofrece al Órgano Judicial y al Ministerio Público, esta potestad, otorgándole a éstos la determinación presupuestaria destinada a asegurar el cumplimiento de sus fines y atender sus necesidades de funcionamiento.

Por consiguiente, para esta Máxima Corporación de Justicia esta competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo para la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, así como de la potestad del Órgano Legislativo, en cuanto a su examen, modificación, rechazo o aprobación de aquél, no puede ser examinada al margen de las disposiciones que, de manera específica, y con rango constitucional, a partir del acto Constitucional de 1983, brindan al Órgano

Judicial y al Ministerio Público para la formulación de sus respectivos presupuestos, con el propósito de ser incluidos en la elaboración del proyecto de Presupuesto General del sector público.

En ese sentido, como sostiene el Procurador General de la Nación, el artículo 214 de la Constitución Política, es categórico en exigir que los presupuestos elaborados por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, por razón de las atribuciones constitucionales y legales que les encomienda la Carta Fundamental, deben ser incluidos en el proyecto de presupuesto General del Estado, directamente. Que esta regla es una prerrogativa exclusiva del Órgano Judicial y el Ministerio Público, que no se extiende al resto de las entidades públicas, por lo que se colige que 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.

Resulta evidente que, para el caso del Órgano Judicial y el Ministerio Público, la Constitución no consigna una atribución similar a la de la Autoridad del Canal de Panamá para presentar un presupuesto separado. Por tanto, en atención a la facultad constitucional contenida en el artículo 267, en concordancia con lo que establece el artículo 214, es que el Órgano Judicial y el Ministerio Público remiten al Órgano Ejecutivo sus respectivos presupuestos para ser incluidos en el proyecto de Presupuesto General del Estado y someterlos, a su vez, al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. Sin embargo, la Carta Fundamental sí establece una limitación a ambos órganos (Ejecutivo y Legislativo), en cuanto a la formulación de los presupuestos remitidos por el Órgano Judicial y Ministerio Público.

Esta concepción es coherente con las normas constitucionales invocadas por los demandantes, por cuanto si bien la propia Constitución atribuye a los Órganos Ejecutivos y Legislativo, la elaboración y posterior aprobación del

Presupuesto General del sector público, respectivamente, limita a ambos la injerencia en la formulación de los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, debiéndolos incluir en el proyecto de Presupuesto General, pues, de lo contrario, se restringiría la potestad constitucional que tiene tanto el Órgano Judicial, como el Ministerio Público en la materia comentada.

Inclusive, nótese que en el evento que el Órgano Ejecutivo considere fundadamente que los ingresos disponibles sean inferiores al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, este podrá adoptar un plan de ajuste del gasto, aprobado según lo establezca la Ley, pero en el caso del Órgano Judicial y el Ministerio Público (entre otros), dichos ajustes no serán porcentualmente superiores, en cada uno de estos, al ajuste de Presupuesto General del Estado, y afectaran los renglones que estas instituciones determinen (art. 275).

Como se puede observar, la Constitución también establece que en el evento que el Ejecutivo adopte un plan de ajuste del gasto, en el caso del Órgano Judicial y Ministerio Público, se establezcan algunas limitaciones en cuanto al mismo. En otras palabras, el constituyente ha establecido unos parámetros específicos, por la naturaleza del servicio público de la Administración de Justicia que está asignado tanto al Órgano Judicial como al Ministerio Público, en cuanto a la elaboración del Presupuesto que corresponde a una y otra institución. Estos mismos parámetros fueron replicados por el legislador en el contenido del artículo 6 del Código Judicial.

Como se expuso anteriormente, para el año fiscal 2021, el Órgano Judicial formuló un presupuesto por el monto de B/.279,000,000.00 desglosados de la siguiente manera: Funcionamiento B/.220,000,000.00, que representó el 79%, e Inversiones B/.59,000,000.00, con el 21% del total. No obstante, el Órgano Ejecutivo, recomendó un presupuesto de B/.182,230,953.00, lo que representa una diferencia de B/.96,769,047.00.

Por su parte, el representante del Ministerio Público en su Vista No.15 de 20 de julio de 2021, hace saber que para el año fiscal 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. Sin embargo, en las normas legales demandadas se destinó 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. Por lo que existe una diferencia de B/.55,486,727.00, entre el presupuesto pedido y el asignado.

En este punto es donde se hace más evidente el quebrantamiento del orden constitucional, por cuanto el artículo 214 de la Constitución Política, atribuye tanto al Órgano Judicial como al Ministerio Público la formulación de sus respectivos presupuestos, los cuales serán remitidos oportunamente, para ser incluidos en el Presupuesto General del Estado. Sin embargo, se puede constatar que los mismos fueron disminuidos considerablemente por parte del Órgano Ejecutivo, disminuciones que, a pesar de la sustentación ante la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, se mantuvieron para la aprobación de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020.

En ese sentido, le asiste razón a los demandantes, en cuanto que, es de conocimiento público que los presupuestos preparados por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, para cada vigencia fiscal, han sido sometidos a modificaciones o recortes que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, quien cita a los representantes de la Administración de Justicia, para comunicarles cuánto del presupuesto será incorporado al proyecto que se somete a la Asamblea Nacional, denominándolo "presupuesto asignado", en abierta contradicción con lo establecido en la prerrogativa constitucional consagrada en el primer párrafo del artículo 214 antes citado, así como a los estándares internacionales establecidos por los Principios Básicos de las Naciones Unidas relacionados con la independencia según los cuales "7. *Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la Judicatura pueda desempeñar debidamente sus*

funciones". (Adoptado por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985).

De igual forma, como bien señala el Procurador General de la Nación en su Vista No. 15, 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.

En el supuesto que se examina, puede concluir esta Corporación de Justicia que, efectivamente, la decisión del Ejecutivo de desconocer la potestad constitucional otorgada al Órgano Judicial y al Ministerio Público de formular sus respectivos presupuestos, conlleva una alteración que genera conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial. Y es que la propia Constitución Política otorga una independencia, en este caso, al Órgano Judicial, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas.

Por todo lo expuesto, el Pleno concluye que los montos incluidos en las normas legales demandadas, vulneran de manera directa, el artículo 214, así como lo dispuesto en el artículo 2, ambos de la Constitución Política, por lo que se procederá a declarar su inconstitucionalidad.

En consecuencia, el PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 7 y 8, en los renglones que establecen el presupuesto del Órgano Judicial y del Ministerio Público (Procuraduría General de

la Nación y Procuraduría de la Administración), y de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021”, publicada en Gaceta Oficial N°29153-B de 13 de noviembre de 2020.

Notifíquese,

MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

MAG. LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

MAG. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

MAG. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MAG. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MAG. OLMEDO ARROCHA OSORIO

**MAG. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
(CON SALVAMENTO DE VOTO)**

MAG. CECILIO CEDALISE RIQUELME

MAG. MARIBEL CORNEJO BATISTA

**LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General**

Entrada No. 30756 - 2021

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Juan Carlos Araúz R., Presidente del Colegio Nacional de Abogados y el Licenciado Carlos Manuel Lee Vásquez, miembro del Consejo Judicial de Panamá, ambos actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional los artículos 7 y 8, específicamente en los renglones que establece el Presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de la Administración y de los artículos 28, 29, 20 y 31 de la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020, por medio del cual se aprueba el Presupuesto General del Estado.

Magistrado Ponente: Olmedo Arrocha Osorio.


SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JOSÉ E AYÚ PRADO CANALS.

Con todo respeto, estoy obligado a salvar el voto, pues cuando se elaboró el proyecto y se sometió a lectura simultánea, no se logró más que una *observación*, por lo que siguiendo la ritualidad acostumbrada en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el proyecto quedó tácticamente aprobado, se pasó en limpio y se recogieron las firmas correspondientes, correspondiéndole al suscrito entonces proceder en consecuencia a lo que *observé* de manera oportuna.

Textualmente copio lo que en su momento plasmé de forma manuscrita: "...Por favor, me llama la atención, con todo respeto, la orfandad en el proyecto de alusión somera que esto fue presentado meses después de expedida la Gaceta del 13 / XI / 2020 (si nos atenemos a la Vista Fiscal del señor Procurador) y a los efectos que tendrá esta decisión con respecto al presupuesto del 2021, a sabiendas de la ritualidad de estos asuntos. Gracias. (firma). 22 / XII / 2021..."

El proyecto en cuestión circuló en lectura simultánea del 23 de noviembre de 2021 al 23 de diciembre de 2021, por lo que la *observación* del suscrito, del 22 de diciembre de 2021, fue presentada oportunamente. En una *observación* solo se plantea el o los motivos para que el asunto sea discutido en una reunión ordinaria o extraordinaria del Pleno.

Por favor, el comentario sobre las fechas del párrafo *ut supra* tiene su importancia como lo veremos al final de este salvamento de voto.


Me permito una digresión: *el suscrito, ni como Procurador General de la Nación (con respecto a los presupuestos del Ministerio Público de los años 2011-2012 y 2012-2013) y como Presidente de la Corte Suprema de Justicia, (presupuestos del Órgano Judicial de los años 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018), estuve de acuerdo con lo que para esos años fue asignado por la Dirección de Presupuesto Nacional (DIPRENA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a lo que en su momento fue propuesto por la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, y que después se discutió y se aprobó, primero en la Comisión de Presupuesto y luego ante el Pleno de la Asamblea Nacional, siendo ello el presupuesto de las instituciones para esos años fiscales. Incluso, para un Presupuesto del Órgano Judicial, debido a la disminución asignada por DIPRENA del MEF con relación al del año inmediatamente anterior, ante los Honorables Diputados de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, rechacé a viva voz lo propuesto, provocando que si bien no se asignó la cantidad que se presentó por la Corte Suprema de Justicia, al menos las partidas de funcionamiento y administración no fueron menores al del año inmediatamente anterior, como era lo asignado sino que se recibió un incremento mínimo. En ese momento, me acompañaron casi todos los Magistrados, el entonces Vicepresidente del Colegio Nacional de Abogados (Licenciado Juan Antonio Kuan), representantes del Comité Ecuménico, de APEDE (Licenciado Pete Chatlani) y compañeros de Tribunales Superiores de Justicia y del Instituto de Defensoría de Oficio, a quienes se les permitió el uso de la palabra, apoyando el rechazo expreso del presupuesto propuesto para el Órgano Judicial por DIPRENA del MEF a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional. Así que este salvamento de voto no debe interpretarse como que estoy de acuerdo con lo asignado por DIPRENA del MEF al Órgano Judicial para el año fiscal 2021. Fin de la digresión.* 

La decisión mayoritaria de la Corte Suprema de Justicia, de declarar inconstitucional el presupuesto del Órgano Judicial, Ministerio Público y Procuraduría de la Administración correspondiente al año fiscal 2021, solo repetirá bajo otra modalidad lo que aparentemente nunca ha sido motivo de controversia: el presupuesto asignado a la administración de justicia en general no es suficiente, y menos si solo se basa en el segundo párrafo del artículo 214 de la Constitución Política vigente, pues ello solo es un parámetro para impedir la asignación de un mínimo y no para lograr la dotación de lo necesario tanto en funcionamiento como en inversiones.

Pero este salvamento de voto no va dirigido en esa dirección, sino que esta demanda de inconstitucionalidad debió concluir como corresponde a una sustracción de materia, pues lo que se pretende declarar inconstitucional ya desapareció del mundo material y del mundo jurídico, es decir, no tendrá ningún efecto *de hecho* ni *en derecho*.

Por un lado, esta decisión jurisdiccional será del año 2022, cuando ya no estará vigente lo demandado, que es la Ley 176 del 13 de noviembre de 2020 (Gaceta Oficial 29,153-B del 13 de noviembre de 2020), mientras que estará en vigor la Ley 248 del 29 de octubre de 2021, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022, según la Gaceta Oficial 29048 – A del viernes, 29 de octubre de 2021.

Con todo respeto, para ser consecuente, impera que **SALVE MI VOTO**.


JOSE E. AYÚ PRADO CANALS
Magistrado

YANIXA YUEN
Secretaria General

Panamá, 1 de febrero de 2022.