

El levantamiento de la inmunidad parlamentaria, no es, a mi juicio, lo mismo que exigir autorización para investigar un hecho punible por parte del Ministerio Público.

Es por ello que, considero que la Constitución no exige la obtención de dos autorizaciones: una para investigar y otra para enjuiciar.

De la lectura del artículo 149 en concordancia con el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución Nacional, se deduce, en mi criterio, que el Constituyente únicamente previó la necesidad de obtener una autorización para los efectos del enjuiciamiento al Legislador.

Esta fase de antejuicio que prevé que la Asamblea debe determinar si hay lugar a formación de causa en contra de un Legislador, revela que la necesidad de autorización está explícitamente exigida para el eventual enjuiciamiento, no así para la investigación sumarial. La figura de la inmunidad penal del Legislador debe, por su naturaleza extraordinaria, recibir una interpretación restrictiva que no extienda su alcance más allá de las fronteras que fijó el Constituyente. En ese sentido, cabe apuntar que la única autorización que, sin ningún género de dudas, exige la Constitución, es la que se refiere al enjuiciamiento del Legislador.

Si el Constituyente hubiese querido imponer la exigencia de una autorización para investigar y otra para enjuiciar, es obvio que lo habría reclamado de manera categórica como, en efecto, lo hizo al regular la posibilidad del enjuiciamiento del Legislador (art. 154 numeral 2). No habiendo norma constitucional que exija autorización para investigar soy de la opinión que tal exigencia legal no cuenta con respaldo en este estatuto superior y, por tanto, deviene inconstitucional.

En atención a que estos criterios no coinciden, con la posición de mayoría, respetuosamente manifiesto que, SALVO EL VOTO.

Fecha ut supra.

ADAN ARNULFO ARJONA L.

CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL DR. NANDER PITY VELÁSQUEZ, CONTRA LA FRASE FINAL DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY NO.49 DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1984, PROMULGADA EN LA GACETA OFICIAL 20198 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1984 POR LA CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Rogelio A. Fábrega Zarak
Fecha:	7 de Abril de 2003
Materia:	Inconstitucionalidad
	Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	DI-533-2001

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia interpuso el licenciado NANDER A. PITY VELÁSQUEZ, en su propio nombre y representación, demanda de inconstitucionalidad contra la frase final del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, correspondiente al 5 de diciembre de 1984, que dice "El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado".

NORMA LEGAL ACUSADA

La última frase del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, correspondiente al miércoles 5 de diciembre de 1984, "por el cual dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa".

DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL VIOLADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El demandante estima como violado los artículos 264, 211, 267, 157 y 1 de la Constitución Nacional, que transcribimos a continuación:

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

“Artículo 211: 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 el 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 Legislativa determine lo que proceda.”

“Artículo 267: En el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos y deberá presentarse a la Asamblea Legislativa al menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto del año fiscal en curso, salvo el caso especial del artículo 179, numeral 7.”

“Artículo 157: Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

2...

3...

4...

5...

6...

7...

8...”

“Artículo 1 (sic): 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.”

Al explicar el concepto de la infracción, el recurrente argumenta que se ha violado en forma directa, por omisión, el artículo 264 constitucional citado, referente a la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, ya que la norma acusada en la presente demanda no autoriza en ninguna forma a la Asamblea Legislativa ni a su Directiva, para desempeñar ninguna función en el proceso de elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, por lo que su labor en esa tarea debe ser igual a la del resto de las entidades autónomas del sector público; es decir, limitarse a confeccionar su anteproyecto de presupuesto que luego el Órgano Ejecutivo conjugará con los anteproyectos del resto de las entidades estatales y elaborar el proyecto de presupuesto que contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público.

En cuanto al concepto de la infracción del artículo 211 constitucional, referente a la formulación de los Presupuestos del Órgano Judicial y el Ministerio Público, la demandante fundamenta que la disposición legal impugnada de inconstitucional viola el aludido artículo 211 constitucional, ya que dicha norma establece un régimen presupuestario especial aplicable sólo al Órgano Judicial y al Ministerio Público, y la Carta Magna no autoriza en ninguna forma a la Asamblea Legislativa a hacer extensivo dicho régimen a otros Órganos o entidades del Estado.

El accionante señala que se viola de manera directa por omisión el artículo 267 constitucional, que hace referencia que en el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos y deberá presentarse a la Asamblea Legislativa al menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto del año fiscal en curso, salvo el caso especial del artículo 179, numeral 7, ya que la disposición legal impugnada impide que el Órgano Ejecutivo haga el equilibrio entre los ingresos y los egresos, al establecer en forma mandatoria la inclusión del proyecto de presupuesto que elabore la Directiva de la Asamblea Legislativa, sin limitación a su monto.

Continúa el libelo de demanda de inconstitucional señalando que se transgrede el artículo 157 de la Constitución Nacional porque la disposición legal acusada de inconstitucional contraría de manera evidente la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales sobre la elaboración del Presupuesto General del Estado que corresponde exclusivamente al Órgano Ejecutivo y el cual sólo está obligado a incluir en el proyecto aquellos que le hayan sido presentados por la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación, señalando que en manera alguna existen una concepción similar en lo que respecta al anteproyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa, tal como lo ha reconocido esta Corte, según el demandante, en sentencia de fecha 10 de julio de 2001, que en lo pertinente dice:

“La actual Constitución, siguiendo modelos constitucionales adoptados en otros lares, ha señalado, con precisión, el nivel de intervención de cada uno de los Órganos del Estado competentes para la formulación y aprobación del Presupuesto, con lo cual se realiza esa asignación de funciones distintas en desarrollo del principio de armónica colaboración que deben presidir las actuaciones de los poderes públicos. El artículo 153, numeral 4°, dispone que la intervención de la Asamblea al aprobar el Presupuesto General del Estado, ha de ser realizada en forma compatible con las normas presupuestarias que la reforma de 1983 le introdujo a la Constitución. Y dicha intervención no es otra que un rediseño de las potestades públicas en sede de preparación y aprobación del Presupuesto General del Estado, reservando para el Órgano Ejecutivo lo relativo a su preparación, y al Órgano Legislativo, con las limitaciones constitucionales que le impone el artículo 268 de la Constitución Política, su aprobación. Las dos disposiciones citadas, es decir, los artículos 264 y 268 constituyen el eje alrededor del cual se tejen las competencias de ambos Órganos del estado en la adopción del Presupuesto General del Estado.”

Señala el accionante que es pertinente lo dicho por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo señala la Sentencia de 9 de agosto de 2000, así:

“La esencia de la Ley de Presupuesto estriba en ser una ley sustancial, la ley que adopta y organiza la actividad financiera del Estado durante el período de su vigencia y que, por lo tanto, es norma de conducta obligatoria que deben acatar las diferentes entidades públicas para llevar a cabo el plan financiero contenido en la misma. Es, por lo tanto, incompatible la tesis de la Ley de presupuesto como legislación vinculada por la legislación sustancial, en atención precisamente a la misión de regulación financiera que cumple.

La Ley que aprueba el Presupuesto es una ley plena, la ley de ordenación jurídico-financiera del Estado, en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que al momento de adoptarse y, aun prepararse, tiene preeminencia sobre la legislación sustantiva en materia relacionada con su naturaleza de ordenamiento financiero del Estado, debiendo mantener su contenido relacionado con la percepción de ingresos, que opera como una autorización para su recaudación, pero en especial con la realización de gastos, los cuales, en el Presupuesto, tienen límite cualitativo, cuantitativo y temporal en cuanto a los egresos, con arreglo al principio contenido en el artículo 273 de la Constitución Política, es decir, como ordenación suprema de la actividad financiera del Estado. En dicha labor, debe el Órgano Ejecutivo incluir aquellas erogaciones que sean necesarias para el funcionamiento de las entidades estatales, sin que la cuantificación propuesta pueda encontrar un límite en la legislación preexistente, por debajo del cual, no pueda proponerle al Órgano Ejecutivo (sic) la ordenación financiera propuesta para el ejercicio fiscal de que se trate, sin que la existencia de normas legales que indiquen mínimos en su elaboración y aprobación, puedan operar como limitaciones al Órgano Ejecutivo, a quien corresponde con arreglo al artículo 264 de la Constitución Política le corresponde la preparación del Presupuesto General del Estado, y al Órgano Legislativo, su aprobación con arreglo a las normas que gobiernan la materia constitucional presupuestaria.”

Finalmente, el demandante invoca como norma violada el artículo 1 constitucional, referente a que el Poder Público emana del pueblo, y lo ejerce el Estado conforme a la Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración, toda vez que en transgresión de las facultades constitucionales del Órgano Ejecutivo en la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado, al conferir a la Directiva del Órgano Legislativo la facultad de elaborar “el proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa” y no al de elaborar un anteproyecto, y de enviarlo “oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado”, le está confiriendo a ese documento un carácter de inmodificable, en detrimento de las facultades constitucionales que sobre la materia tiene el Órgano Ejecutivo.

En este sentido, el accionante sostiene que la separación de los Órganos del Estado no es absoluta sino la de un régimen de armónica colaboración, pero esto no conduce al desconocimiento por un Órgano del Estado de las facultades que la Constitución Política de la República de Panamá ha conferido de manera privativa a otro Órgano del Estado.

OPINIÓN DE LA PROCURADuría DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado de la misma a la señora Procuradora de la Administración, por el término de diez (10) días, quien solicita a esta Corte se sirva declarar inconstitucional la frase “...El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa, aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inserción en el proyecto de Presupuesto General del Estado.”, del artículo 30 de la Ley N°49 de 1984, por ser violatorio de los artículos 2, 157, 264 y 267 de la Constitución Política.

Al respecto, manifiesta la señora Procuradora de la Administración:

“...

Examen de Constitucionalidad:

Esta Procuraduría considera que le asiste razón al demandante al considerar vulnerado el artículo 264 de la Constitución Política.

Desde nuestra perspectiva, la frase “...El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa, aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inserción en el proyecto de Presupuesto General del Estado.”, inserta en el artículo 30 de la Ley N°49 de 1984 tiene una redacción ineficiente, porque en la forma que fue concebida genera confusión, de tal magnitud que incurre en inconstitucional.

Decimos esto, porque la frase acusada se refiere a la potestad del Órgano Legislativo de elaborar su proyecto de presupuesto, aprobado previamente por su Directiva.

El concepto de "Proyecto de Presupuesto" contenido en el artículo 30 de la Ley N°49 de 1984 parece asimilar la propuesta presupuestaria del Órgano Legislativo al término "Proyecto de Presupuesto" establecido en el artículo 264 de la Constitución Política, que dispone: "Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado..."

Tal vez la confusión se hubiese evitado si la frase indicada del artículo 30 en referencia se hubiera referido a la potestad de la Directiva de la Asamblea Legislativa de aprobar el "Anteproyecto de Presupuesto" de ese Órgano del Estado.

A nuestro juicio, la inconstitucionalidad se hace evidente cuando la frase en referencia, del artículo 30 de la Ley N°49 de 1984 se limita a señalar que el Proyecto de Presupuesto aprobado por la Directiva de la Asamblea Legislativa será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su "inclusión en el Presupuesto General del Estado", sin añadir una frase en la que se faculte a la Asamblea Legislativa para sustentar el Proyecto de Presupuesto", en la forma como está contenido en el artículo 211 de la Constitución Política para el Órgano Judicial y el Ministerio Público.

Consideramos que la expresión "sustentar el Proyecto de Presupuesto" es clave e importante, porque sin ella, se entiende que el Órgano Ejecutivo debe limitarse a insertar el "Proyecto de Presupuesto" proveniente de la Asamblea Legislativa, en el Presupuesto General del Estado, sin la posibilidad que el primero pueda pronunciarse al respecto.

Indicar que la frase acusada, que está contenida en el artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984 es constitucional, sería lo mismo que desconocer el contenido del artículo 264 de la Constitución Política, el cual es claro al señalar que corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado; ya que se le estaría confiriendo facultades al Órgano Legislativo para participar en dicha etapa preparatoria, cuando es claro que su función real debe limitarse al examen, modificación, rechazo o aprobación del mismo.

Siendo ello así, también se vulnera el artículo 157 de la Constitución Política, porque la Asamblea Legislativa procedió a aprobar la Ley N°49 de 1984 contentiva de su Reglamento Interno, en la que incluyó la frase "...El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa, aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inserción en el proyecto de Presupuesto General del Estado.", en el artículo 30, que evidentemente contraría la letra y el espíritu de la Carta Magna.

...

Nótese que lo dispuesto en el artículo 267 constitucional guarda estrecha relación con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 268 de la Carta Magna, cuando señala que: "La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República."

...

Es evidente que el texto legal vulnera, a todas luces el principio constitucional de la separación de los poderes y de la armónica colaboración que debe regir entre los diversos Órganos del Estado; en este caso, entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo consagrado en el artículo 2 de nuestro Estatuto Fundamental.

Decimos esto porque en el artículo 30 de la Ley N°49 de 1984 se establece una clara invasión del Órgano Legislativo en las funciones y atribuciones del Órgano Ejecutivo, al permitirle al primero intervenir en el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado, cuando dicha competencia es exclusiva del Órgano Ejecutivo, mientras que el Órgano Legislativo únicamente le atañe su examen, modificación, rechazo o aprobación.

..."

DECISIÓN DE LA CORTE

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial, se abrió un término de diez (10) días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso presentaran argumentos por escrito, presentándose sólo la del accionante, quien manifestó lo siguiente:

"Sobre el particular, me permito recordar lo que ya dijo esa alta corporación de justicia en su sentencia DI544-1999, de 10 de julio de 2001, cuya parte pertinente transcribo:

"Dicho precepto constitucional establece una excepción al contenido de los Presupuestos asignados al Órgano Judicial y del Ministerio Público, que es una norma especial que no constituye la norma reguladora de la función de preparación del Presupuesto General del Estado a cargo del Órgano Ejecutivo, por conducto de sus instancias administrativas correspondientes. Dicha disposición señala un mínimo o piso que debe tener en cuenta el Órgano Ejecutivo al incorporar el Presupuesto General del Estado de ambos órganos públicos, en el sentido de que se deberá respetar el mínimo consignado en tales artículos. Esta disposición excepcional no autoriza al Órgano Ejecutivo para incluir en el Presupuesto General del Estado que elabore, partidas presupuestarias a otras entidades públicas que constituyan un límite debajo del cual no puede franquear el Órgano Ejecutivo. El artículo 247-A, cuestionado, asigna a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República la potestad de elaborar y administrar sus propios presupuestos, que, como se verá, las normas contenidas en el Título XI de la

Constitución no autorizan. Es evidente para el Pleno, que esta norma vulnera la Constitución Política, no solamente al asignarle a estas dos entidades públicas, la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, la potestad de preparar y administrar sus propios presupuestos, lo que va en menoscabo de la potestad general, que, con carácter absoluto le asigna el artículo 264 de la Constitución Política al Órgano Ejecutivo, sino, también el artículo 268 del Texto Fundamental que, con las limitaciones que señala, atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad de reducir las partidas presupuestarias.”

Las mismas razones expuestas en el texto transcrito fundamentan la argumentación de que ningún otro órgano del Estado o entidad pública fuera del Órgano Judicial y el Ministerio Público puede pretender que en el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado el Órgano Ejecutivo incluya sin variantes el proyecto que dicha entidad le remita. Creo que la mecánica de elaboración del Presupuesto ha sido definida claramente por la Honorable Corte Suprema de Justicia en los fallos ya expedidos.”

Una vez cumplido este trámite, el Pleno de la Corte entra a resolver la causa constitucional planteada.

La parte actora considera que la última frase del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, de 5 de diciembre de 1984, “Por el cual dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa”, que dice “El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa, aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado”, es violatorio de los artículos 264, 211, 267, 157 y 2 de la Constitución Política. Las normas constitucionales antes mencionadas se refieren a la elaboración del Presupuesto General del Estado, a la formulación de los Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, a las prohibiciones de la Asamblea Legislativa, así como el principio de que el Poder Público sólo emana del pueblo.

La norma legal acusada señala taxativamente lo siguiente:

“Artículo 30: La Directiva de la Asamblea Legislativa determinará y aprobará la estructura de personal, destinada a su funcionamiento y le señalará sus funciones, atribuciones y asignaciones salariales. El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa, aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado.” (Lo resaltado es del demandante)

Inmediatamente analizaremos las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas en el orden planteado.

La primera disposición es el artículo 264 de la Constitución Nacional que a la letra preceptúa:

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

Esta norma transcrita es diáfana al establecer que sólo y únicamente al Órgano Ejecutivo le corresponde la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, así como solamente le corresponde al Órgano Legislativo el examen, modificación, rechazo o aprobación de dicho proyecto de Presupuesto General del Estado elaborado por el Órgano Ejecutivo.

Según el recurrente, la norma acusada de inconstitucionalidad viola el aludido artículo 254 constitucional, ya que la Asamblea Legislativa, específicamente su Directiva, participan en el proceso de elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, por lo que su labor en esa tarea debe ser igual al del resto de las entidades estatales del sector público, es decir, limitarse a confeccionar su anteproyecto de presupuesto que luego el Órgano Ejecutivo conjugará con los anteproyectos del resto de las entidades estatales y elaborar el proyecto de presupuesto que contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público.

En este sentido, el Pleno advierte que el citado artículo 254 de la Constitución Política no establece un mandato dirigido al Órgano Ejecutivo para que el proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa que éste envíe se limite a incluirlo o reproducirlo en el proyecto de Presupuesto General del Estado, en la forma que viene propuesto.

En virtud de la doctrina del bloque constitucional establecida por el Pleno de la Corte -conjunto de normas con jerarquía constitucional que emplea la Corte Suprema para emitir juicio sobre la constitucionalidad de leyes y actos sujetos a control judicial de la Corte- las normas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, como en efecto es el caso de la norma atacada de inconstitucional, constituyen parte integrante del bloque constitucional, según lo expuso el Pleno, en la sentencia de 16 de octubre de 1991.

El Pleno tiene que advertir que nos encontramos en materia constitucional, frente a una controversia constitucional en torno a la legitimidad constitucional de una norma legal (art. 30 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984), para lo que es oportuno analizar la finalidad perseguida ajustada a la Constitución por las normas constitucionales que gobiernan la fase de preparación y aprobación del presupuesto, tomando como base las interpretaciones constitucionales, incluyendo el denominado bloque de constitucionalidad.

La situación especial anterior nos compele a recurrir a los principios que gobiernan la interpretación constitucional como vía a la realización de las finalidades que la normativa superior señala, y entre estos principios al de “Unidad Constitucional”, principio que ya ha sido acogido por la Corte, en sentencia de 19 de julio de 2000, la cual expuso lo que se transcribe a continuación.

"Sobre el tema, es oportuno traer a colación el comentario que esbozó el Magistrado Arturo Hoyos en su obra "LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL", quien al referirse al "Principio de Unidad de la Constitución", dijo lo siguiente:

"Este principio es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica al plano constitucional. La norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional". (HOYOS, Arturo, "LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL", Edit. TEMIS, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, págs. 23-24.)

A punto seguido, el autor citó un fallo de este Pleno, de 5 de abril de 1990, que declaró inconstitucionales diversas normas que permitían al Órgano Ejecutivo nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Trabajo.

El extracto correspondiente de dicha decisión, reveló lo siguiente:

"... Mas, sin embargo, ni esta norma ni cualesquiera otras de la 'ley de leyes', debe interpretarse aisladamente, toda vez que, de lo contrario, a juicio de la Corte, se caería en el riesgo de apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, guiándose por el aspecto de su articulado, prescindiendo, así, de los preceptos que conforman su unidad, en cuanto a los principios y temas que la Carta Fundamental postula.

.....

Esta interpretación, aislada y restrictiva, sin establecer la necesaria concordancia entre los preceptos constitucionales, con olvido de la unidad de la Constitución, impide conocer el verdadero sentido y la finalidad real del estatuto fundamental de la República, como ha ocurrido en el caso de las normas legales acusadas por los demandantes.

A propósito de este criterio de interpretación basado en la unidad orgánica de la Constitución (que la Corte comparte) el tratadista KONRAD HESSE citado por el Doctor Arturo Hoyos, ha dicho que:

'...la relación e interdependencia existente entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar en ningún caso sólo la norma aisladamente sino siempre además en el conjunto en el que debe ser situada; todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que eviten contradicciones con otras normas constitucionales. La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentra en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral"

Este criterio es reiterado y complementado por el autor Linares Quintana, citado por el Dr. César Quintero en la obra "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL", y que sobre las reglas de interpretación constitucional, dice:

"d) La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes..."

e) Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema." (QUINTERO, César, INTERPRETACION CONSTITUCIONAL, Editorial Mizrahi & Pujol, S.A., Panamá, 1ª Edición, 1999, págs. 36-37)

Es decir, que por deber interpretarse la Constitución como un todo, armónico, no puede considerarse ninguna de sus normas de manera aislada, porque afecta dicho principio de unidad; en consecuencia, cuando están en pugna entre sí, normas constitucionales, deberá preferirse la interpretación que armonice, y no la que enfrente las normas de dicha jerarquía.

También se refirió a este aspecto, el Licdo. Rafael Murgas Torraza en su obra, "DEFENSA DE LA CONSTITUCION", donde en la páginas 59 y 60, al referirse a los principios de interpretación constitucional, señala:

"La Constitución no puede ser interpretada aisladamente. El método exegético de estudio del derecho constitucional, tan usual en Hispanoamérica, ha quedado en desuso para darle paso al estudio sistemático de interpretación constitucional. Lo que se impone es la interpretación concatenada de las normas y no su examen aislado. El peso de los valores superiores del constitucionalismo, las cláusulas pétreas en nuestro medio, imponen el principio de unidad de la Constitución.

Madison se refirió al principio de unidad de la Constitución señalando en El Federalista que:

'Existen dos reglas de interpretación, dictadas por la razón y fundadas en la razón. Una es que cada parte del texto debe, de ser posible, redactarse de forma que persiga un mismo fin. La otra es que, cuando diversas partes del texto no pueden ser vistas en forma coincidente, la menos importante debe ceder a la parte más importante; el medio debe ser sacrificado al fin, más que el fin a los medios.'

Es evidente que nuestro máximo tribunal de justicia acoge el principio de unidad de la Constitución; principio que es denominado también como el de concordancia práctica. Puede que eventualmente, en el examen de los derechos fundamentales, se establezcan prioridades porque surgen conflictos." (MURGAS TORRAZA, Rafael, "DEFENSA DE LA CONSTITUCION", Impresos Modernos, S.A., Panamá, 2000, págs. 59-60.)

Además de confirmar el punto anterior, la segunda razón que esbozó el prócer Madison, citado por el Licdo. Murgas Torraza, es que cuando las normas constitucionales no coinciden, la norma menos importante debe ceder a la más importante, el fin debe ceder a los medios."

(Registro Judicial de julio 2000, pág. 168-176)

De la lectura de las distintas normas constitucionales se permite extraer, sin dificultad, el tema controvertido relacionado con la formulación aprobación del Presupuesto. Ante todo es menester indicar que el Presupuesto vigente constituye, para el ejercicio fiscal, un apoderamiento a las entidades públicas a la cual se le aplica, para realizar las erogaciones que demanden el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley de los contratos y de toda orden que conlleve la erogación de fondos públicos, así como realizar las inversiones públicas previstas en el Presupuesto, desde el punto de vista de los egresos de fondos públicos; y también, aunque esto no corresponda a las modernas concepciones derivadas del Derecho Tributario y Presupuestario, la autorización para recaudar los tributos que, habiendo sido creadas por ley (principio de legalidad tributaria), aparezcan incorporadas e incluidos en el Presupuesto de Ingresos, en lugar de ser considerados, como hace la doctrina moderna de Derecho Financiero, como una estimación de los ingresos que se esperan recaudar en un ejercicio fiscal dado, dentro del período en que se encuentra vigente el Presupuesto. Constituye una potestad para ordenar la realización de egresos dentro de las limitaciones cuantitativas cualitativas y temporales y la percepción de los ingresos con arreglo a los procedimientos de recaudación previstos en la ley.

Al margen del tema de la ejecución del Presupuesto vigente, las normas constitucionales contenidas en el Capítulo 2º del Título IX de la Constitución Política regulan también el procedimiento de formulación, preparación y sometimiento al Órgano Legislativo por el Órgano Ejecutivo, así como las normas en cuanto a su aprobación, reforma o modificación de proyecto de Presupuesto y aún del Presupuesto vigente, encaminado en este último caso al respeto irrestricto al principio de equilibrio presupuestario.

En esta última segunda sede, la formulación y preparación del proyecto de Presupuesto el ordenamiento constitucional fija la competencia privativa en el Órgano Ejecutivo (artículo 264 de la Constitución Política) para elaborar el proyecto de Presupuesto. Un correcto entendimiento de esta norma de competencia constitucional no puede significar, como lo pretende el Ministerio Público, que el ante-proyecto de Presupuesto que elabore la Asamblea Legislativa constituye la suma que el Órgano Ejecutivo, con abstracción de la situación de los ingresos públicos y de las necesidades totales del Estado, debe incluir de manera automática, como se le presenta el presupuesto de manera automática, tesis ésta última que comparte el recurrente.

Esta interpretación vaciaría de contenido la atribución del Órgano Ejecutivo de elaborar el Proyecto de Presupuesto, en consonancia con la labor compartida que tienen los Órganos Ejecutivo y Legislativo en el procedimiento presupuestario, señalados en los artículos 179, numeral 7º, y el numeral 4º del artículo 153, ambos de la Constitución.

El segundo artículo constitucional, significativamente, le atribuye al Órgano Ejecutivo "intervenir en la aprobación del Presupuesto según se establece en el Título IX" de la Carta Magna.

Esta concepción es coherente con las normas constitucionales invocadas en la demanda, y con la doctrina del bloque de la constitucionalidad, que, como se sabe, es el parámetro de que se vale el Pleno en su competencia constitucional como Tribunal Constitucional, concepción ésta que ha superado dramáticamente los criterios de interpretación constitucional, y cuyo autor es el Magistrado Arturo Hoyos. Es decir: el artículo legal cuestionado no persigue una autonomía en la preparación del ante-proyecto de Presupuesto al margen de las competencias del Órgano Ejecutivo, sino debe remitirlo, como todas las demás entidades públicas, a las instancias administrativas que tienen a su cargo la preparación del Proyecto de Presupuesto, para que tomen en consideración las necesidades de este importante Órgano del Estado al momento de culminar la elaboración del Proyecto de Presupuesto en armonía y consistencia con las suficiencias presupuestarias de todo el sector público. Otra interpretación sería vaciar de contenido la atribución constitucional del Órgano Ejecutivo en sede presupuestaria.

Sobre esta materia se ha pronunciado este Pleno, en sentencia de 10 de julio de 2001, en los siguientes términos:

"La actual Constitución, siguiendo modelos constitucionales adoptados en otros lares, ha señalado, con precisión, el nivel de intervención de cada uno de los Órganos del Estado competentes para la formulación y aprobación del Presupuesto, con lo cual se realiza esa asignación de funciones distintas en desarrollo del principio de armónica colaboración que deben presidir las actuaciones de los poderes públicos. El artículo 153, numeral 4º, dispone que la intervención de la Asamblea al aprobar el Presupuesto General del Estado, ha de ser realizada en forma compatible con las normas presupuestarias que la reforma de 1983 le introdujo a la Constitución. Y dicha intervención no es otra que un rediseño de las potestades públicas en sede de preparación y aprobación del Presupuesto General del Estado, reservando para el Órgano Ejecutivo lo relativo a su preparación, y al Órgano Legislativo, con las limitaciones constitucionales que le impone el artículo 268 de la Constitución Política, su aprobación. Las dos disposiciones citadas, es decir, los artículos 264 y 268 constituyen el eje alrededor del cual se tejen las competencias de ambos Órganos del Estado en la adopción del Presupuesto General del Estado. Ya este Pleno ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las dos normas citadas, en sentencia de 9 de agosto de 2000. En aquella ocasión expresó este Pleno:

"Una lectura de la norma constitucional pone, en efecto, de manifiesto que las normas legales denunciadas impiden o restringen que la Asamblea Legislativa pueda modificar los presupuestos de ambas entidades autónomas, pues el Presupuesto General del Estado, ha de respetar, para atender el mandato contenido en las normas denunciadas, el Presupuesto de ellas del último año, que no puede decrecer, aún cuando la situación de las finanzas públicas y el Plan financiero del Estado, reflejado en el proyecto de Presupuesto que el Órgano Ejecutivo presenta a la consideración de la Asamblea Legislativa, amerite reducciones presupuestarias con respecto a dicho presupuesto anterior, lo que ciertamente limita la función de aprobación del Presupuesto por parte de la Asamblea. Por dicha razón, este Pleno comparte la opinión de los demandantes y del Procurador General de la Nación.

Es sabido que el principio de universalidad de la Constitución hace necesario que el Pleno, al analizar una demanda de inconstitucionalidad, contraste las normas de inferior jerarquía con las normas constitucionales, sin limitarse a las disposiciones constitucionales que han sido denunciadas, sino cualesquiera otra que tenga relevancia constitucional en el proceso constitucional que ocupe al Pleno (art. 2557 del Código Judicial).

La Sala advierte que la norma legal que se estima ha vulnerado el artículo 268 de la Constitución Política, como efectivamente lo estima este Pleno, también vulnera, de manera directa, el artículo 264 de la Constitución Política. Dicha norma atribuye privativamente al Órgano Ejecutivo la potestad de elaborar el proyecto de Presupuesto General del Estado, y someterlo a la consideración del Órgano Legislativo, en cuya misión no puede encontrarse limitado a una norma legal que coloque bajo condición, la elaboración del proyecto de Presupuesto, como ocurre en el presente caso, que el Órgano Ejecutivo, en la función de formulación del Presupuesto, ha de respetar, como límite mínimo, el Presupuesto de ambas entidades descentralizadas en el año inmediatamente anterior.

La esencia de la Ley de Presupuesto estriba en ser una ley sustancial, la ley que adopta y organiza la actividad financiera del Estado durante el período de su vigencia y que, por lo tanto, es norma de conducta obligatoria que deben acatar las diferentes entidades públicas para llevar a cabo el plan financiero contenido en la misma. Es, por lo tanto, incompatible la tesis de la Ley de presupuesto como legislación vinculada por la legislación sustancial, en atención precisamente a la misión de regulación financiera que cumple.

La ley que aprueba el Presupuesto es una ley plena, la ley de ordenación jurídico-financiera del Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que al momento de adoptarse y, aun prepararse, tiene preeminencia sobre la legislación sustantiva en materia relacionada con su naturaleza de ordenamiento financiera del Estado, debiendo mantener su contenido relacionado con la actividad administrativa de recaudación de percepción de ingresos, que opera como una autorización para su recaudación, pero en especial con la realización de gastos, los cuales, en el Presupuesto, tienen límite cualitativo, cuantitativo y temporal en cuanto a los egresos, con arreglo al principio contenido en el artículo 273 de la Constitución Política, es decir, como ordenación suprema de la actividad financiera del Estado. En dicha labor, debe el Órgano Ejecutivo incluir aquellas erogaciones que sean necesarias para el funcionamiento de las entidades estatales, sin que la cuantificación propuesta pueda encontrar un límite en la legislación preexistente, por debajo del cual, no pueda proponerle al Órgano Ejecutivo la ordenación financiera propuesta para el ejercicio fiscal de que se trate, sin que la existencia de normas legales que indiquen mínimos en su elaboración y aprobación, puedan operar como limitaciones al Órgano Ejecutivo, a quien con arreglo al artículo 264 de la Constitución Política le corresponde la preparación del Presupuesto General del Estado, y al Órgano Legislativo, su aprobación con arreglo a las normas que gobiernan la materia constitucional presupuestaria. Es evidente que una ley que disponga que el Presupuesto que tenga en un ejercicio determinado ha de operar como un límite mínimo por debajo del cual ni el Órgano Ejecutivo en su preparación, ni el Órgano Legislativo, no puede restringir las potestades que tienen los Órganos del Estado que intervienen en su elaboración y aprobación, siendo por tanto excesivos los señalamientos de límites a esa labor en donde la Constitución no los pone."

(Lo resaltado es del Pleno)

Esta interpretación ha de entenderse al margen de normas que le fijan mínimos al Presupuesto del Órgano Judicial y del Ministerio Público, que han de entenderse, precisamente, como mínimos (artículo 211 de la Constitución Política).

La segunda disposición que el demandante estima como violado es el artículo 211 de la Constitución Nacional que a la letra preceptúa:

"Artículo 211: 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 el 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 Legislativa determine lo que proceda."

De la norma transcrita se desprende que tampoco ha sido violado, ya que el mismo no se refiere a la Asamblea Legislativa, sino únicamente a los presupuestos del Órgano Judicial y el Ministerio Público y se infiere a mínimos que debe respetar el Órgano Ejecutivo, en su labor de elaborar el Presupuesto, como ya se ha destacado..

La tercera disposición que el demandante estima como violado es el artículo 267 de la Constitución Política que señala lo siguiente:

"Artículo 267: En el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos y deberá presentarse a la Asamblea Legislativa al menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto del año fiscal en curso, salvo el caso especial del artículo 179, numeral 7."

De la disposición constitucional transcrita, en concordancia con el artículo 264 de la Constitución Política, observa la Corte que, existe en toda esta controversia constitucional un problema de construcción gramatical de la norma, ya que en la primera disposición legal (art.267) se señala el término de: el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo, y el artículo 264 citado dispone

que corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado, por lo que pareciera que el constituyente erró al darle similar significado, toda vez que sería un proyecto de Presupuesto hasta tanto la Asamblea Legislativa, en Pleno, no apruebe el mismo y su debida publicación en la Gaceta Oficial para que la misma se convierta en Ley de la República.

Así, observa este Pleno que el propio artículo 267 de la Constitución Nacional, analizado, se infiere al término proyecto de Presupuesto, cuando hace una excepción al mismo al remitirnos al artículo 179, numeral 7 de la Ley Fundamental citada, la cual dispone que son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: Enviar al Órgano Legislativo, dentro del término establecido en el artículo 267 (al menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto del año fiscal en curso), el proyecto de Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente.

Igualmente, el artículo siguiente del examinado, es decir, el 268 constitucional, se refiere al aludido término proyecto de la siguiente manera: “La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto...”.

Siendo así, es evidente que para la labor de hermenéutica constitucional, se ha de tomar en cuenta el sistema de interpretación sistemática, es decir, que la Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes, por lo que no debe interpretarse aisladamente, ya que sino se caería en el riesgo de apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, tal como señaló la transcrita sentencia de este Pleno de fecha 19 de julio de 2000.

El ante-proyecto que elabore la Asamblea Legislativa y que debe ser remitido al Órgano Ejecutivo para su consideración en el proyecto de Presupuesto General del Estado para, una vez elaborado, sea presentado al Órgano Ejecutivo.

La cuarta disposición que el demandante estima como violado es el numeral primero del artículo 157 de la Constitución Política que señala lo siguiente:

“Artículo 157: Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

...”

Dicha disposición constitucional transcrita no ha sido violada por la norma ataca de inconstitucional, toda vez que el ya examinado artículo 264 ibídem es claro al establecer que corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación, conforme al artículo 264 infine, con las limitaciones previstas en el artículo 268, ambas de la Constitución.

Finalmente, el accionante invoca como violado el artículo 2 de la Carta Magna, el cual dispone:

“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.”

Como ya se explicó, la elaboración del Presupuesto es una labor conjunta del Órgano Legislativo y Ejecutivo, por lo que esta labor no es más que un desarrollo de la actuación inter orgánica en armónica colaboración.

Por todo lo expuesto, el Pleno estima que la frase final del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, correspondiente al 5 de diciembre de 1984, que dice “El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado”, no contraría los artículos 2, 157, 264 y 267 de la Constitución Política.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase final del artículo 30 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N°20198, de 5 de diciembre de 1984, “Por el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa”, que dice “El proyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa aprobado previamente por su Directiva, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado”.

Copiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK

ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- ROBERTO GONZALEZ R.

CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)