



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de marzo de 2020
C-026-20

Su Excelencia
Juan Carlos Muñoz Julio
Viceministro de la Presidencia
Ciudad.

Ref.: Exequibilidad del Proyecto de Ley N.º 768 de 2019, “Que modifica la Ley N.º15 de 2017, que ordena el pago de la segunda partida del décimo tercer mes de los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante ese período y establecer la fuente de financiamiento”.

Señor Viceministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la nota No. 58-2020-AL de 20 de enero de 2020, recibida el 6 de febrero de 2020, que guarda relación con la opinión externada por un asesor de su Despacho, sobre la viabilidad jurídica de sancionar o en su defecto, objetar por inexecutable, el Proyecto de Ley N.º 768 “Que modifica la Ley N.º15 de 2017, que ordena el pago de la segunda partida del décimo tercer mes de los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante ese período y establecer la fuente de financiamiento”.

Con relación a su solicitud este Despacho opina: 1) Que el término de 30 días establecido en el artículo 169 constitucional, es aplicable únicamente a la devolución del proyecto de ley con objeciones, no así a su sanción y promulgación; 2) Que la eliminación en el artículo 3 de la Ley 15 de 2017, del texto legal referente a los CEPADEM no configura en si misma una violación al ordenamiento jurídico constitucional, ni afecta los derechos adquiridos por los titulares, derecho habientes o adquirentes de estos documentos negociables, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Proyecto N.º768 de 2019, de convertirse en ley de la República, “comenzará a regir desde su promulgación”; 3) Que no le es dable a este Despacho adelantar criterio alguno sobre la exequibilidad o inexecutable del Proyecto de Ley N.º768 de 2019, sin que previamente se hubiese cumplido el requisito constitucional y legal de obtener el concepto de la Contraloría General de la República, sobre la viabilidad y conveniencia financiera del mismo, conforme lo dispone el artículo 276 de la Constitución Política y, en concordancia con dicho precepto constitucional, el numeral 10 del artículo 11 de la Ley N.º32 de 1984.

A continuación, nos permitimos externar los argumentos jurídicos y consideraciones que nos permiten arribar a dichas respuestas:

I. Consideraciones Previas.

En el caso específico que nos ocupa, mediante Memorando N.º 009-2020-SAJ, de 20 de enero de 2020, el asesor del Ministerio de la Presidencia emitió su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 768 de 2019, indicando, en cuanto a la viabilidad jurídica de su sanción, que: “Venció el término para su sanción o para presentar objeciones por inconveniencia o inexequibilidad ante la Corte Suprema de Justicia en el mes de junio de 2019, por lo que no puede ser sancionado por el actual presidente”. (Cursiva y subraya del Despacho).

El aludido memorando resume los argumentos externados en un proyecto de veto elaborado por la Administración anterior, así:

“(…)

- 1- El Proyecto elimina la fuente de derecho de los CEPADEM ya entregados a sus beneficiarios al subrogar (por omisión) párrafos de la Ley 15.
- 2- El costo financiero de la aplicación del proyecto fue estimado en aproximadamente 720 millones de balboas, lo que correspondería al doble del costo de los CEPADEM emitidos.
- 3- El proyecto no establece nueva fuente de financiamiento viable para sus costos.”

II. Nuestra Opinión.

Luego de analizar el contenido de la opinión sometida a nuestro escrutinio, nos permitimos observar lo siguiente:

Como lo ha señalado esta Procuraduría en opiniones anteriores¹, la “*Objeción de Inexequibilidad*”, es un mecanismo de control concebido con el fin de “evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado”. La doctrina lo ubica en el ámbito de los mecanismos de «*control previo de constitucionalidad*», siendo su finalidad, “verificar previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución o la constitucionalidad de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deba ser sometida a ese control.”²

En cuanto al término dentro del cual se podrá *sancionar* un proyecto de ley o presentar objeciones por inconveniencia o inexequibilidad ante la Corte Suprema de Justicia, en opinión vertida por la Procuraduría de la Administración, en respuesta a una solicitud formulada por un Diputado de la República, este Despacho precisó lo siguiente³:

¹ Consulta C-016-20 de 17 de febrero de 2020.

² RODRÍGUEZ ROBLES, Francisco y GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. La Objeción de Inexequibilidad Constitucional en Panamá, pág. 129.

³ Nota N-002-18 de 8 de febrero de 2018.

“Respecto a su primera interrogante, es decir, si habiendo transcurrido los 30 días a los que se refiere el artículo 169 de la Constitución Nacional, sin que el Órgano Ejecutivo haya devuelto el proyecto con objeciones al Órgano Legislativo, somos de la opinión que aquel deberá sancionarlo y hacerlo promulgar como lo señala la segunda parte de ese mismo artículo.

De conformidad con lo establecido en nuestra Constitución Política, para la formación de leyes es importante indicar lo que establece el artículo 169, que dice así:

‘ARTÍCULO 169. El Ejecutivo dispondrá de un término máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto. Si el Ejecutivo una vez transcurrido el indicado término no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar. (Lo subrayado y en negro es nuestro)’

Del artículo citado se colige que, una vez transcurrido el término de 30 días hábiles dispuesto mediante mandato Constitucional sin que el Ejecutivo haya efectuado la devolución del proyecto con las objeciones pertinentes, el mismo no podrá dejar de ser sancionado y promulgado.

Ahora bien, en el supuesto dentro del cual el Órgano Ejecutivo, una vez verificado que ha transcurrido el referido término sin que se haya producido la sanción y promulgación respectiva, con base en lo dispuesto en el artículo 172 de la Constitución Política, sancionará y promulgará el proyecto.

En ese orden de ideas, el artículo 172 de nuestra Constitución Política señala lo siguiente:

‘Artículo 172. Si el Ejecutivo no cumpliera con el deber de sancionar y de hacer promulgar las Leyes, en los términos y según las condiciones que este Título establece, las sancionará y hará promulgar el Presidente de la Asamblea Nacional.’ (lo subrayado y en negro es nuestro)

(...).”

Como es posible advertir, de acuerdo al criterio que ha sostenido y mantiene esta Procuraduría, el término de 30 días establecido en el artículo 169 constitucional, es aplicable únicamente a la devolución del proyecto de ley con objeciones, no así a su sanción y promulgación.

Aclarado este aspecto, nos permitimos puntualizar lo siguiente, sobre a las observaciones hechas en el Memorando N.º 009-2020-SAJ, así como también en cuanto al contenido propio del Proyecto de Ley N.º768 de 2019:

En lo concerniente a que “*el Proyecto elimina la fuente de derecho de los CEPADEM ya entregados a sus beneficiarios al subrogar (por omisión) párrafos de la Ley 15*”; debemos indicarle que, al comparar el texto del artículo 3 de la Ley N.º15 de 10 de abril de 2017, “Que ordena el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes de los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante ese período y establece la fuente de financiamiento”, como quedó modificado por la Ley N.º60 de 27 de septiembre de 2017, con el texto de ese mismo artículo 3, como quedaría modificado por el artículo 1 del Proyecto de Ley N.º768-2019, es posible constatar que en efecto éste último texto, no contempla los cuatro párrafos del texto de dicho artículo 3, actualmente vigente, introducido por la Ley N.º60 de 2017, referentes al establecimiento de los Certificados de Pago Negociables de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes (CEPADEM), como medio de pago y liquidación de la segunda partida de dicha bonificación, retenida durante los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante ese período.

Siendo ello así, coincidimos con el criterio legal acogido por el asesor Pinilla en el sentido que el Proyecto de Ley en cuestión elimina la fuente de derecho de los CEPADEM ya entregados y en circulación, actualmente. Sin embargo, pese a las dificultades que para su interpretación y aplicación pudiera generar el texto legal propuesto (ya que no define el concepto de “*interés legal*”, ni hace alusión al alcance de los finiquitos suscritos por los titulares y derecho habientes de los certificados emitidos y en circulación); **a nuestro juicio, la eliminación del texto legal referente a los CEPADEM no configura en si misma una violación al ordenamiento jurídico constitucional, ni afecta los derechos adquiridos por los titulares, derecho habientes o adquirentes de estos documentos negociables, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Proyecto N.º768 de 2019, de convertirse en ley de la República, “comenzará a regir desde su promulgación”.**

Sobre las anotaciones referentes al “*costo financiero*” del Proyecto de Ley N.º768 y a su carencia de una “*fuentes de financiamiento viable*”, este Despacho observa que lo concerniente a la viabilidad y conveniencia *financiera* de los proyectos de leyes que afectan o pueden afectar los ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, constituye una materia cuya valoración le corresponde a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 10 del artículo 11 de la Ley N.º32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de dicha institución, el cual dispone que “***La Contraloría emitirá concepto sobre los proyectos de leyes que supriman ingresos comprendidos en el Presupuesto y establezcan rentas sustitutivas o aumento de las existentes en la forma establecida en el artículo 272 de la Constitución***”⁴(sic)(Resaltado, cursiva del Despacho); norma legal que es concordante con el artículo 276 del Texto Fundamental, cuyo texto expresa:

⁴ Actual artículo 276 de la Constitución Política de la República, como quedó reformada por el Acto Legislativo N.º1 de 27 de julio de 2004.

“Artículo 276. La Asamblea Nacional no podrá expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, **previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas.**”
(Resaltado del Despacho).

En virtud de las consideraciones anotadas, estimamos que **no le es dable a este Despacho adelantar criterio alguno sobre la exequibilidad o inexecuibilidad del Proyecto de Ley N.º768 de 2019, “Que modifica la Ley 15 de 2017, que ordena el pago de la segunda partida del décimo tercer mes de los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante ese período y establece la fuente de financiamiento”, sin que previamente se hubiese cumplido el requisito constitucional y legal de obtener el concepto de la Contraloría General de la República, sobre la viabilidad y conveniencia financiera del mismo, conforme lo dispone el artículo 276 de la Constitución Política y, en concordancia con dicho precepto constitucional, el numeral 10 del artículo 11 de la Ley N.º32 de 1984.**

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**