

C-No.388

Panamá, 31 de diciembre de 2002.

Doctor

JORGE L. FERNÁNDEZ U.

Gerente General de la Zona Libre de Colón.

E. S. D.

Señor Gerente General:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5, de la Constitución Política y 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, doy formal contestación a su Nota N°. DAL-3170-02 de 3 de diciembre de 2002, a través de la cual nos consulta nuestro parecer legal, **respecto a la vigencia y aplicación de la Ley N°.3 de 15 de enero de 2002** *“por medio de la cual se aprobaron los contratos celebrados entre el Estado y el Consorcio San Lorenzo, asociación accidental, adjudicataria de la concesión para el desarrollo del diseño, el programa de mercadeo, la consecución del financiamiento, la construcción, operación, explotación y administración de todas las instalaciones y terrenos adicionales requeridas para la consolidación y materialización de un parque industrial y un aeropuerto internacional de carga y pasajeros”*.

Sobre el particular, McKinney Internacional, S. de R.L., miembro de la sociedad accidental Consorcio San Lorenzo, les ha elevado consulta mediante nota, en vista de que tienen inversionistas interesados en proyecto, y estos han consultado si la Ley N°.3 de 15 de enero de 2002, promulgada en Gaceta Oficial N°. 24,472 de 17 de enero de 2002, se encuentra vigente y aplicable en todo su alcance.

El parecer legal de ese despacho, es que la citada disposición se encuentra vigente, en todas sus partes hasta tanto, no sea derogada, declarada inconstitucional o nula, y por tanto, es de obligatorio para las partes contratantes en todos sus términos, obligaciones, actividades y responsabilidades derivadas de dicha contratación pública.

Observación previa.

Según lo ordena el artículo 6 de la Ley 38 de 2000, en su Libro Primero, toda Consulta Administrativa dirigida a la Procuraduría de la Administración, debe venir acompañada del respectivo criterio jurídico del Departamento o dependencia Institucional de Asesoría Jurídica. Veamos:

“Artículo 6. Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

1. Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir **en un caso concreto**; Las consultas formuladas deberán **estar acompañadas del criterio jurídico respectivo**, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico;
2. Coordinar el servicio de asesoría jurídica de la Administración Pública, a través de sus respectivas direcciones y departamentos legales;
3. Dirimir, mediante dictamen prejudicial, las diferencias de interpretación jurídica que sometan a su consideración dos o más entidades administrativas;
4. Emitir dictamen respecto a la celebración de los contratos de empréstito internacional en el que sea parte el Estado, cuando así se le solicite o se contemple dentro del respectivo contrato;
5. Ofrecer información, orientación y capacitación legal administrativa a través de programas de prevención y desarrollo de procedimientos para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública.
- 6 Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes; sin perjuicio, de las competencias que en esta materia señale la Ley; y
7. Atender a prevención, las quejas que se le presenten contra los servidores públicos; procurar que cesen las causas que las motivan, siempre que éstas sean fundadas y ejercitar las acciones correspondientes, para ello ejecutará todas las diligencias y medidas que considere convenientes”. (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

Es de notar que su interesante *Consulta Administrativa*, lamentablemente no cumple con uno de los presupuestos de admisibilidad referidos. No obstante en aras de brindar una orientación jurídica sobre el particular pasaremos a externar nuestras consideraciones legales, no si antes recomendarle que para próximas solicitudes de opinión a esta Procuraduría, procure cumplir con los señalados presupuestos de admisibilidad.

Lo que se consulta

Concretamente se quiere saber si la Ley 3 de 15 de enero de 2002 "por la cual se aprueban los contratos celebrados entre el Estado y el Consorcio San Lorenzo, Asociación Accidental formada por Colón Internacional Airport, S.A., Colón Internacional Airport Development Corp., Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS), S.A., Airport Consulting Viena, GMBH., BIRK HILLMAN CONSULTANS, INC., y Mckinney Internacional, S. de R.L., para la concesión, para el desarrollo del diseño, el Programa de Mercadeo, la consecución del financiamiento, la construcción, operación, explotación y administración de todas las instalaciones y terrenos adicionales requeridas para estar incluido en la consolidación y materialización del Centro Logístico Multimodal y el Aeropuerto Internacional de Colón y los Servicios Internacionales en la Región Caribe de la República de Panamá." ***Esta vigente y aplicable en todo su alcance.***

Lo que se opina

En efecto, la Ley 3 de 15 de enero de 2002, de acuerdo a la Cláusula Quincuagésima Novena en la parte de ***Entrada en Vigencia***, dispone con evidente claridad que estos contratos entrarán a regir ***a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.*** De igual manera, en los anexos del ***Contrato del Aeropuerto***, Artículo 4, establece ***que esta Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.*** La Ley en comento se promulgó en Gaceta Oficial N°. **24,472 de 17 de enero de 2002**, por lo que a partir de esa fecha la ley se encuentra vigente y es de obligatorio cumplimiento.

El concepto de promulgación significa la publicación formal de una ley o disposición de la autoridad, con la finalidad que la misma sea cumplida y se haga cumplir como obligatoria.

El tratadista español Fernando Garrido Falla, en su obra Tratado de Derecho Administrativo nos comenta la importancia de publicitar la existencia y contenido de un acto administrativo cuando señala que las disposiciones y los actos administrativos, de acuerdo con su carácter normativo, general o concreto, pueden ser fuente de Derecho objetivo o creadores de situaciones jurídicas individuales. Añade que en cualquier caso se comprende la necesidad que sean comunicados y

dados a conocer a la colectividad o a las personas particularmente interesadas en sus efectos; ***ya que crear derecho secretamente carecería de sentido.***¹

De lo anterior se colige que es preciso que un acto se promulgue para que tenga eficacia, ya que la publicación de un instrumento legal marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados.² Tal como se ha originado con la ley 3 de 15 de enero de 2002. Esto viene confirmado así, por la Constitución Política, artículo 167, cuando establece:

“Artículo 167. Toda Ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley ni determina su inconstitucionalidad.”

Se extrae del texto constitucional citado, que una vez la ley sea sancionada la misma empezará ***a regir a partir de su promulgación***, salvo que en la misma se señale que la misma rige en fecha posterior. Independientemente de cuál haya sido el modo en que un proyecto de ley sea sancionado, *resulta indispensable que se produzca la promulgación del texto*, a fin de que pueda surtir efectos. Sobre este particular, se puede deducir del artículo 167 comentado, los aspectos siguientes: primero, el de la determinación de la entrada en vigencia de la ley, que según la norma, puede ser a partir de la fecha de promulgación o en fecha posterior, establecida en el propio texto legal; segundo, que la promulgación “extemporánea” es decir, fuera de tiempo, tardía, demorada, no genera inconstitucionalidad; debe entenderse entonces que al no promulgarse un proyecto de ley sancionado, el mismo no surte efectos y por tanto, resulta inaplicable. Una ley sólo se perfecciona como tal, cuando háyase cumplido la fase de promulgación, contrariamente, in strictu sensu, sólo se estaría aludiendo a un proyecto de ley sancionado.³

En virtud de lo descrito en líneas precedentes, es imprescindible que la ley cumpla con la fase de promulgación para que tenga eficacia, surta todos sus efectos, y sea de obligatorio acatamiento. En ese orden de ideas, el Código Civil en su artículo 1, es enfático al señalar que la ley obliga a todos una vez, se haya promulgado y su ignorancia no sirve de excusa.

¹ GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Duodécima Edición, Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1994, páginas 498 y 499.

² PENAGOS, Gustavo. “El Acto Administrativo”4ta. Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1987, p.863.

³ FUENTES MONTENEGRO, Luis. Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Edición 1993; p. 175.

En consecuencia, este despacho es del criterio, que la presente Ley 3 de 15 de enero de 2002, promulgada en Gaceta Oficial N°. **24,472 de 17 de enero de 2002**, se encuentra vigente y aplicable en toda su extensión, mientras no sea declarada inconstitucional, o ilegal, y por tanto es de obligatorio cumplimiento por las partes contratantes en todos sus términos, obligaciones, actividades y responsabilidades derivadas de dicha contratación pública.

Con la pretensión de haber aclarado su inquietud, me suscribo de usted, con mi acostumbrado respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.