



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

PANAMÁ, DOCE (12) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE (2020)

VISTOS:

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce la objeción de inexecutable presentada por el Presidente de la República de Panamá para el período 2014-2019, Juan Carlos Varela Rodríguez para que se declare inexecutable el artículo 2 del Proyecto de Ley N°666 "Que restablece la vigencia del programa de apoyo económico social dispuesto por la Ley 28 de 2015, respecto a los afectados por los hechos ocurridos del 6 al 10 de julio de 2010, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro y dicta otra disposición".

ARTÍCULO OBJETADO

Vemos que el artículo objetado es del siguiente tenor:

"Artículo 2. El artículo 170-A de la Ley 51 de 2005 queda así:

Artículo 170-A. Retiro anticipado por vejez para trabajadores de empresas bananeras. Los trabajadores que prestaron o presten servicios en las empresas bananeras señaladas en el artículo anterior tendrán derecho a un retiro anticipado por vejez cuando reúnan los requisitos siguientes:

1. Haber cumplido cincuenta y ocho años de edad, los hombres, y cincuenta y cuatro años de edad, las mujeres.
2. Tener, por lo menos, dieciocho años de labores en estas actividades.
3. Haber cotizado, por lo menos, doscientas dieciséis cuotas a la Caja de Seguro Social. Para los asegurados que se retiren con las edades de referencia o más y las cuotas de referencia o más, se aplica la tasa de reemplazo única que resulte del cálculo siguiente:
 - a. 80% del salario base mensual. Adicionando el 2% de salario base mensual por cada doce cuotas completas que excedan las establecidas en este numeral.

Este artículo es de interés social y tendrá efectos retroactivos".

CONSIDERACIONES DE LA INEXECUABILIDAD

La presente acción fue propuesta por estimarse que la disposición antes transcrita lesiona el artículo 166 de la Constitución Política que expresa:

Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al Proyecto.

Al respecto se sostuvo, que la Asamblea Nacional inobservó el proceso legislativo al introducir en el segundo debate a la iniciativa legislativa presentada en el primer debate, un nuevo artículo, el número 2 del proyecto de ley enunciado, sin que se hubiera formulado en primer debate y además, tratando una materia distinta a la del proyecto de ley en cuestión.

También se indicó, que la iniciativa legislativa formulada por el Ejecutivo fue aprobada por la comisión permanente en primer debate sin alterar mayormente su unidad temática en los términos en que fue presentada; empero en segundo debate, en abierta violación al procedimiento legislativo se introdujo una propuesta para reformar la Ley 45 de 2017 puntualmente el artículo 170-A de la sección 4ª sobre prestaciones por vejez en el subsistema de beneficio definido, del capítulo II referido a invalidez, vejez y muerte, título II denominado riesgos en la Ley 51 de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, lo que constituye una materia completamente extraña al proyecto, vinculada a la legislación de seguridad social.

De allí que se consideró desatendido el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional adoptado mediante Ley 49 de 1984, en su texto único publicado en la Gaceta Oficial 26476-D que dispone en los artículos 128 y 148 lo siguiente:

Artículo 128. Obligaciones de los tres debates. Todo proyecto de ley pasará por tres debates. Se le dará primer debate en la Comisión respectiva, y el segundo y tercer debate se le darán en el pleno de la Asamblea Nacional, en días distintos.

Se exceptúa de esta disposición el acto legislativo de reformas a la Constitución Política, el cual se registrará por procedimiento especial.

Artículo 148. Derecho a proponer modificaciones y prohibición de materia extraña. Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer la incorporación de artículos nuevos, la eliminación de artículos existentes o modificaciones a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y a los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.

Tales modificaciones se podrán proponer siempre que no versen sobre materia extraña a la del proyecto, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en

discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno, pues, en esos casos, el Presidente o Presidenta las rechazará de plano.

Sumado a lo expuesto, se precisó que antes de la apertura a segundo debate del proyecto de ley N°666 se propuso la aplicación del artículo 127 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, para la omisión de la lectura de la parte dispositiva del proyecto, norma que dice:

Propuesta de omisión de lectura. Podrá omitirse la lectura de la parte dispositiva de un proyecto de ley cuando se trata de códigos, descripciones de límites político-administrativos, convenios, contratos o cualquier otro instrumento extenso que requiera la ratificación o aprobación de la Asamblea siempre que la propuesta sea aprobada por la mayoría de los Diputados y Diputadas presentes.

Asimismo se acotó, que la Asamblea Nacional vulneró sus deberes constitucionales al introducir con el artículo 2 que se objeta, una materia extraña al proyecto de ley N°666, puesto que la normativa tiene un carácter especialísimo de la legislación de seguridad social, a la que se adscribe una función de previsión social que requiere de consulta y amplios debates, siendo factible en el primer debate de la comisión permanente.

Igualmente se esgrimió, que de conformidad con fallo de esta Corporación de Justicia de 16 de octubre de 1991, "ciertas normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del bloque de constitucionalidad de Panamá", siendo aquellas que refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea, las que constituyen parte integrante del parámetro que utiliza esta Corte para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes.

En este contexto se manifestó, que si un proyecto de ley o sus partes, es aprobado por la Asamblea Nacional en violación del procedimiento previsto en el Reglamento Orgánico de su Régimen Interno, la consecuencia es que puede ser declarado inexecutable, en ocasión del vicio de forma que presenta el proyecto de ley así aprobado.

Por las consideraciones expresadas, es del criterio que la adición del artículo 2 en mención, vulnera y desnaturaliza la esencia que motivó el proyecto de ley N°666 en su origen, por lo que las limitaciones al orden público fueron transgredidas por el Órgano Legislativo durante la discusión en su segundo debate en la sesión ordinaria del 29 de octubre de 2018, al inobservarse el proceso de formación de las leyes al que está llamado a cumplir y que es fundamental para garantizar la funcionalidad estructural del Estado, por consiguiente, se solicitó a este Pleno que declare inexecutable el artículo 2 del proyecto de ley N°666 puntualizado.

POSICIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, Kenia Porcell, solicitó a esta Corte Suprema que declare inexecutable el artículo 2 del proyecto de ley N°666 "Que restablece la vigencia del Programa de Apoyo Económico – Social dispuesto por la Ley 28 de 2015, respecto a los afectados de los hechos ocurridos del 6 al 10 de julio de 2010, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro y dicta otra disposición", de conformidad con las siguientes consideraciones:

Refirió en primer lugar, que el proyecto de ley N°666 en su primer debate constaba de dos artículos, que fueron aprobados por la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, el primero relacionado con la propuesta presentada por el Ministerio de la Presidencia en su anteproyecto de ley, en el que se plasmó como título "Que restablece la vigencia del programa de apoyo económico-social previsto en el artículo 6 de la Ley 28 de mayo de 2015"; y el segundo artículo concerniente a la vigencia.

Manifestó además, que al realizarse el segundo debate legislativo el 29 de octubre de 2018, por proposición de uno de los Diputados, se introdujo en el proyecto de ley N°666 una norma adicional, que se aprobó ese mismo día por el Pleno de la Asamblea Nacional; de allí, se siguió con el tercer debate del Pleno, siendo aprobada el 30 de octubre de 2018.

En virtud de lo plasmado, indicó que al ser devuelto el proyecto de ley a la Asamblea Nacional con las objeciones del Órgano Ejecutivo, se le agregó al artículo 2 la frase "Este artículo es de interés social y tendrá efectos retroactivos" y fue enviado nuevamente al Ejecutivo para su sanción.

Precisado este recorrido anotó, que considerando lo que dispone el artículo 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, antes citado y, según lo concluido en fallo de 30 de diciembre de 2015 de este Tribunal Constitucional, dicha normativa forma parte del bloque de la constitucionalidad.

Además sostuvo, que no es posible que se proponga la incorporación de artículos nuevos que no fueron objeto de discusión en el primer debate del proyecto de ley. Sobre este aspecto efectuó una distinción entre materia extraña y materia novedosa, según criterio expuesto por esta Superioridad en sentencia de 30 de diciembre de 2015.

En dicho contexto expresó, que el artículo 2 objetado como inexecutable contiene materia extraña al proyecto legislativo, puesto que el mismo tiene como finalidad fijar una

pensión por retiro de vejez de los trabajadores de las empresas bananeras, en tanto, la iniciativa legislativa tiene el propósito de extender una ayuda temporal a quienes quedaron afectados en su salud e impedidos para realizar sus labores habituales por los hechos acaecidos en Changuinola en el año 2010.

Atendiendo a estas consideraciones esgrimió compartir el criterio que originó la presente causa constitucional, por lo que encuentra infringido el artículo 166 de la Constitución Política puesto que a pesar que el proyecto de ley fue objeto de los tres debates legislativos, se desatendió el procedimiento que dispone el artículo 148 de la Ley 49 de 1984 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que prohíbe la incorporación de modificaciones sobre materia extraña, aspecto éste, que no se tomó en cuenta con la propuesta del artículo 2 objetado, al contener materia especialísima de la legislación de seguridad social, a la que se adscribe una función de previsión social que requiere de consulta y amplios debates.

DECISIÓN DEL PLENO

Procede esta Corporación de Justicia a efectuar el análisis de la norma objetada como inexecutable de conformidad con las constancias incorporadas a esta causa y consiguientemente determinar si se ha originado o no lesión al orden constitucional.

Vemos en primer lugar que la censura constitucional alegada se circunscribe a los siguientes aspectos medulares:

1. Incumplimiento del procedimiento legislativo, al introducirse en el segundo debate a la iniciativa legislativa propuesta en el primer debate, un nuevo artículo, puntualmente el número 2 del proyecto de ley N° 666, sin que se hubiera examinado en primer debate.
2. Desatención del procedimiento legislativo al incluirse una reforma a la Ley N°45 de 2017 puntualmente al artículo 170-A de la Sección 4ª sobre prestaciones por vejez en el subsistema de beneficio definido, del Capítulo II referido a invalidez, vejez y muerte, Título II denominado riesgos en la Ley 51 de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, siendo una materia completamente extraña al proyecto al estar vinculada a la legislación de seguridad social.

De allí, que la objeción de inexecutable refiere a cuestiones formales del procedimiento legislativo, entendido éste, como el *conjunto de reglas y principios que informan el protocolo, hoja de ruta o rito a través del cual se debe transitar para producir una Ley*, tal como se precisó en fallo de este Pleno del 30 de diciembre de 2015.



El artículo 166 de la Constitución Política puntualiza el procedimiento a seguir para que un proyecto sea ley de la República; el que debe ser aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Órgano Ejecutivo.

Ahora bien, este precepto constitucional es desarrollado por el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, instrumento éste, cuyo contenido ha sido incorporado al bloque de constitucionalidad, en lo que concierne a aquellas normas que refieren de manera exclusiva al ejercicio de la función legislativa, según sentencia de este Tribunal Constitucional de 16 de octubre de 1991 cuyo extracto citamos:

"...ciertas normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del bloque de constitucionalidad de Panamá. Tales normas son las que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea, y ellas constituyen parte integrante del parámetro que utiliza la Corte Suprema para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. De esta manera si una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa en violación del procedimiento previsto en ese Reglamento, la consecuencia es que aquella puede ser declarada inconstitucional, por el vicio de forma que presenta la ley así aprobada."

En atención a los temas medulares a dilucidar en esta acción constitucional, y precisadas las consideraciones previas, nos remitimos a lo que disponen los artículos 128 y 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que expresan:

Artículo 128. Obligatoriedad de los tres debates. Todo proyecto de ley pasará por tres debates. Se le dará primer debate en la Comisión respectiva, y el segundo y tercer debate se le darán en el pleno de la Asamblea Nacional, en días distintos.

Se exceptúa de esta disposición el acto legislativo de reformas a la Constitución Política, el cual se regirá por procedimiento especial.

Artículo 148. Derecho a proponer modificaciones y prohibición de materia extraña. Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer la incorporación de artículos nuevos, la eliminación de artículos existentes o modificaciones a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y a los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.

Tales modificaciones se podrán proponer siempre que no versen sobre materia extraña a la del proyecto, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno, pues, en esos casos, el Presidente o Presidenta las rechazará de plano.

De las normas transcritas observamos la obligatoriedad de los tres debates en días distintos, de todo proyecto de ley, el primero ante la Comisión correspondiente, el segundo y tercero ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

Además, se delimita el derecho que les asiste a los Diputados para presentar modificaciones, ya sea proponiendo artículos nuevos, eliminando artículos existentes o reformando los artículos del proyecto de ley a cada parte del artículo que se haya discutido, así como a los artículos nuevos presentados por la Comisión que los examinó en primer debate; ahora bien, dichas modificaciones se encuentran condicionadas, puesto que no pueden tratar sobre materia extraña a la del proyecto, ni a la del artículo o parte del mismo en discusión, así como tampoco tener el mismo sentido de otros rechazados de manera previa por el Pleno.

Puntualizado lo que antecede, nos corresponde examinar el procedimiento seguido por la Asamblea Nacional para la aprobación del proyecto de ley N°666.

Para tales efectos se constata, que en el primer debate del proyecto de ley N°666 "Que restablece la vigencia del programa de apoyo económico-social previsto en el artículo 6 de la Ley 28 de 4 de mayo de 2015", se aprobó el 25 de octubre de 2018, por parte de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo, el siguiente texto único:

Artículo 1. Se restablece la vigencia del programa de apoyo económico-social para los afectados identificados en los Anexos 11 y 111 previsto en el artículo 6 de la Ley 28 de 4 de mayo de 2015, siempre que se determine que su salud ha sido afectada o han sufrido un perjuicio psicosocial. Este apoyo económico-social será otorgado desde el 1 de noviembre de 2018 hasta el 31 de octubre de 2022.

Para los efectos contemplados en el artículo 12 de la Resolución N°111 de 16 de mayo de 2017, el apoyo será hasta el 29 de mayo de 2022.

Artículo 2. La presente Ley comenzará a regir a partir de su promulgación.

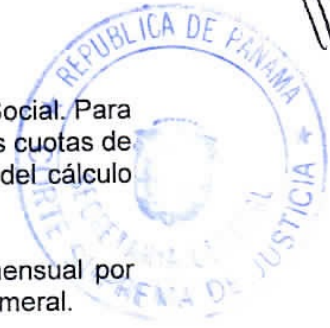
Por otra parte se observa, que en el segundo debate del proyecto de ley N°666 celebrado el 29 de octubre de 2018 ante el Pleno de la Asamblea Nacional, se propuso adicionar un artículo nuevo, el que citamos:

Artículo 2. El artículo 170-A de la Ley 51 de 2005 queda así:

Artículo 170-A. Retiro anticipado por vejez para trabajadores de empresas bananeras. Los trabajadores que prestaron o presten servicios en las empresas bananeras señaladas en el artículo anterior tendrán derecho a un retiro anticipado por vejez cuando reúnan los requisitos siguientes:

1. Haber cumplido cincuenta y ocho años de edad, los hombres, y cincuenta y cuatro años de edad las mujeres.
2. Tener, por lo menos, dieciocho años de labores en estas actividades.

3. Haber cotizado, por lo menos, doscientas cuotas a la Caja de Seguro Social. Para los asegurados que se retiren con las edades de referencia o más y las cuotas de referencia o más, se aplica la tasa de reemplazo única que resulte del cálculo siguiente:
- a. 80% del salario base mensual. Adicionado el 2% de salario base mensual por cada doce cuotas completas que excedan las establecidas en este numeral.



Esta propuesta del nuevo artículo fue aprobada por el Pleno de la Asamblea Nacional en el segundo debate e igualmente en el tercer debate llevado a cabo el 30 de octubre de 2018.

Así las cosas, se remitió al Órgano Ejecutivo para su sanción, sin embargo, fue objetado y devuelto a la Asamblea Nacional. Posteriormente, mediante nota de 22 de febrero de 2019 el Órgano Legislativo remitió para su sanción, el proyecto de Ley N°666 con adición del último párrafo del artículo 2, que precisa "*Este artículo es de interés social y tendrá efectos retroactivos*"; se puntualizó que las objeciones fueron analizadas y sometidas al Pleno en el segundo debate del 20 de febrero de 2019 y al tercer debate el 21 de febrero de 2019, siendo aprobado conforme a la Constitución Política.

En este contexto, procedemos a examinar el nuevo artículo 2 transcrito planteado en el segundo debate, a fin de determinar, si en efecto la materia sobre la cual versa guarda relación con el texto del proyecto de ley N°666 aprobado en el primer debate.

No obstante lo anterior, previamente corresponde referirnos a los conceptos desarrollados por esta Superioridad en el fallo de 30 de diciembre de 2015, en lo que atañe a materia novedosa y materia extraña.

"Por materia novedosa puede entenderse aspectos que no fueron incorporados a la discusión en el primer debate, pero que guardan conexión material o conceptual con lo que se discutió en el primer debate. En la novedad debe existir pertinencia entre lo que se discutió en el primer debate y lo que se propone en otras fases del proceso legislativo.

... se refieren a una misma materia o, como hemos dicho, comparten valores comunes.

...
Por otro lado, la materia extraña debería ser considerada como aquella que, siendo desconocida en la discusión, no tiene vinculación alguna con el tema nuclear que alimenta el debate. Es decir, que no comparten nexo material o conceptual con el tema objeto del debate parlamentario..."

Observa esta Superioridad en el Informe de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de 25 de octubre de 2018, remitido a la Presidencia de la Asamblea Nacional, contentivo de la aprobación en primer debate del proyecto de ley N°666, que el

objetivo del mismo es el de *prorrogar los pagos a los afectados de la Comunidad de Changuinola, incluidos en los anexos II y III del artículo 6 de la ley 28 de 2015, siempre que se determine que su salud ha sido afectada o han sufrido perjuicio sicosocial, apoyo que se mantendrá desde el 1 de noviembre de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2022.*



Lo esbozado nos permite determinar que el propósito del proyecto de ley N°666 es el de restablecer o ampliar la vigencia del apoyo económico, reconocido en la Ley 28 de 2015, a aquellas personas cuya afectación se enmarca en los presupuestos de perjuicios a su salud o sicosocial en ocasión de los hechos acaecidos entre el 6 y 10 de julio de 2010 en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro.

En lo concerniente al contenido del nuevo artículo 2 formulado en el segundo debate, se observa que refiere al retiro anticipado por vejez para trabajadores de empresas bananeras, tema que se encuadra en el derecho a la seguridad social, derecho éste que se entiende configurado *como un mecanismo para garantizar la seguridad de los medios económicos de subsistencia de todos los asegurados*, según sentencia de 5 de abril de 2004, proferida en acción de inconstitucionalidad que conoció esta Corporación de Justicia.

Puntualmente este nuevo artículo modifica la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social N°51 de 27 de diciembre de 2005 respecto al régimen especial de jubilación para trabajadores de empresas bananeras y fija los requisitos que deben cumplirse respecto a la edad, años de servicio y mínimo de cuotas.

Al confrontar el contenido del artículo 2 sugerido en el segundo debate advierte este Pleno, que el tema introducido es sobre el régimen de seguridad social, el que dista del dilucidado en el primer debate que concierne a la prórroga de la vigencia del apoyo económico a aquellas personas afectadas (que cumplen con los presupuestos descritos) por los hechos ocurridos en el distrito de Changuinola enunciados.

Para este Pleno queda claro, que la materia del nuevo artículo 2 es ajena, disímil y extraña a aquella para la cual se concibió la iniciativa legislativa contenida en el proyecto de ley N°666.

Vemos entonces, que la Asamblea Legislativa incurrió en la prohibición establecida en el artículo 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional al proponer en segundo debate el nuevo artículo 2, cuyo contenido resultó ser una materia extraña, no afín ni conexas con la del proyecto de ley que se analiza.

Se constata de dicha actuación que fue desatendido el procedimiento legislativo que regula la producción y expedición de leyes, siendo estas normas parte del bloque de constitucionalidad, lo que consiguientemente origina la infracción del orden constitucional, toda vez que de allí deviene la inobservancia del mandato dispuesto en el artículo 166, el que de forma diáfana señala que no será ley de la República ningún proyecto que no haya sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo.

En este contexto anotamos, que el aprobarse en segunda debate un nuevo artículo cuyo contenido es de materia extraña al que concierne al proyecto de ley N°666, no se cumplió con el análisis que debió darse del mismo en el primer debate ante la Comisión correspondiente.

Asimismo queda demostrado que no fue atendido lo que establece el artículo 163, numeral 1, que prohíbe a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución.

Luego entonces, no puede tenerse como válida una norma legal cuyo procedimiento para su expedición fue quebrantado, nótese que la vulneración de este mandato no solamente atañe a aspectos materiales sino también aquellos de carácter formal.

Es de relevancia manifestar que la Constitución tiene supremacía respecto al resto de la normativa, no solo como parámetro de interpretación, sino que además, limita el poder público, es decir, las actuaciones de las autoridades se encuentran subordinadas a la norma fundamental, a sus mandatos, valores y principios, por consiguiente, los mismos no pueden ser soslayados en el ejercicio de las facultades o funciones que le han sido conferidas.

Sobre la consecuencia de la inobservancia del procedimiento legislativo para la expedición de las normas, el autor Manuel Quinche Ramírez, en su libro Derecho Constitucional Colombiano, sexta edición, página 65, expresa lo siguiente:

“La Constitución es la norma suprema, en la medida en que ella determina los requisitos, trámites y procedimientos a que debe someterse la producción de las demás normas del ordenamiento, de modo tal que si durante su trámite se contraría el mandato constitucional, la norma expedida debe ser expulsada del sistema, por vulnerar la Constitución...De esta manera, si en la expedición de un acto legislativo, de una ley estatutaria,..etc..., se omiten los mandatos constitucionales sobre formación de las normas vulnerándose cualquiera de las reglas fundadas en los principios constitucionales del trámite legislativo, como los de identidad, consecutividad y publicidad, entonces deberá procederse a declarar la inexecutableidad.”

Al examinar estas consideraciones del autor con la presente causa constitucional, anotamos que efectivamente se desconoció uno de los principios constitucionales del trámite legislativo como es el de consecutividad, cuyo contenido ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia de la siguiente manera:

“son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.” (Sentencia C-084/19 Corte Constitucional de Colombia)

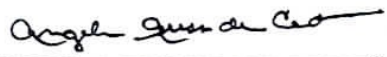
Para este Tribunal Supremo queda acreditada la prohibición en la que incurrió la Asamblea Legislativa, al introducir en el segundo debate un nuevo artículo cuyo contenido era una materia extraña al proyecto de ley N°666, la cual originó una lesión al orden constitucional al ser incumplidos los artículos 163, numeral 1 y 166 de la Constitución Política, sobre la aprobación de las leyes.

Así las cosas, al eludirse el procedimiento legislativo en la aprobación del artículo 2 del proyecto de ley N°666 se encuentra comprobado el quebrantamiento de la norma suprema, por consiguiente, lo procedente es declararlo inexecutable.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA INEXEQUIBLE** el artículo 2 del Proyecto de Ley N°666 “Que restablece la vigencia del programa de apoyo económico social dispuesto por la Ley 28 de 2015, respecto a los afectados por los hechos ocurridos del 6 al 10 de julio de 2010, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro y dicta otra disposición”.

Notifíquese y publíquese,


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES


OLMEDO ARROCHA OSORIO
CON VOTO RAZONADO

Eduardo Prado
JOSE E. AYU PRADO CANALS

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME

Maribel Cornejo Batista
MARIBEL CORNEJO BATISTA

Hernán A. de León Batista
HERNÁN A. DE LEON BATISTA

Luis R. Fábrega S.
LUIS R. FÁBREGA S.

María Eugenia López Arias
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Entrada: 248-19



SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 9 días del mes de Junio del año 2020 a las 4:30 de la Tarde Notifico a la **Procurador General de la Nación de la resolución anterior.**

[Signature]
Firma de la Notificado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
Panamá 15 de 07 de 20 20
Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
[Signature]
Llida. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

Entrada N° 248-19
Magdo. Ponente: Angela Russo de Cedeño

**VOTO RAZONADO
DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO.**



Respetuosamente debo manifestar que estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de esta Corporación de Justicia en la presente Resolución, mediante la cual se declara inexecutable el artículo 2 del Proyecto de Ley No. 666 "Que establece la vigencia del programa de apoyo económico social dispuesto por la Ley 28 de 2015, respecto a los afectados por los hechos ocurridos del 6 al 10 de julio de 2010, en el Distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro y dicta otra disposición".

Comparto el criterio bajo el argumento de que en el segundo debate se introdujo una modificación de "materia extraña" incumpliendo con el procedimiento legislativo por lo que se ha incurrido en una prohibición establecida en el artículo 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, otro aspecto que debo destacar es que la "materia extraña" introducida, afecta la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y ello viola el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política que es del tenor siguiente:

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...
12. Determinar, a propuesta del órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.
...

123

La Caja de Seguro Social, siendo una entidad autónoma, con actividades administrativas, cimentada en una Ley Orgánica, requiere para su modificación de una iniciativa proveniente del Órgano Ejecutivo; en consecuencia, cualquier materia de interés legíslable con la que se modifiquen los preceptos que la organizan (C.S.S.) debe cumplir con este requisito establecido en la Carta Magna, lo cual no ocurrió con la norma que mediante esta decisión ha sido declarada inexecutable.

Lo anterior, también desatiende la dinámica legislativa, que por naturaleza se basa en el debate, en un escenario de participación, sobre todo cuando se trata de contenidos de interés social, como lo es el retiro anticipado por vejez, que requieren de la anuencia e iniciativa del Órgano Ejecutivo, siendo la Caja de Seguro Social una de las entidades encargadas de ofrecer seguridad social.

Con el debido respeto,

Fecha Ut Supra



Olmedo Arrocha Osorio
Magistrado



Yanixsa Yuen
Secretaria General



**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL**

Panamá 15 de 07 de 20 20

Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. YANIXSA K YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia