

169



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTICINCO (2025).

VISTOS:

El ex Presidente de la República de Panamá, Laurentino Cortizo Cohen, en el ejercicio de sus funciones remitió al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, una objeción de inexequibilidad, en su conjunto, por razones de fondo contra el Proyecto de Ley N°727 de 2021 “*Que ordena el pago de los intereses por mora como derecho derivado de la retención 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 este período*”, cuyo texto íntegro (visible a fojas 14-15 del infolio) se transcribe a continuación:

LEY
De de de 2022

**Que ordena el pago de los intereses por mora como
derecho derivado de la retención 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 este período**

**LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:**

Artículo 1. Se reconoce el pago del interés por mora como derecho derivado producto de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes durante los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante este período.

170

Artículo 2. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para programar los pagos de este interés por mora con base en una tasa de 3 % por un periodo de treinta y cuatro años correspondientes desde la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes del año 1983 hasta la promulgación de la Ley 15 de 2017.



Artículo 3. Con la finalidad de asegurar el pago de los intereses por mora establecido en esta Ley, la Contraloría General de la República expedirá documentos negociables de carácter nominativo denominados Certificados de Pago Negociables por el Interés por Mora, en adelante CEPANIM. Estos certificados no son gravables ni embargables y podrán ser transferidos por endoso, constituyéndose el cesionario en tenedor de este.

Artículo 4. La emisión del CEPANIM se expedirá en los siguientes términos:

1. El agente de pago será el Banco Nacional de Panamá.
2. El pago se hará en balboas.
3. El vencimiento final de los CEPANIM será establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 5. El pago del CEPANIM será a través del fondo especial para el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes creado mediante la Ley 15 de 2017.

Artículo 6. En los casos en que los servidores públicos o trabajadores del sector privado que laboraron durante el periodo 1972 a 1983 hubieran fallecido, el derecho corresponderá, sin que medie juicio de sucesión:

1. Al cónyuge sobreviviente que no estuviera separado de cuerpo o divorciado por sentencia firme o al conviviente en el caso de unión de hecho.
2. Si no existiera cónyuge sobreviviente o conviviente en el caso de unión de hecho, al hijo que compruebe que estaba a cargo del beneficiario.
3. En caso de no existir hijo encargado del beneficiario, a todos los hijos sobrevivientes en partes iguales.

El trámite para el pago a quien de conformidad con este artículo tuviera el derecho será realizado por el ente pagador.

Artículo 7. Antes de que se cumpla la fecha de pago de los CEPANIM, estos podrán ser utilizados de la forma siguiente:

1. Como garantía para el cumplimiento de cualquier obligación o transacción bancaria.
2. Como fianza en contrataciones con el Estado.
3. Como garantía judicial.
4. Como medio de pago o cuasi efectivo en comercios locales que posean aviso de operación vigente y que acepten el CEPANIM en pago de sus productos o servicios.
5. Como medio de pago a su valor facial, es decir, al 100 % en el

171

Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Seguro Agropecuario, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos para abonar a sus deudas morosas existentes hasta el 31 de diciembre de 2021; y en el Banco Hipotecario Nacional, la Caja de Seguro Social, la Caja de Ahorros y el Banco Nacional de Panamá al 100 % de su valor original, para el pago de la cartera hipotecaria morosa existente hasta el 31 de diciembre de 2021.

6. Cambiar por efectivo en bancos de licencia general, comercios locales, casas de valores, cooperativas de ahorro y crédito y de servicios múltiples y empresas legalmente establecidas para operar en la República de Panamá.

Artículo 8. La presente Ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos.

Artículo 9. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.

Artículo 10. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 727 de 2021 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los diez días del mes de agosto del año dos mil veintidós.

El Presidente, (Fdo. Illegible) Crispiano Adames Navarro

El Secretario General (Fdo. Illegible) Quibián T. Panay G.

FUNDAMENTACIÓN DE LA INEXEQUIBILIDAD

La precitada objeción, fue sustentada en la supuesta infracción de los artículos 2, 163 (numeral 3), 276, 278, 280 (numeral 9) y 57, de la Constitución Política (fs. 1-13).

Al esgrimir sus razonamientos, el exmandatario alega que el Proyecto de Ley Nº 727 de 2021 implica una potencial violación del principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, aduciendo que irrumpió en la jurisdicción Contencioso-Administrativa del Órgano Judicial; pues, afirma que a la Asamblea Nacional no le asiste la potestad de imponer una responsabilidad de reconocer el pago de interés por mora del décimo tercer mes de los años 1972 a 1983, sino que es el Órgano Judicial el facultado para reconocer derechos y,

128

obligarle, como Ejecutivo, al cumplimiento de lo que signifique dicho reconocimiento.

De ese pormenor, aclara que, si bien, el principio de separación de poderes no es absoluto, su relatividad debe efectuarse de manera limitada y solo bajo los supuestos autorizados por la Constitución Política y las leyes.

En lo que refiere al numeral 3 del artículo 163 de la Norma Superior, explica que a la Asamblea Nacional le está vedada la imposición de pago de indemnización, sin que esto haya sido previamente declarado por una autoridad competente, como lo establece dicha norma constitucional.

Es así, que arguye que utilizar la ley para una declaración que le corresponde al Órgano Judicial por intermedio de la Corte Suprema de Justicia, significa contrariar los preceptos del Texto Constitucional.

Aunado a ello, estima que el Estado ya reconoció, mediante la Ley N° 17 de 1983 y la Ley N° 15 de 2017, devolver a los trabajadores el pago de la suma correspondiente a la segunda partida del décimo tercer mes, retenida entre los años 1972 a 1983, razón por la cual aduce que un nuevo pago, en concepto de mora, no se fundamenta en las referidas leyes y, mucho menos, obedece a incumplimiento de su parte.

En cuanto a los artículos 276, 278 y numeral 9 del artículo 280, el censor acota, que estos se violan, de manera directa, al pretender el legislador dar continuidad a una fuente de financiamiento, que aduce ya extinguida para la finalidad que fue creada la Ley N° 15 de 2017, es decir, el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida del año 1972 al 1983; y es que, argumenta que todo gasto requiere, de manera necesaria, una fuente específica de financiamiento, motivo por el cual una fuente utilizada no puede ser destinada para otra.

Y a ello añade, que no se exigió a la Contraloría General de la República su obligación de informar a la Asamblea Nacional sobre el estado financiero de la Administración Pública y la posibilidad de emitir concepto sobre la viabilidad y



173

conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios para hacer gastos como el ordenado en el proyecto de Ley 727 de 2021.

Por último, a juicio de quien objeta, la prelación de derechos para los sobrevivientes del trabajador fallecido, establecida en el Proyecto de Ley N° 727 de 2021, específicamente el ordinal 1º del artículo 6, que dice “que no estuviera separado de cuerpo” conculta el artículo 57 de la Constitución Política al hacer una diferenciación entre el cónyuge constituido legalmente como conviviente ante aquel separado de cuerpo, pero que aún se mantiene en vínculo matrimonial.

Añade, que aun cuando, según la legislación de familia, la separación de cuerpos puede ser un preámbulo para la disolución matrimonial, mientras no exista un pronunciamiento judicial en firme, no es posible negar el beneficio pretendido en la iniciativa.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En observancia de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial se surtió traslado a la Procuraduría de la Administración, a fin de que emitiese su concepto respecto a la presente acción incoada; por lo que, la Procuradora de la Administración encargada, María Lilia Urriola de Ardila, por medio de la Vista N° 195 de siete (7) de febrero de dos mil veintitrés (2023) (fjs. 57-81), manifiesta que, con excepción del artículo 6, el proyecto de ley impugnado vulnera la Constitución Política de la República y, en consecuencia, solicita se declare inexistente el resto del Proyecto de Ley N° 727 de 2021, sumándose, de esta manera, a la postura del entonces mandatario de la República; sin embargo, lo hace por razones distintas a las postuladas por aquel.

Y es que, si bien, concuerda con el planteamiento de que la Asamblea Nacional al darle curso al Proyecto de Ley N° 727 de 2021, no se encuadró dentro de sus dispensas constitucionales; no comparte la tesis del ex presidente, respecto, a la supuesta irrupción en la competencia del Órgano Judicial; toda vez que, a su juicio, el referido proyecto no dispone el reconocimiento de una indemnización, que

174

requeriría de un nexo entre el daño causado y la actuación del servidor público, cuestión que señala como inadvertida en el mencionado proyecto, al no señalarse en aquel perjuicio alguno causado por el Órgano Ejecutivo; sino que, estima que, independientemente, de que no se trate de una indemnización, le está vedado al Órgano Legislativo, el reconocimiento de erogaciones para la administración, que no hayan sido reconocidas por autoridad competente; lo cual, a su juicio, guarda estrecha relación con la separación e independencia funcional de los poderes estatales; por tanto, colige que se vulneran el artículo 2 y el numeral 3 del artículo 163 de la Carta Magna.

En lo relacionado a la supuesta transgresión de los artículos 276, 278 y 280 (numeral 9) de la Constitución Política, aludida por el expresidente de la República en la objeción de inexequibilidad, la entonces encargada de la Procuraduría de la Administración, apunta frente a la propuesta de utilizar como fuente de financiamiento aquella dispuesta en la Ley N° 15 de 10 de abril de 2017, que el proyecto no define claramente la fuente de los fondos para la consignación de los CEPANIM, y adiciona que la viabilidad y conveniencia financiera de los proyectos de leyes que afecten o puedan afectar los ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado es una materia cuya ponderación pertenece a la Contraloría General de la República, en virtud del artículo 280 (numeral 9) de la Constitución Política, desarrollado por el ordinal 10º del artículo 11 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984 (fs. 76-78 del infolio).



FASE DE ALEGATOS

A continuación de lo advertido, se pasa a sintetizar los argumentos expuestos por aquellos que hicieron uso de este derecho en tiempo oportuno, todos los cuales sostienen la exequibilidad del proyecto acusado, en los siguientes términos:

1. Colegio Nacional de Abogados de Panamá (fs. 89-93).

175

En su concepto una norma expedida por la Asamblea Nacional, que garantece derechos de los trabajadores no puede considerarse inexequible al ser precisamente, la Constitución Política, la máxime exponente y protectora de tales derechos; siendo ésta la razón principal por la que el Proyecto de Ley N° 1727 de 2021 debe ser declarado exequible.

Para el referido Colegio, el Estado cometió actos, que deben ser reparados y, en esa búsqueda de soluciones, el proyecto de ley es una manera de hacer justicia social.

En su opinión, el interés por mora derivado de la retención del pago del Décimo Tercer Mes de los años 1972 a 1983 es un derecho laboral negado a los trabajadores, de forma tal que, su reconocimiento y pago es la consecuencia natural de la existencia de una obligación incumplida.

Explica, además, que existe una relación directa entre el proyecto de ley objetado y la Ley N° 15 de 10 de abril de 2017, afirmando, que la iniciativa legislativa acusada, es de carácter instrumental para garantizar el acceso a los derechos consignados en la ley de 2017 antes expresada; siendo, el pago de intereses por mora, accesorios a la obligación (deuda) principal, previamente reconocida.

En consecuencia, arguye, que negar el pago de los intereses por mora sería consentir, que el Estado obtenga un provecho ilegítimo de esos dineros, lo que no debe suceder, al tratarse de la reparación de derechos conculcados a los trabajadores.

En cuanto a esta reparación, señala que debe ser entendida como una protección del Estado a los derechos de los trabajadores, y no como una indemnización a obtenerse por la vía judicial, sobre todo, al tratarse ahora del amparo o protección de personas de la tercera edad, entonces trabajadores a los cuales les fue negado su derecho de Décimo Tercer Mes.

2. Movimiento de jubilados y pensionados Victoriano Lorenzo y sus fuerzas aliadas -avalado por la federación de asociaciones de profesionales de Panamá (FEDAP) (fs. 94-112).

Se oponen a la pretensión del Órgano Ejecutivo de que se declare

126

inexequible el Proyecto de Ley N° 727 de 2021; toda vez que, explican que el Décimo Tercer Mes es una bonificación especial, que forma parte del salario, instituido de esta forma por el Decreto de Gabinete N° 221 de 18 de noviembre de 1971. En este contexto, señalan que el entonces presidente de la República consideró que el Decreto N° 22 de 18 de octubre de 1973 estableció la retención, por diez años, de la segunda partida del Décimo Tercer Mes de 1972 a 1983, junto al pago de un interés de 3% anual sobre los aportes consignados, establecida, pues, como una deuda del Estado con los trabajadores.

En sus palabras, el reclamo radica en que, a través de la Ley N° 15 de 2017 y la Ley N° 60 de 2017, solo se reconoció la devolución de doce partidas retenidas, es decir de 1972 a 1983, más el pago del interés del 3% de esos años, en atención a lo cual, a su parecer, faltan por pagar treinta y nueve años de los referidos intereses generados.

Aclarado esto, alega que sería injusto e ilegal el desconocimiento de derechos ya reconocidos por razones de justicia social a los trabajadores del sector público y de empresas privadas, sobre todo cuando la retención del pago del Décimo Tercer Mes tuvo tales características desde un inicio, debido a que, según el Código de Trabajo, una retención o descuento del salario del trabajador solo puede darse a través de su consentimiento.

3. Señor Cristóbal Manuel Campos Estrada (fs. 115-146).

De su escrito se extrae que, a su juicio, el préstamo otorgado al Estado, de los dineros provenientes del Décimo Tercer Mes, fue retenido sin ningún tipo de beneficio social a los trabajadores que aportaron dichos dineros.

En ese orden de ideas, destaca o resalta que, si bien, mediante la Ley de CEPADEM -de interés social y de orden público- les fue devuelto a los trabajadores, el capital aportado más los intereses, estos solamente correspondieron a doce años, cuando, a su estima, debió ser de cuarenta y cinco años, de ahí que considere, constitucionalmente viable el reconocimiento del pago de los referidos años restantes.

197

4. Federación de jubilados y pensionados del Sector Oeste de Panamá (fs. 147-155).

Para dicha Federación, el Decreto Ejecutivo N° 221 de 1971 estableció el compromiso del Órgano Ejecutivo de pagar la deuda adquirida del Décimo Tercer mes de los años 1972 a 1983, a los trabajadores del Estado y de las empresas privadas.

Según refiere, los dineros pertenecientes a esos décimos fueron depositados en centros bancarios estatales para su custodia y administración, luego valorados por el Estado para un programa de vivienda obrero campesina, todo lo cual generaría intereses que serían reconocidos a favor de los trabajadores.

Es, pues, como consecuencia de esa generación de ingresos de los dineros retenidos para el pago del Décimo Tercer Mes, como derecho adquirido y reconocido a los trabajadores, que la mencionada Federación de Jubilados y Pensionados demanda su reconocimiento; tomando en consideración, a su vez, que los certificados de CEPADEM reconocían el valor de los dineros de los décimos retenidos más los intereses, que estos produjeron por doce años, no aquellos intereses producidos durante el tiempo que tomó su devolución, motivo por el cual resulta imperativo su pago.

ANTECEDENTES

El proyecto de ley que se objeta, guarda relación directa con el pago tardío de la segunda partida del décimo tercer mes correspondiente a los años 1972 a 1983.

Por tanto, primeramente, se anota, que el décimo tercer mes es un derecho laboral que fue reconocido, por razones de justicia social, inicialmente a favor de los **trabajadores del sector privado y de las instituciones públicas, que no recibieran subsidios del Estado**, mediante el **Decreto de Gabinete N°221 de 18 de noviembre de 1971¹**, modificado por el Decreto de Gabinete N° 52 de 24 de

¹ Decreto de Gabinete N°221 (18 de noviembre de 1971). Gaceta Oficial No. 16,989 de 1 de

178

febrero de 1972, y regulado en su alcance por medio del Decreto Ejecutivo N° 52 de 1974², modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013³.



Seguidamente, centrando la atención en lo concerniente a la segunda partida de dicha bonificación es propicio señalar, que se establecieron una serie de regulaciones para su pago, en torno, a: i. Su tramitación; ii. La fecha en que había de tener lugar; iii. La forma en que había de consignarse; y, iv. El destinatario final de dichos fondos.

Por dicho motivo, a continuación, se repasan aquellas normas que, en aquel tiempo, establecieron las directrices para el pago en cuestión y que son relevantes para efectos del examen que se ha de realizar.

Primeramente, conforme al parágrafo segundo del artículo tercero del **Decreto de Gabinete N° 221 de 1971** previamente citado, la referida partida había de ser pagada y depositada el 15 de agosto de cada año en la Caja de Ahorros en favor del trabajador para el incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesina.

Posteriormente, dicho parágrafo fue modificado por el **Decreto de Gabinete N° 52 de 24 de febrero de 1972** "Por el cual se reforma el Artículo 3º. del Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971"⁴, que, si bien, mantuvo el 15 de agosto como fecha de pago de la partida en cuestión; a la Caja de Ahorros, como la institución en la que había de ser depositada; reiterando, que era para el incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesina; suprimió, como destinatario de dichos fondos al trabajador, en tanto, eliminó la frase "a favor

diciembre de 1971.

² Ley No. 52 (16 de mayo de 1974). Gaceta Oficial No. 17,617 de 18 de junio de 1974.

³ Ley No. 133 (31 de diciembre de 2013). Gaceta Oficial No. 27450 de 10 de enero de 2014.

«Mediante Fallo S/N de viernes 12 de enero de 2024 publicado en la Gaceta Oficial 29975-A la Corte Suprema de Justicia declaró que es inconstitucional el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, "por la cual se instituye el décimo tercer mes para los servidores públicos", conforme fue modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, y la frase "para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta quinientos cincuenta balboas (b/. 550.00)", contenida en el numeral 1 del artículo primero *lex cit.*»

⁴ Decreto de Gabinete N° 52 (24 de febrero de 1972). Gaceta Oficial 17057 de 14 de marzo de 1972.

P9

del trabajador".

Subsiguientemente, mediante el **Decreto Ejecutivo N° 27 de 14 de agosto de 1972** "Por el cual se regula el cobro de la Segunda Partida del Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971"⁵, se introducen modificaciones respecto a la institución receptora, la forma, la fecha y el destinatario del pago de la partida en mención.

Así, preceptuaba, que aquella había de ser consignada por el empleador en la Caja de Seguro Social; mediante documento o planilla, cuyo formato sería provisto por dicha institución; dentro de un plazo de tiempo, que comprendía del 15 de agosto al 15 de septiembre, inclusive, del año respectivo; fijando un recargo del 10% en caso que su consignación fuese tardía. Además, establecía el procedimiento, que había de seguir la Caja del Seguro Social; manifestando, que aquella institución debía emitir comprobante de pago al trabajador, haciendo constar el pago hecho a su nombre, manteniendo un registro individual sobre dicha cuenta; y, una vez, realizadas las retenciones correspondientes al costo de recaudación, había de depositar los fondos del saldo neto en la Caja de Ahorros, a más tardar el primero de octubre del año respectivo; suprimiéndose toda mención relacionada al incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesina.

Después, se profirió el **Decreto Ejecutivo N° 22 de 18 de octubre de 1973** "Por el cual se reglamenta la segunda partida del Décimo Tercer Mes creado por el Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971, tal como quedó modificado por el Decreto de Gabinete No. 52 de 24 de febrero de 1973"⁶ (fs. 106-109), mediante el cual se derogaba el Decreto Ejecutivo N° 27 de 1972 antes citado, y, aun cuando, globalmente, se mantuvo el procedimiento, previamente establecido

⁵ Decreto Ejecutivo N° 27 (14 de agosto de 1972). Gaceta Oficial 17174 de 10 de agosto de 1972. Este Decreto fue derogado por tres normas distintas, el Decreto Ejecutivo N° 22 de 1973; la Ley N° 17 de 1 de junio de 2005; y, la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005.

⁶ La Ley N° 52 de 1974 establecía que, para los efectos de reglamentación, control y manejo de la segunda partida, se aplicaría este Decreto Ejecutivo N° 22 de 18 de octubre de 1973; luego, la Ley N° 17 de 1983 deroga los artículos sexto y séptimo de dicho Decreto.

180

en aquél; se introducen modificaciones, y se adoptan decisiones que obedecen a políticas estatales de sectorización y vivienda de la época.

Con lo cual, se estableció que las sumas que se recaudasen en concepto de dicha partida, en lugar de ser depositadas por la Caja del Seguro Social en la Caja de Ahorros, ahora serían traspasadas por dicha institución al Banco Hipotecario Nacional, pasando a formar parte del activo de este último, el cual, las manejaría, pudiendo utilizar e invertir dichos dineros para el cumplimiento de sus fines de financiar programas de vivienda, que diesen solución habitacional a familias de bajos recursos económicos, así como, programas de renovación urbana.

Al respecto, se ha de poner de relieve que dicha entidad bancaria era una empresa estatal, recientemente creada mediante la Ley N° 10 de 25 de enero de 1973 con la finalidad de proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda, que diesen efectividad al derecho consagrado en el artículo 109 de la Constitución de la época, que expresaba "*El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso*"⁷.

A más de lo expresado, el entonces presidente estableció, que por un periodo de diez años, las sumas recaudadas en concepto de la referida partida serían retenidas como aportes individuales de los trabajadores, a fin de utilizarlos para financiar a largo plazo los Programas de Vivienda Obrero-Campesina para la dotación de viviendas a personas de escasos recursos y programas de renovación urbana; disponiendo, que vencido el antedicho plazo, aquellas serían devueltas a los referidos trabajadores, junto con el interés devengado por dichos fondos a razón de una tasa del tres por ciento (3%) anual; fijando, a su vez, la metodología a seguir para dicha devolución, a saber:

"Artículo 6.- Los aportes individuales en concepto de la segunda Partida del Décimo Tercer Mes, se retendrán por un período de diez (10) años, a fin de utilizarlos para financiar a largo plazo los Programas de Vivienda Obrero-Campesina.

⁷ Constitución de 1972 (Artículo 109) publicada en la Gaceta Oficial 17,210 de 24 de octubre de 1972.



181

La devolución de los aportes individuales se realizará, una vez cumplido el plazo de retención de diez (10 años), en la siguiente forma: A los once (11) años, al trabajador se le devolverá el primer año de aporte más los intereses; a los doce (12) años, se le devolverá, el segundo año de aporte más los intereses y así sucesivamente, quedando siempre un equivalente de diez (10) años de porte en el Banco Hipotecario Nacional.



Artículo 7.- Los aportes consignados en concepto de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes, devengarán en favor del trabajador un interés de tres por ciento (3%) anual. (fjs. 107-108 del infolio) Negrillas provistas por el Pleno.

Subsecuentemente, en la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, que extendió el derecho a los servidores públicos, se reprodujo que la partida en cuestión, debía pagarse el 15 de agosto del respectivo año, que había de ser consignada en la Caja de Seguro Social y traspasada al Banco Hipotecario Nacional para el incremento de programas de vivienda propia obrero-campesina; y, en su artículo séptimo se determinó, que para los efectos de reglamentación, control y manejo de la segunda partida, se aplicaría el Decreto Ejecutivo N° 22 del 18 de octubre de 1973 antes mencionado.

Más adelante, se expide la Ley N° 17 de 22 de agosto de 1983 "Por la cual se les entrega directamente a los trabajadores del sector público y privado la segunda partida del décimo tercer mes, se crea el Banco Semioficial de los Trabajadores y se dictan otras disposiciones"⁸.

La norma antes descrita conserva el pago de la segunda partida, en la fecha del 15 de agosto de cada año; sin embargo, se determina en esta, que, a partir del año 1984, dicho desembolso sería entregado por el empleador directamente al trabajador; al mismo tiempo, que se establece que el dinero acumulado en concepto de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes correspondiente a los años de 1972 a 1983, se destinaría al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro

⁸ Ley N° 17 (22 de agosto de 1983). Gaceta Oficial N° 19885 de 29 de agosto de 1983.

Social. Asimismo, deroga, entre otros, el Parágrafo segundo del Artículo tercero del Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971; el artículo primero del Decreto de Gabinete N° 52 de 24 de febrero de 1972; los artículos sexto y séptimo del Decreto Ejecutivo N° 22 de 18 de octubre de 1973.



Con vistas en lo hasta aquí reseñado, se aprobó la Ley N° 15 de 10 de abril de 2017 por la cual se ordenó el pago de las sumas retenidas, más el interés devengado por el periodo de doce años a una tasa del 3%, creando para ello, un fondo especial para el pago de los derechos reconocidos, estableciendo como fuente de ingreso, los dineros comisados y el producto de la venta de bienes muebles e inmuebles bajo esta misma categoría, en los casos de condenas por delitos contra la Administración Pública. Norma, en cuya exposición de motivos⁹, como en las discusiones de su respectivo proyecto de Ley¹⁰, la Asamblea Nacional dejó sentado, que recogía la aspiración de que se reivindicase el derecho a la devolución de la segunda partida del Décimo Tercer Mes de los años 1972 a 1983, por considerar que los fondos en cuestión eran un dinero que fue retenido a los trabajadores en calidad de préstamo para el financiamiento de programas de vivienda de interés social, sujeto a la promesa de que les serían devueltos con intereses a razón de una tasa del 3% anual, según expresaba el Decreto Ejecutivo N° 22 de 18 de octubre de 1973.

Ulteriormente, la ley, en comento, fue modificada a través de la Ley N° 60 de 27 de septiembre de 2017¹¹, la cual fue promulgada con el fin de crear un medio de liquidación para el pago de los derechos reconocidos por medio de la Ley N° 15 de 2017, en la forma de los Certificados de Pago Negociables de la Segunda Partida

⁹ Informe del primer debate del Proyecto de ley N° 461 de 2017 rendido por la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de fecha 14 de febrero de 2017.
Recuperado el 1 de diciembre de 2023 de:

https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/NORMAS/2010/2017/LEY/Administrador%20Legispan_28256_2017_4_11_ASAMBLEA%20NACIONAL_15/procedure.pdf

¹⁰ Ley N° 15 (10 de abril de 2017). Gaceta Oficial 28256 del 11 de abril de 2017. Ley 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 este periodo y establece la fuente de financiamiento.

¹¹ Ley N° 60 (27 de septiembre de 2017). Gaceta Oficial No. 28374-A de 27 de septiembre de 2017.

183

del Décimo Tercer Mes, denominados CEPADEM; de modo que pudiese materializarse el desembolso en mención; incorporando a su vez, como fuente de ingreso, a las asignaciones presupuestarias provenientes del Presupuesto General del Estado, posibilitando que el fondo especial creado por la Ley 15 antes descrita pudiese ser alimentado con dichos recursos, de ser insuficientes los dineros comisados y el producto de la venta de bienes muebles e inmuebles bajo esta misma categoría, en los casos de condenas por delitos contra la Administración Pública.

A este punto, para mejor intelección del Proyecto de Ley N°727 de 2021¹² censurado, se estima pertinente pasar, someramente, revista a su trámite legislativo.

La respectiva iniciativa tiene su origen en el Anteproyecto de Ley N° 126 de 2021, cuya exposición de motivos, datada 7 de septiembre de 2021, refiere que se llevó a cabo un acto de justicia social con la promulgación de la Ley N° 15 de 10 de abril de 2017, anteriormente citada. Lo apuntado, haciendo hincapié en que habían quedado sin tomarse en consideración los intereses por mora, generados durante los 34 años restantes, que tomó, que se hiciese efectivo el respectivo pago, es decir desde la última retención de la segunda partida hasta la expedición de la Ley N° 15 de 2017.

Se añade que, con la presente propuesta de ley, lo que se pretende es dar reconocimiento a aquellos intereses adeudados, para rectificar el error, que expresan se cometió en la precitada exhorta legal, a fin que, dicha justicia social fuese efectiva.

Subsecuentemente, es preciso anotar, que la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social analizó y prohijó el mencionado Anteproyecto N° 126 de 2017, en reunión del 19 de octubre de 2021, y lo presentó para su discusión en primer

¹² Trámite legislativo, recuperado el 1 de diciembre de 2023 de:
https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_727.pdf

184

debate, teniendo por principales objetivos, el reconocimiento señalado más arriba así como, autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas para programar los pagos con base a una tasa de 3% anual; crear un medio de liquidación para garantizar dichos pagos, denominado Certificado de pago negociable por el interés por mora "CEPANIM", transferibles por endoso; y establecer que su pago fuese a través del fondo especial creado mediante la Ley 15 de 2017 para el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes.

Después, mediante Informe fechado 20 de abril de 2022, proferido por la prenombrada comisión, sobre el primer debate del proyecto de ley, que motiva la presente objeción de inexequibilidad; se indicó, que fue elevada consulta, en torno a la viabilidad de la referida iniciativa legislativa, a diversas instituciones, recibiendo respuesta, de parte de la **Contraloría General de la República, mediante Nota N° 169-2022-LEG/CE**. Sigue, exponiendo la comisión en mención, que, en la antedicha comunicación, se le señaló que **"Debe sustentarse los recursos en el Fondo Especial creado mediante Ley 15 de 2017, ya que el monto estimando (sic) a pagar en concepto de interés por mora por 34 años, sería B/367,200,000.00."**; por lo que, luego de las investigaciones y consultas procedió a aprobar en primer debate el proyecto.

Más adelante, el entonces Máximo Gobernante de la República, Laurentino Cortizo Cohen, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Carta Magna, en armonía con lo establecido en el artículo 204 del Texto Único de la Ley N° 49 de 1984¹³, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, mediante Nota N° DS-037-2022 de 19 de septiembre de 2022, objetó, en su conjunto, el referido proyecto, por razones de inconveniencia e inexequibilidad (fs. 17-26 infolio procesal).

¹³ Ley N°49 (4 de diciembre de 1984), que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI), con las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, sobre la base del Texto Único N° S/N de martes 9 de febrero de 2010 publicado en la Gaceta Oficial N° 26476-D de 24 de febrero de 2010.

185

Ante lo cual, se emitieron dos informes fechados 26 de octubre de 2022 con relación a cada uno de los precitados vetos, uno por parte de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social y el otro por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales respectivamente, en ejercicio de la potestad, que les otorgan los artículos 53 (numeral 2) y 205 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, no compartiendo los criterios argüidos por el entonces primer mandatario de la nación; y, recomendando, por tanto, al Pleno de la Asamblea Nacional seguir los trámites de tercer debate correspondientes, a fin de rechazar las objeciones formuladas por el Presidente de la República.

A propósito, del Informe que fuese brindado por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales en torno al veto por inexequibilidad, aquel fue planteado en los siguientes términos:

«A.1. Criterio de la Comisión:

A la luz de la fundamentación sobre la inexequibilidad en su conjunto del Proyecto de Ley N° 727 por parte del Presidente de la República, la Comisión no comparte el criterio de inexequibilidad argüido por el Presidente de la República en el sentido de que el Proyecto de Ley N° 727 viole los artículos 2; 163, numeral 3; 276; 278 y 280 de la Constitución Política de la República.

La iniciativa de ley objetada propone materializar el pago del interés por mora como derecho derivado producto de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes durante los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante este periodo. Lo que se busca con el presente Proyecto de Ley es, un mecanismo para este pago a través de un certificado negociable.

La Asamblea Nacional al realizar las tareas propias que le manda la Constitución Política, **en nada vulnera el principio de separación de funciones**, ya que su misión por excelencia es precisamente **expedir o reformar las leyes, para el logro de la función pública**, lo cual **no constituye una ruptura del mencionado principio**. Por ello, es un acto propio de sus funciones. Tampoco se irrumpie en la esfera del Órgano Judicial como señala el Presidente de la República, pues **cada función del poder** (administrativa, legislativa y judicial) **tiene un modo de exteriorización propio y específico que tiene a su cargo la misión de traducir en la existencia la voluntad del poder, en forma de acto, que para la Asamblea Nacional es el procedimiento legislativo** que prevé nuestra Constitución Política.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no **vulnera el numeral 3 del artículo 163 de la Constitución, pues no se trata de un proceso contencioso propio de la jurisdicción**, sino que **estamos en presencia de un acto legislativo que pretende crear los medios legales viables para**

186

hacer posible el pago del interés por mora, como derecho derivado producto de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes, durante los años 1972 a 1983, a los servidores públicos y trabajadores del sector privado. No se trata per se de una acción indemnizatoria, no obstante, si así lo fuera, solo en la Ley se ubica el origen de la obligación indemnizatoria por actuación de la Administración.



En la Ley 15 de 2017 y su modificación con la Ley 60 de 2017, **se declaró como derecho adquirido el cobro de la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida durante los años 1972 a 1983** a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante este periodo y también se creó el Fondo Especial para el pago.

El Décimo Tercer Mes es un derecho adquirido, que surgió a través del Decreto número 221 del 18 de noviembre de 1971 y, posteriormente, fue regulado por el Decreto número 19 del 7 de septiembre de 1973 y ordenaba que "todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores una bonificación especial como un derecho adicional a lo dispuesto por las normas laborales vigentes. El 16 de mayo de 1974 se promulgó la Ley 52 que instauraba el pago obligatorio del Décimo Tercer Mes para los servidores públicos a razón de un día de sueldo por cada 12 días laborados o una fracción de este.

La doctrina resume el concepto de derecho adquirido, en los siguientes términos: "... es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por la ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente". **Es pues, este derecho adquirido el que justifica evidentemente el pago del interés por mora como derecho derivado producto de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes.**

También resulta lógico atribuir al Fondo Especial para el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida durante los años 1972 a 1983; la que fundamenta el presente Proyecto de Ley, dado que se originan el (sic) mismo derecho adquirido, sin vulnerar normas constitucionales aludidas.» (fjs. 27-32 del infolio procesal) *El subrayado ha sido provisto por esta Sala Plena.*

En virtud de lo antes expuesto, el Pleno de la Asamblea Nacional, en Sesión Ordinaria correspondiente al día 26 de octubre de 2022 aprobó en tercer debate el referido proyecto de ley.¹⁴

CONSIDERACIONES DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Concluido el recorrido de antecedentes de la iniciativa censurada, se observa que, en ejercicio de la atribución consagrada en el numeral 6 del artículo 183 de la

¹⁴ Acta de la Sesión Ordinaria de Pleno de la Asamblea Nacional del 26 de octubre de 2022. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/0ba9e4b1-ee53-4425-83e3-e637944b1b3b>.

187

Constitución Política, y en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 174 del Estatuto Fundamental, en concordancia con los artículos 2554 numeral 1 y 2555 del Código Judicial, el ex mandatario de la nación, el Señor Laurentino Cortizo Cohen, oportunamente, objetó en su conjunto por inexequible, ante esta Sala Plena con base en razones de fondo, el Proyecto de Ley Nº 727 de 2021 “*Que ordena el pago de los intereses por mora como derecho derivado de la retención 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 este período*”.

Cabe entonces indicar, que, a esta Superioridad en su calidad de guardiana del orden constitucional, le es dada la potestad para dirimir la discrepancia surgida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, decidiendo de manera definitiva, y en una sola instancia, únicamente, respecto a la exequibilidad del precitado proyecto, de acuerdo con el artículo 206, numeral 1, de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 86, numeral 1, literal c) y 2554 numeral 1 del Código Judicial.

En este contexto, esta Máxima Corporación de Justicia estima conveniente repasar algunos conceptos para mejor comprensión de la labor, que corresponde a esta Sede Constitucional.

Así, primeramente, esta Magistratura apunta lo recogido por el constitucionalista Edgardo Molino Mola, en relación a los términos de “*exequible*” e “*inexequible*”:

«*Inexequible* significa no factible, no realizable desde el punto de vista constitucional. Pues, *exequible*, según el léxico es lo que se puede hacer, conseguir o llevar a cabo (Sentencia de la Corte, 22 de marzo de 1991).

De acuerdo con José Antonio Archila, “la Constitución de 1886, obra de hombres severos hasta en el uso de los términos gramaticales, por medio del artículo 151, dice, que el término *inexequible* expresa una idea de ineeficacia, de inaptitud para producir efectos. *Exequible* es la noción contraria, es decir, dice (sic) relación a la capacidad del acto para convertirse en norma jurídica obligatoria, por ajustarse a ciertas condiciones.»¹⁵

Por otra parte, cabe anotar, lo que, el concepto de conveniencia de un

¹⁵ MOLINO MOLA, Edgardo (2006), “La jurisdicción constitucional que en Panamá en un estudio de Derecho Comparado”, Tercera Edición, página 193, Panamá: Universal Book.

188

proyecto de ley comporta en la técnica legislativa:

«B.5. Elementos materiales

De otro lado, la técnica legislativa interna comprende elementos materiales que coadyuvan a la plenitud del desarrollo de la norma en los aspectos de eficacia y conveniencia, según los objetivos que se pretenden alcanzar con su adopción. Para el ilustre autor José Héctor Meehan "los actos legislativos deben cumplimentar una serie de requisitos técnicos, básicamente, para asegurar su integridad, irreductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo".²⁴ Estos principios se resumen así:

[...]

B.5.5. *Realismo*: Los actos legislativos podrán calificarse como convenientes cuando se verifique que producen los resultados o efectos en la realidad social, perseguidos con su sanción. Esto supone que tal realidad, desde el punto de vista político, cultural, económico, etc., deberá ser perfectamente conocida y tenida en cuenta por el legislador. El dictado de disposiciones legales "a ciegas", como fruto de actitudes meramente "impulsivas" o basadas en la creencia de que tienen una virtualidad "mágica", no serán más que expresiones de arbitrariedad e irresponsabilidad legislativa, que sólo importarán, en la mayoría de los casos, experiencias frustrantes, atentatorias, incluso contra la dignidad de la legislación como instrumento de ordenamiento social.»¹⁶



De lo expresado, se desprende que el veto de una iniciativa legislativa por

inexequible, difiere de su veto por inconveniente; en tanto, uno apunta a la incompatibilidad de aquella con la Constitución de la República, y, el otro se orienta a su inoportunidad, sea por causas sociales, económicas o políticas, según los objetivos que se pretenden alcanzar con la adopción de la voluntad política concretada en el proyecto de ley; y, en tanto, la objeción planteada ante esta Sala Plena se circumscribe a la inexequibilidad por razones de fondo del proyecto en su conjunto, se recogieron en los antecedentes únicamente las consideraciones que en relación a dicho veto prestase la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales.

¹⁶ TECNICA LEGISLATIVA EN PANAMA, páginas 22-23. Recuperado el 19 de junio de 2023 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13062.pdf>

189

En este hilo de ideas, el examen de control previo de constitucionalidad que esta Alta Corporación Judicial realiza, consiste en verificar y decidir, si el comentado proyecto es compatible, o no con la Constitución; si cumple con las condiciones esenciales, que, constitucionalmente, lo hagan factible para obtener fuerza de ley, y surgir al ordenamiento jurídico panameño.

De partida, el exmandatario denuncia, que el contenido del Proyecto de Ley acusado infringe los artículos **2, 163 (numeral 3), 276, 278, 280 (numeral) 9 y 57** de la Constitución Política de la República, los cuales, respectivamente, tutelan el principio de separación de poderes, la prohibición de reconocer indemnizaciones a cargo del Tesoro Público, que no hayan sido previamente declaradas por autoridades competentes, las normas relativas a la administración del Presupuesto General del Estado y el matrimonio.

Por su parte, la entonces Procuradora de la Administración Encargada, María Lilia Urriola, vierte su opinión, recomendando a esta Superioridad, que se declare que el referido proyecto de ley es inexistente con excepción de su artículo 6, y aunque, coincide con el ex mandatario en cuanto a la supuesta vulneración de la Constitución por parte de la iniciativa legislativa, lo hace por motivos distintos.

Y, en lo que respecta, a quienes comparecieron, en tiempo preciso, a ejercer su derecho de presentar argumentos por escrito, se observa, que todos se pronunciaron a favor de la exequibilidad del proyecto de ley en cuestión; aduciendo, a resumidas cuentas, que:

- Se violó el derecho al disfrute inmediato del salario, al ordenar un descuento que nadie autorizó, deviniendo los fondos de dicha retención en una deuda;
- Se pretende desconocer lo preceptuado en los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo N°22 de 18 de octubre de 1973, cuya copia simple consta de fojas 106 a 109 del infolio, según los cuales se confirmó el derecho adquirido; toda vez que, se reconoce, que los aportes individuales correspondientes a la segunda partida del décimo tercer mes retenidos, devengarían en favor del trabajador un interés del tres por ciento (3%) anual, habiendo sido reconocida la existencia de dicha normativa, cuando se derogaron los citados artículos en la Ley 17 de 22 de agosto de 1983;¹⁷

¹⁷ Decreto N°22 de 18 de octubre de 1973 por el cual se reglamenta la segunda partida del décimo

190



- La Ley 17 de 22 de agosto de 1983 reintegra el derecho al disfrute, de la segunda partida del décimo tercer mes a sus legítimos dueños; sin embargo, desconoce la deuda de los montos retenidos y los intereses devengados, remitiendo los respectivos fondos al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja del Seguro Social;
- Al no pagar la deuda, sujeta a intereses establecidos en el Decreto N° 22 de 18 de octubre de 1973, se incurre en mora; y por ende la acumulación de los intereses hasta el finiquito de dicha deuda;
- La naturaleza jurídica de las obligaciones, que generan los intereses por mora reconocidos en el proyecto de ley atacado, son de naturaleza laboral; por tanto, su impago deviene en la vulneración de derechos laborales, que son de especial protección constitucional, y que fueron, previamente, reconocidos por el Estado como derecho adquirido, irrenunciable, inalienable e imprescriptible;
- Los intereses, que se reclaman tienen el carácter de prestación accesoria de una obligación principal, que consiste en el pago de los décimo tercer mes retenidos sin justificación entre los años 1972-1983; por lo que, el proyecto de ley denunciado debe ser entendido como instrumental para garantizar el acceso a los derechos laborales, previamente consagrados y reconocidos mediante el Decreto de Gabinete N° 221 de 18 de noviembre de 1971;
- Los intereses por mora no deben ser entendidos como una indemnización, que debe buscarse judicialmente; sino, como la protección constitucional a los derechos laborales, que se ha instrumentalizado en un Proyecto de ley como el mecanismo de reparación de mayor justicia social. (fs.89-155)

Culminada la sinopsis de los planteamientos esgrimidos por todos los intervenientes, esta Superioridad, prosigue con sus consideraciones de rigor, en torno a la exequibilidad del proyecto de ley, que le ha sido sometido en su conjunto; labor que en virtud del principio de interpretación integral o de universalidad, realizará de manera extensiva confrontándole contra las normas constitucionales que se invocaron como conculcadas, así como, cualesquiera preceptos que conforman la unidad de la Constitución, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, y a ello procede.

tercer mes, creado por Decreto de Gabinete N°221 de 18 de noviembre de 1971, tal como quedó modificado por el Decreto de Gabinete N°52 de 24 de febrero de 1972, que reemplaza el Decreto Ejecutivo N°27 de 14 de agosto de 1972; cuyos artículos sexto y séptimo fueron derogados mediante la Ley N° 17 de 1983.

191

De manera que, el exmandatario de la nación inició enderezando cargos de inexequibilidad contra el proyecto de ley en cuestión, en relación al artículo 2 de la Carta Magna, que a la letra dicta:

“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.” (Negrillas provistas por el Pleno).



Respecto al artículo citado, se ha de destacar, lo enunciado a través de una resolución proferida por una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en los siguientes términos:

«La Constitución panameña vigente organiza en el artículo 2, la forma de ejercer el poder público, en funciones de tipo legislativas, ejecutivas y judiciales. Esas funciones son, en sus actuaciones, limitadas por la Constitución y la ley, a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta donde llegan sus derechos y obligaciones. Esas funciones están separadas, para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo **hace la ley**, el Órgano Ejecutivo **aplica la ley** y el Órgano Judicial **resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley**. Para garantizar la coordinación y el equilibrio en el ejercicio del poder público en beneficio de la Nación, se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste.

Definido el contenido de la estructura del poder público en Panamá, apreciamos que existen una serie de normas constitucionales y legales que confirman los principios de limitación, separación y armónica colaboración en el ejercicio del poder público.

El artículo 153 de la Constitución¹⁸ establece que la función legislativa es ejercida por la Asamblea Legislativa, al igual que la Ley Nº 7 de 27 de mayo de 1992 que reforma la Ley 49 de 1984¹⁹. El artículo 170 de la Constitución²⁰ señala que el Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado. El Código Administrativo regula las actividades de la administración pública y otras leyes la de los diferentes Ministerios. El artículo 199 de la Constitución²¹ establece que el Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la ley establezca. El Código Judicial regula la estructura y las funciones de este Órgano del

¹⁸ Actualmente artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá.

¹⁹ Ley Nº 49 de 4 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI), con las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, sobre la base del Texto Único Nº S/N de martes 9 de febrero de 2010 publicado en la Gaceta Oficial No. 26476-D de 24 de febrero de 2010.

²⁰ Actualmente artículo 175 de la Constitución Política de la República de Panamá.

²¹ Actualmente artículo 202 de la Constitución Política de la República de Panamá.

198

Estado.”²² (*Negrillas y subrayados provistos por el Pleno*)

De lo arriba transrito, se desprende, que el Poder Estatal surge de la voluntad del pueblo; se ejerce, tripartitamente, de manera limitada, y separada, por medio de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero, en armonía colaboración entre estos para lograr los objetivos del Estado, y en conformidad con lo establecido en la Constitución Política. Lo referido, constituye el denominado principio de la separación de poderes, consagrado desde la Carta Política de la República de Panamá de 1904, tal y como se advierte de su Título V, denominado “*De Los Poderes Públicos*”, que reconocía la existencia de tres poderes estatales

²³

Consecuentemente, deviene práctico, pasar, brevemente, revista al prenombrado principio de división de poderes, que surge como una división técnica del trabajo estatal, a través de una categorización moderada del poder, en deliberativo, ejecutivo y judicial²⁴; que, posteriormente, fue formulada como un principio por el filósofo John Locke, proponiendo que esta, más allá de una mera especialización de funciones, atendía a la necesidad de poner freno al poder público, con el objetivo de evitar su abuso; ideas, que luego fueron teorizadas, desarrolladas y sistematizadas por Charles Louis de Secondat “Montesquieu”, planteando que “*Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, mediante la disposición de las cosas, el poder detenga al poder*”²⁵.

Respecto a este tópico, es igualmente apropiado hacer referencia a las siguientes consideraciones extraídas, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia



²² **Panamá:** Resolución de 24 de noviembre de 1995, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en la que se decide Proceso Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez, publicada en el Registro Judicial de noviembre de 1995, página 346. Cfr. 2448342017.

²³ **Artículo 51** de la Constitución de 1904- “El Gobierno de la República. se divide en tres Poderes así: *Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*”

Artículo 52 de la Constitución de 1904- “Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones.”

²⁴ Aristóteles. “La Política”, Traducción y Notas de Manuela García Valdés, Editorial Grédos, S.A., Madrid, 1989.

²⁵ ZARKA, J. (2018), Capítulo 5. “Séparation des pouvoirs et régimes politiques” en: J. Zarka, “Droit constitutionnel et institutions politiques” (pp. 101-134). Paris: Ellipses.

93

latinoamericana, en cuanto a la composición del referido dogma, que, a juicio, de esta Colegiatura son pertinentes a este estudio:

"La fórmula división de poderes o funciones que consagra la constitución apunta a cuatro objetivos principales: 1. Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella. 2. Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros. 3. Lograr que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto. 4. Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros."²⁶



"El principio de separación de poderes tiene dos contenidos: **uno estático**, basado en la delimitación precisa de las competencias y facultades, aunado al reconocimiento de autonomía e independencia para las ramas del poder; y **otro dinámico**, que reconoce la necesidad de articular las funciones entre dichas ramas, con el fin de lograr el cumplimiento adecuado de los fines esenciales del Estado, así como impedir los excesos en el ejercicio de las competencias a partir de un modelo institucionalizado de mutuos controles."²⁷

Al respecto, es válido reiterar, lo señalado en el informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, respecto a que "*cada función del poder (administrativa, legislativa y judicial) tiene un modo de exteriorización propio y específico, que tiene a su cargo la misión de traducir en la existencia la voluntad del poder, en forma de acto*".

De lo hasta aquí anotado, se infiere que la división *in examine* no es inflexible; sino que, al darse en el contexto de un único poder público, involucra la colaboración, entre los distintos poderes, sujeta a un marco de limitaciones, controles y contrapesos constitucionales y legales, para mantener el equilibrio en las relaciones de fuerza. En consecuencia, dicha teoría resulta en un método que, propugna independizar los poderes estatales, desde la perspectiva organizativa, controlando su ejercicio, a fin, de prevenir el despotismo, y toda posible

²⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur (2014). "Derecho Constitucional". Cuarta Edición, Libro Primero -Teoría constitucional y teoría política, Página 26. Oxford University Press México, S.A. de C.V, México.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-253/17. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

194

arbitrariedad, que pudiera emanar de la concentración de poder.

Expuesto lo anterior, en el *sub iudice*, el actor, denuncia la supuesta ruptura del referido principio, al considerar, que, con la iniciativa legislativa acusada, la Asamblea Nacional irrumpió en la esfera de la Jurisdicción Contenciosa General Administrativa del Órgano Judicial. (fs. 5 del infolio)



Ello, ya que, a su juicio, aquella desborda de la normativa constitucional, al hacer recaer sobre el Estado la responsabilidad de reconocer el pago del interés por mora como derecho derivado, producto de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes durante los años 1972 a 1983 a los servidores públicos, y trabajadores del sector privado, que laboraron durante dicho periodo con base en una tasa de 3% por un periodo de treinta y cuatro años, que comprenden desde la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes del año 1983 hasta la promulgación de la Ley Nº 15 de 2017; lo que, valora como una medida de naturaleza, netamente, judicial, que corresponde al Órgano Judicial.

Luego, en esta construcción de ideas, se destaca que el actor, simultáneamente, entrelazó su acusación de la supuesta concurrencia del principio de división de poderes, enderezando cargos, igualmente, en relación al artículo 163 numeral 3 del Orden Jurídico Constitucional, cuyo tenor reza de la siguiente manera:

"ARTICULO 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.
3. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes.
4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.
5. Incitar o compelir a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.
6. Hacer nombramientos distintos de los que les correspondan de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

195

7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.
8. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.
9. Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.
10. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República." (*Resaltado provisto por esta Corporación de Justicia*).



Sobre el particular, reclama que a la Asamblea Nacional le está vedada la imposición de pago de indemnización, sin que esto haya sido previamente declarado por una autoridad competente.

A más de ello, como se ha señalado más arriba, si bien, la entonces Procuradora de la Administración Encargada, concuerda con el criterio del objetante, en cuanto a que la Asamblea Nacional no se encuadró dentro de sus dispensas constitucionales, lo hace con base en razones distintas a las de aquel; toda vez que, a su juicio, en el proyecto de ley objetado no se dispone el reconocimiento de una indemnización; en tanto, indica que para que aquella sea reconocida, es requerido se compruebe un nexo causal entre el daño provocado, y la actuación del servidor público, y expone, que el contenido de la iniciativa legislativa, no refiere, perjuicio alguno por el Órgano Ejecutivo, sino el pago de un interés por mora producto de un derecho, que nace de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes (fs.71 y 76 del expediente).

Ante estos cargos, es pertinente evocar primeramente la regla contenida en el **artículo 18 de la Constitución**, que expresa lo siguiente: "*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas*". Ergo, las autoridades no han de extralimitarse en sus funciones, sino ceñirse en su desempeño a las facultades, que le han sido constitucional, y legalmente atribuidas, guardándose de no realizar actos, que le hayan sido vedados sea, de manera

A6

concreta por disposición, o tácitamente, por no haberle sido expresamente permitidos.

Cabe en este contexto, citar las siguientes palabras a ser consideradas en el presente ejercicio de interpretación constitucional:

"Una prohibición referida a una autoridad, en estricta técnica jurídica, no tiene razón de ser; es suficiente que no se le otorgue la facultad o atribución para actuar sobre determinada materia, para que se entienda que la tiene prohibida, debe entenderse que toda facultad no concedida se tiene prohibida."²⁸



Deviene útil, en tal sentido examinar lo preceptuado en materia de las asignaciones y competencias de los órganos legislativo y el judicial, más específicamente, contencioso administrativo, a la luz de la Constitución, y las leyes pertinentes en la República de Panamá.

Como punto de inicio, es válido destacar que el Órgano Legislativo, está constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyas principales funciones, son: La estrictamente *legislativa*, consignada en el artículo 159 de la Carta Política; la *judicial*, preceptuada en el artículo 160 de la Constitución Nacional; y las *administrativas*, enlistadas en los 11 numerales del artículo 161 de la Norma Fundamental.

Ahora bien, toda vez que, la emisión de proyectos de leyes es una función meramente legislativa, es propio centrar la atención en el artículo 159 de la Constitución, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las 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:

1...
[...]
17..." (Negrillas y cursivas provistas por el Pleno).

²⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur (2014). "Derecho Constitucional". Cuarta Edición, Libro Primero -Teoría constitucional y teoría política, Página 58. Oxford University Press México, S.A. de C.V, México; según, fuese citado por el Dr. Edgardo Molino Mola (2021), "Prohibiciones en la Constitución de Panamá", Revista Ratio Legis, página 67.

197

De suerte que, de la disposición fundamental supra transcrita se desprenden dos premisas, la primera es la norma general, que faculta al poder estatal, en mención, a legislar, respecto a aquello, que estime necesario para garantizar la consecución de los fines y funciones del Estado, siempre que no se trate de un asunto, que le haya sido expresamente vedado por la Constitución; y la segunda consiste en un listado de ámbitos, sobre las que dicho órgano es, especialmente, llamado a realizar dicho ejercicio, el cual ha sido recogido en 17 numerales.



Simultáneamente, la potestad legislativa se extiende a todas aquellas materias contenidas en otras disposiciones fundamentales, cuya formulación y desarrollo, hayan sido, constitucionalmente, remitidas a las leyes formales, como reserva de ley.

Al respecto vale acotar, que la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional en su informe, previamente citado, estimó, que la creación mediante la iniciativa en análisis de un mecanismo de liquidación para viabilizar el pago del referido interés por mora, como derecho derivado de una obligación reconocida con anterioridad, se enmarcó en la primera premisa contenida en el artículo 159 del Estatuto Fundamental, es decir, la de **expedir o reformar las leyes, para el logro de la función pública**, lo cual, a su juicio, **no constituye una ruptura del principio de separación de funciones** al ser su misión por excelencia.

Hasta aquí se repasaron las atribuciones otorgadas al legislativo, sin embargo, la Constitución también le fija prohibiciones, a dicho órgano del Estado, es decir conductas, que le están expresamente vedadas en el ejercicio de sus funciones, y de las cuales a continuación, solo anotaremos las que guardan relación con la objeción postulada por el actor constitucional, a saber:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución (Artículo 163, numeral 1 de la Constitución);
2. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones,

- jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preeexistentes (Artículo 163, numeral 3 de la Constitución);
3. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo (Artículo 163 numeral 8 de la Constitución).
 4. Aumentar las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República (Artículo 271 segundo párrafo);
 5. Expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas substitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas (Artículo 276).



Luego toda vez que, el activador constitucional considera que el reconocimiento del interés por mora conlleva, implícitamente, una declaratoria de incumplimiento por parte del Estado, aduce que lo legislado es un tema judicial, cuyo reconocimiento le compete a la esfera de la jurisdicción contencioso administrativa del Órgano Judicial; por ende, seguidamente se procede a realizar un repaso en relación al foro en mención.

Vale pues acotar, que la jurisdicción en cuestión fue instaurada en Panamá con la Constitución Política de 1941, en el Título XV de las “*Instituciones de Garantía*”, desprendiéndose de los artículos 190 y 191²⁹, dos garantías, el principio de legalidad y la responsabilidad del Estado, que pueden hallarse sintetizadas en la frase del jurista francés, Maurice Hauriou, que expresa: “*Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración que reclama el instituto popular: que la*

²⁹ **Artículo 190** de la Constitución de 1941- "Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todas las autoridades administrativas, entidades políticas descentralizadas o autónomas y autoridades provinciales o municipales.

Los juicios contencioso- administrativos solo podrán ser promovidas por parte interesada, afectada o perjudicada por el acto, resolución, orden o disposición cuya ilegalidad se demande."

Artículo 191 de la Constitución de 1941- "El tribunal o juzgado que ejerza la jurisdicción contencioso-administrativa se limitará a apreciar el acto en sí mismo, revocándolo, reformándolo o confirmándolo. La apreciación de las responsabilidades a que haya lugar en caso de que se declare la ilegalidad demandada, corresponderá a la jurisdicción judicial ordinaria."

P99

*Administración actúe, pero que obedezca a la Ley; que actúe, pero que pague el perjuicio*³⁰. En este origen constitucional de la esfera contencioso administrativa panameña, la función de aquella era más bien revisora de la legalidad, y no de carácter reparativo, y las responsabilidades, a que hubiese lugar eran de conocimiento de la jurisdicción civil. Esta concepción ha sido superada y ha ido evolucionando constitucional y legalmente.

De suerte que, las atribuciones de aquella pueden ser ubicadas en el Capítulo 1º del Título VII denominado de la Administración de Justicia en el artículo 206 (numeral 2) de la Carta Fundamental, que es del tenor siguiente:

"Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. [...]
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

3. [...]."

La Sala en comento de la Corte Suprema de Justicia de Panamá se pronunció en torno al artículo transcrita *ut supra*, en los siguientes términos:

"Vale destacar, que en el numeral 2 del artículo 206 de nuestra Constitución Política, se hace clara alusión a las atribuciones constitucionales y legales que tiene, particularmente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. De hecho, es precisamente por ello que consideramos oportuno realizar un ligero recuento histórico, a efectos de no olvidar que cuando hablamos de Jurisdicción Contencioso Administrativa, nos referimos a lo que doctrinalmente se ha definido y

³⁰ HAURIOT, Maurice, "Précis de Droit Administratif contenant Le Droit Public et Le Droit Administratif", 12^a ed. de 1933, p. 505, París



200

sostenido como una jurisdicción especial en el mundo jurídico, es más, es el elemento medular de un Estado de Derecho para hacer efectivo el pleno acatamiento de la Administración a la Ley y al Derecho, esto es, por parte de todos los poderes públicos a la Constitución Política y al resto del ordenamiento jurídico, ello sobre la base de los principios de legalidad e interdicción de arbitrariedad, aparezados a la garantía de uno de los derechos fundamentales de los administrados, como lo es la tutela judicial efectiva; así entonces, resulta indubitable que el objeto de esta jurisdicción es el control de la legalidad en relación a los actos administrativos y por ello, es entonces que la competencia a nivel jurisdiccional le es atribuible a esta Sala; pues sólo vasta que las causas o actos que ante esta jurisdicción se recurrieren o consultaren se tuvieran como generales o individuales, se señalaran o tacharen de contrarios a derecho o, simplemente, porque se estimare que las actuaciones u omisiones de la Administración fueran capaces de ocasionar seguidamente responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios que se derivaren de aquellos; para que, en este caso, la Sala Tercera se tenga como competente. En fin, la jurisdicción contencioso administrativa tiene el deber de realizar la revisión de todo acto de la Administración Pública, por aquello del control de la legalidad, por tanto, siendo la resolución hoy demandada y su acto confirmatorio, actos emanados de una autoridad puramente administrativa, lo cual, de hecho, se desprende de la sanción que al efecto se tiene como impuesta; es por lo que esta Sala en uso de sus facultades -como ya hemos manifestado- constitucionales y legales, tiene privativamente reservada a su favor la competencia." (Cfr. 471-2009).



Y en lo que concierne a su marco legal este es hallado, esencialmente, en la Ley N° 135 de 30 de abril de 1943 "Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", según fue modificada por la Ley N° 33 de 1946; la Ley N° 39 de 1954; y, el Código Judicial de la República de Panamá, más específicamente en su artículo 97, que regula los procesos, atribuidos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a la cual, le es dada la competencia exclusiva en lo que refiere a esta jurisdicción. Asimismo, existen disposiciones contenidas en leyes especiales, que incorporan a la jurisdicción prenombrada, el conocimiento de otros asuntos, ampliando las atribuciones de la Sala antes indicada.

En este contexto, es propicio reproducir el tenor del artículo 97 del Código Judicial, que reza así:

201



"Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;
3. De los Recursos Contenciosos en los casos de adjudicación de tierras y de bienes ocultos;
4. De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los procesos por cobro coactivo;
5. De las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos;
6. De las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios o entre dos o más instituciones autónomas o entre un municipio y la Nación o entre una institución autónoma y la Nación o entre cualesquiera de ellas;
7. De los acuerdos o cualquier acto, resolución o disposición de los Consejos Provinciales, los consejos municipales, juntas comunales y juntas locales o de las autoridades y funcionarios que de ellas dependan, contrarios a las leyes, a los decretos que las reglamenten o a sus propias normas;
8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule;
9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado;
10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;
11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;
12. Conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional por consulta que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia;
13. Conocer del Recurso de Casación Laboral, a que se refiere el Capítulo IV, Título VIII, Libro Cuarto del Código de Trabajo, hasta tanto se instituya la Corte de Casación Laboral;
14. Ejercer todas las demás atribuciones que el Código de Trabajo atribuye a la Corte de Casación Laboral;
15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando

202

mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley.” (Resaltado provisto por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia).



De lo repasado, se puede extraer que la precitada jurisdicción, es el foro en que se controla judicialmente, la legalidad de los actos administrativos públicos, y se determina la responsabilidad y obligación de reparación, que derivan de aquellos.

Revisadas las atribuciones de los precitados poderes, esta Colegiatura considera pertinente, pasar a verificar el contenido del proyecto de ley denunciado, con el propósito de identificar la materia sobre la cual se legisla, y así determinar, si la Asamblea está facultada para legislar al respecto, a fin de expresar sus consideraciones de rigor, en torno a su exequibilidad.

A tal efecto, al consultar el texto del proyecto acusado, se observa, que en aquel: i) Se reconoce el pago del interés por mora como derecho derivado producto de la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes durante los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante este periodo; ii) Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para programar el pago de aquellos, a razón de una tasa del 3% anual, por un período de 34 años, que van desde la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes del año 1983 hasta la promulgación de la Ley 15 de 2017; iii) Se crea el documento denominado Certificado de pago negociable por el interés por mora (CEPANIM) con la finalidad de asegurar la efectividad de dicho desembolso, determinando que el ente emisor de aquel, lo será la Contraloría General de la República, así como, los términos para su expedición; iv) Se remite, en su artículo 5, al fondo especial creado mediante la Ley Nº 15 de 2017, como fuente de ingreso para dicho pago, haciendo uso de la técnica legislativa de la remisión, externa; v) se enlista quienes adquirirían el derecho de manera directa en el evento de

203

fallecimiento del derechohabiente; y finalmente, vi) la manera en que los referidos documentos negociables podrán ser utilizados³¹.

Se trata de un proyecto de ley que propone el pago de un interés, que se aduce producido, accesoriamente, en virtud del tiempo que tomo el reembolso de los fondos de la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida a los trabajadores durante el periodo que abarca los años 1972 a 1983, a ser sufragado desde un fondo especial constituido con antelación, y la creación de un certificado negociable, como medio de liquidación para su materialización; por ende, con miras a comprobar, si el objeto del proyecto es susceptible, o no, de generar intereses y que la Asamblea Nacional legise al respecto, es oportuno delimitar, el origen y naturaleza jurídica de dicho interés, atendiendo a: i. La prestación principal de la cual deriva; y, ii. La finalidad del referido interés.

Por ese motivo, es propio señalar que el Décimo Tercer Mes es un derecho adicional, concebido a favor de los trabajadores, el cual consiste en una bonificación especial, que, desde su creación, había de serles pagada por el empleador, anualmente, en un sistema de tres partidas proporcionales, en fechas preestablecidas; que, además, es inembargable y goza de las mismas protecciones y privilegios que el salario. Al respecto, se anota que se trata, entonces, de un derecho de carácter laboral que, como tal, esta salvaguardado en la Carta Política, cuya regulación ha sido remitida por aquella a la Ley, al darse en el ámbito de las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándoles sobre la base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores³².

Entretanto, a fin de contextualizar, el origen de lo que se pretende legislar y que ha sido objetado, se plasmaron más arriba los decretos y leyes, que regularon



³¹ TECNICA LEGISLATIVA EN PANAMA, página 41. Recuperado el 19 de junio de 2023 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13062.pdf>

Remisión Externa "supone una regulación por referencia, a otra regulación. Hay remisión cuando un texto legal (la llamada norma de remisión) se refiere a otra u otras disposiciones, de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión".

³² Artículo 78 de la Constitución de la República de Panamá.

204

la segunda partida para el momento de su retención, pues es la que guarda relación con el contenido de la iniciativa legislativa sujeta a revisión.

Así, pues de la lectura de dichas normativas, se observa, que el pago de la referida partida había de girarse, anualmente, a favor de los trabajadores, desde su concepción en el Decreto de Gabinete N° 221 de 1971; toda vez que, en su artículo tercero, parágrafo segundo, preceptúa su pago en los siguientes términos:

"PARAGRAFO SEGUNDO: La partida que debe pagarse el 15 de agosto de cada año, será depositada en la Caja de Ahorros en favor del trabajador para el incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesina."

Como tal, aquella pasó a ser un derecho adquirido, figura que esta Sala Plena, en ocasiones anteriores, ha manifestado que no constituye una mera expectativa, sino un derecho, que no puede ser desconocido en detrimento del derechohabiente por leyes posteriores, y que según definición recogida en el informe que rindió la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales respecto a la inexequibilidad "... *es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por la ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente*" (fj. 31 del infolio procesal).

Consecuentemente, las normas subsiguientes, también contemplaron la consignación de los respectivos fondos a favor del trabajador, aun cuando, tanto en la precitada norma, como en el Decreto de Gabinete N° 52 de 24 de febrero de 1972 se hiciese alusión al incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesina, reflejo de la coyuntura social, al momento que se originó el precitado derecho.

En este contexto, por consiguiente, a través del Decreto Ejecutivo N° 22 de 18 de octubre de 1973, proferido por el entonces presidente, Ingeniero Demetrio Basilio Lakas al reglamentarse la segunda partida, que por derecho adquirido pertenecía a los trabajadores, simultáneamente, se determina que aquella al ser consignada a la Caja de Seguro Social por parte del empleador fuese redirigida y traspasada, ya no a sus beneficiarios originales, los trabajadores, sino, al Banco



205

Hipotecario Nacional, para que pasasen a formar parte de los activos de la prenombrada entidad financiera, atribuyéndosele el uso y manejo de dichos fondos por un período de diez años, comprendidos entre el año 1972 y 1983, medida que permitiría inyectarle recursos al fondo de la entidad bancaria en mención, para que esta tuviese la capacidad para cumplir con sus fines, como parte de la implementación de una política estatal de sectorización de actividades y de vivienda.

A tales efectos, el ex presidente Lakas estableció, que por un periodo de diez años, las sumas recaudadas correspondientes a la segunda partida le serían retenidas a los trabajadores, en calidad de "aportes" individuales de parte de aquellos, a fin de utilizarlos para financiar a largo plazo los Programas de Vivienda Obrero-Campesina, para la dotación de viviendas a personas de escasos recursos y programas de renovación urbana; disponiendo, el compromiso de que al vencer el plazo antedicho, cesaría la retención, las sumas retenidas serían reembolsadas a los referidos trabajadores. Además, estableció que los aportes consignados devengarían en favor del trabajador un interés de tres por ciento (3%) anual, fijando la metodología a seguir para la referida devolución y retribución. (fjs. 107-108 del infolio)

Sin embargo, a pesar que, mediante la Ley N° 17 de 22 de agosto de 1983 cesó la retención antes señalada y se restituyó el pago directo de la segunda partida del décimo tercer mes a los trabajadores, permitiéndoles nuevamente su uso y disfrute; se observa, que ello se hace, redireccionando el fondo de los montos, previamente retenidos como aporte, a otro programa social, el denominado Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja del Seguro Social, en lugar de proceder a su devolución y al pago de los intereses devengados por aquel; generando así, a estima de la Asamblea Nacional, una deuda del Estado panameño a favor de los empleados del sector público y privado.

De forma que, la Asamblea Nacional aprobó la Ley N° 15 de 10 de abril de 2017 de cuyo trámite legislativo se extrae, que el derecho a restituir "*trata de un*



jof

dinero aportado por los trabajadores en calidad de préstamo con la promesa de devolverlos con intereses"³³; y es que la deuda no se genera en el ámbito obrero patronal sino producto de una retención por mandato expreso del Ejecutivo de ese momento, por lo cual, a través de la ley señalada, reconoce como derecho adquirido el cobro de las sumas que habían sido retenidas desde 1972 hasta 1983, autorizando se programase su pago, más el interés devengado por el periodo de los antedichos doce años a una tasa del 3%, los cuales corresponden, específicamente, al periodo de tiempo durante el cual se dio el desvío de la referida partida del décimo tercer mes hacia el Banco Ejecutivo Hipotecario; creando, a su vez, el fondo especial para su desembolso, y fijando la respectiva fuente de ingresos que comprendería, los dineros comisados y el producto de la venta de los bienes muebles e inmuebles de esa misma categoría, en los casos de condenas por delitos contra la Administración Pública; norma esta que fue reformada, a través de la Ley N° 60 de 27 de septiembre de 2017, estableciendo como fuente de financiamiento adicional, las asignaciones presupuestarias provenientes del Presupuesto General del Estado para abastecer al fondo especial constituido en la precitada Ley N°15; y creó los Certificados de Pago Negociables de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes (CEPADEM), como medio de pago y liquidación de los montos referidos más arriba.

A propósito de los precitados certificados, el objetante señaló que el último de ellos se pagó el lunes 17 de octubre de 2022, y que "de acuerdo a información suministrada por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Estado emitió un total de 1,126,535 documentos negociables denominados CEPADEM, a un costo de B/. 334.2 millones de balboas, mismos que han sido entregados en el periodo comprendido entre las vigencias fiscales de 2019 a 2022, montos que incluyen los

³³ Informe del primer debate del Proyecto de ley N° 461 de 2017 rendido por la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de fecha 14 de febrero de 2017.
Recuperado el 1 de diciembre de 2023 de:
https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/NORMAS/2010/2017/LEY/Administrador%20Legispan_28256_2017_4_11_ASAMBLEA%20NACIONAL_15/procedure.pdf

209

intereses que establece la Ley 15 de 2017". Por tanto, a su juicio, el Estado honró así, su compromiso de devolver la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida durante los años 1972 a 1983 a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante este periodo con una tasa de interés establecida por la Suprema Corte de Justicia del 3% por un período de doce años. (Cfr. fj.10 del infolio).



Sobre el particular, la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, comentó, que a "través de la Ley 15 de 2017 únicamente se reconoció la deuda y los intereses por los 12 años correspondientes al periodo contados desde 1972 a 1983; dejando pendiente por pagar la mora por los intereses generados durante la línea de tiempo transcurrida desde 1983 hasta la entrada en vigencia de la ley 15 de 2017, que corresponde a los 34 años a que hace referencia el artículo 2 del Proyecto de Ley 727"³⁴.

Así pues, habida cuenta de que el compromiso del pago, por parte del Estado a los trabajadores de la época, del dinero retenido como aporte, correspondiente a la segunda partida del décimo tercer mes debió tener lugar, a partir del año 1984, y que por razón de la Ley 17 de 1983, no fue, sino luego de 34 años en el 2017, que se posibilitó dicho desembolso, la Asamblea Nacional coligió que los años transcurridos entre ambas fechas, habían de ser igualmente reconocidos, como prestación accesoria derivada de la antedicha deuda, a los trabajadores que se vieron privados del uso de dichas partidas, y durante el cual los intereses de la deuda principal siguieron generándose por no haberse extinguido aquella.

En consecuencia, expide el proyecto de ley en estudio, reconociendo y autorizando programar el pago de un interés, que fija a razón de una tasa del tres por ciento (3%) sobre el monto devengado durante los 34 años adicionales, que

³⁴ Informe de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional emitido el 26 de octubre de 2022, respecto a la objeción por inconveniencia, Trámite legislativo, recuperado el 1 de diciembre de 2023 de: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_727.pdf

208

tomó la cancelación de la deuda principal, creando, a su vez, un medio para materializar dicho desembolso.

A este respecto, se rescata la definición del vocablo devengar, el cual, según la definición 1 que le otorga la Real Academia Española, es la de "Adquirir ^{derecho} a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título"³⁵, lo cual conduce a colegir, que el precitado interés, a pesar de haberse denominado con el epíteto "por mora", es uno de carácter retributivo, cuya finalidad era remunerar a los respectivos trabajadores por el uso del dinero de la segunda partida hasta cuando se materializase su devolución.

Nótese, a más de ello, que contrario a lo apuntado por el ex presidente de la nación, la propuesta de ley, no señala un incumplimiento, tampoco un acto arbitrario, o ilegal de parte del Estado, ni hace mención de una indemnización, más bien, aquella, al igual que las Leyes N° 15 y 60 de 2017, que la precedieron, fueron cimentadas sobre la base del principio de justicia social, el cual descansa sobre derechos humanos.

Como tal, el interés plasmado en ella, antes que uno indemnizatorio es proyectado desde la perspectiva de la restitución del derecho al pago de la totalidad de los fondos generados por la deuda principal, aplicando en favor de este grupo de trabajadores, los elementos, que constituyen el precitado precepto, como lo son el desarrollo de equidad, de condiciones justas, de bienestar social, de justicia distributiva para reducir las desigualdades económicas y sociales, en fin de una vida digna para este colectivo, teniendo en cuenta que, en la actualidad, esa población impactada por la medida ha pasado a ser, una, de adultos mayores que se encuentran en un rango de vulnerabilidad.

A más de ello, el antedicho principio se encuentra enunciado como uno de los valores y fines supremos del Estado, conjuntamente con la dignidad humana y

³⁵ Real Academia Española. (s.f.). Devengar. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en 27 de junio de 2025, de <https://dle.rae.es/devengar>

209

el bienestar general, en el preámbulo de la Constitución de la República de Panamá, cuyo tenor expresa:

"Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, **promover la justicia social**, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá." (Resaltado provisto por el Pleno)



La trascendencia del contenido del preámbulo antes transcrita, radica en que, aquel establece la exposición de la voluntad del constituyente, que luego se concreta en las disposiciones de la Carta Política; noción esta que, tanto la doctrina, como la jurisprudencia de esta Colegiatura han ido madurando, hacia un entendimiento de que, además, de tratarse del espíritu propio de aquella, el cual, contiene la orientación filosófica de sus normas, cuyo valor interpretativo, sirve para *"orientar al operador judicial al momento de interpretar y aplicar la Ley fundamental, en ejercicio del control de la constitucionalidad y en la tutela o protección de los derechos fundamentales"*³⁶, aquel tiene un valor normativo vinculante en sí³⁷, según se desprende de lo preceptuado en el artículo 163 numeral 1 de la Constitución, que le prohíbe a los legisladores expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de aquella; y, que, por tanto, les obliga a ajustarse a los valores y fines supremos, que rigen el ordenamiento jurídico panameño, y sobre los cuales se afianza la sociedad panameña, dándoles esa fuerza y así, ha sido reconocido con anterioridad.

En función de lo expuesto, el aludido proyecto aborda su propuesta desde la óptica de un acto legislativo, que pretende establecer los medios para el restablecimiento del equilibrio patrimonial, que fuese impactado por la medida reglamentaria, adoptada en su momento por el Ejecutivo en el marco de una política estatal, que era procedente en su escenario político – social; respecto a la cual, el

³⁶ GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. "El Preámbulo de la Constitución. Significado político y su valor normativo", Panamá, 2007, páginas 28 y 29.

³⁷ Panamá: Resolución de 11 de agosto de 2014, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que se decide una Acción de Inconstitucionalidad. Cfr. Entrada 377-13

210

entonces gobernante, reguló en ella, los mecanismos que utilizaría para el reembolso respectivo, brindándoles a los trabajadores: i. Una certeza de lo que habían de esperar del Estado ante dicha situación; ii. Una seguridad respecto a su derecho adquirido; y, iii. Una expectativa razonable de retribución sobre sus dineros, pero que, debido al redireccionamiento de los fondos hacia un programa colectivo de la Caja de Seguro Social, no fue satisfecha en el tiempo estipulado, prolongando la disparidad e incidiendo incluso en la seguridad jurídica de la población en commento.

Entonces, lo apuntado, además de ir en línea con el principio constitucional de justicia social, que propugna entre otros, equidad, solidaridad social, y una vida digna de los colectivos vulnerables; también, satisface el principio de seguridad jurídica, al reconocer el saldo restante de los montos devengados durante los 34 años, que demoró se concretase el desembolso de la deuda, justificado en la certeza del derecho, que tenían los trabajadores de recibir dentro del tiempo determinado en el Decreto Ejecutivo 22 de 1983, el reembolso de los fondos retenidos por la suspensión temporal de su derecho a percibir la segunda partida del décimo tercer mes, junto con la remuneración por su uso, a través de intereses fijados con antelación, y que les fue negada por normas posteriores al referido Decreto Ejecutivo, ya que, el desembolso se redireccionó a programas colectivos.

Siendo así, esta Colegiatura no comparte el criterio del ex mandatario, de que la proposición legislativa atacada irrumpa en la esfera judicial, vulnerando la separación de poderes del artículo 2 de la Constitución, en relación a la primera premisa contenida en el numeral 3 del artículo 163 de la Carta Política, que prohíbe “Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes”; toda vez, que ella no alude al reconocimiento de una indemnización.

Mientras tanto, pese a que la ex procuradora encargada de la administración, comparte con esta Sala Plena, que no se trata de una indemnización, sí estima, contrario sensu, que el señalado proyecto de ley vulneraría la observancia de la

211

independencia funcional de los poderes estatales; alegando independientemente, de que no se trate de una indemnización, el numeral 3 del artículo 163 de la Norma Suprema, prohíbe al poder legislativo reconocer **erogaciones** para la administración, que no hayan sido reconocidas por autoridad competente, entremezclando la premisa citada más arriba, con la segunda prohibición del ordinal en mención, que proscribe la *votación de partidas*³⁸ para **erogaciones**, que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes (fs. 75-76).

En relación con lo denunciado, antes que nada, se aclara que son dos, los supuestos de prohibición contenidos en el numeral en mención, los cuales son distintos y autónomos entre ellos, y no han de ser confundidos ni fusionados, como parece desprenderse de la explicación y conjectura planteadas por la abogada del Estado.

Independientemente de ello, esta Magistratura considera pertinente, ante tal señalamiento y en el marco del principio de universalidad, compilar a continuación las prohibiciones que la Constitución le fija al poder legislativo en el ámbito de la autorización de erogaciones del sector público, a saber:

1. [...] votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes [...] (Artículo 163, numeral 3 de la Constitución);
2. [...] Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo [...] (Artículo 163 numeral 8 de la Constitución).
3. [...] aumentar las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República [...] (Artículo 271 segundo párrafo);

³⁸ Partida "Epígrafe concreto de gasto incluido en un presupuesto y que recoge la denominación del concepto de gasto y la codificación del mismo" Obtenido de: <https://dpej.rae.es/lema/partida-presupuestaria>, el 29 de enero de 2024.

318

Resáltese, que las antedichas proscripciones establecidas a la Asamblea Nacional, están intrínsecamente vinculadas a las limitaciones que, a propósito de autorizar, aumentar, o incluir erogaciones, presupone el Presupuesto General del Estado, cuya instrumentación toma lugar, anualmente, a través de una ley que planifica las finanzas del Estado para el período de su vigencia y que viene a ser la norma a la que han de sujetarse las diversas entidades públicas, a efectos de su ejecución.

Así pues, se observa que tales interdiccciones tienen su razón de ser, en el marco de la armónica colaboración de los poderes, en la adopción del referido plan financiero y económico gubernamental, dentro del cual la Constitución faculta al legislativo en su **artículo 159 (numeral 4)** para "*Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución*"; concretamente, desde un rol de control y contrapeso, fijado en el último párrafo del **artículo 267**, que es el de "*su examen, modificación, rechazo o aprobación*"; por ende, ha de circunscribirse a dicho nivel de intervención, ciñéndose, a las restricciones enlistadas más arriba, sea dentro o fuera del ámbito de debate del proyecto de la Ley del Presupuesto; ya que, en el orden constitucional es al Ejecutivo, al que le compete la formulación y promoción del presupuesto, balanceando egresos e ingresos.

A más de ello, de acuerdo a los artículos 268, 277 y 278 del Capítulo 2.^º del Presupuesto General del Estado del Título IX de la Hacienda Pública, la totalidad de los egresos de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo presupuesto, lo cual busca evitar la dispersión de recursos y facilitar el control y seguimiento de las finanzas públicas; y, se prohíbe la realización de algún gasto público, que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley, ni haya sido previsto en el Presupuesto General, con la excepción de los casos de emergencia a los que refiere su artículo 163 (numeral 8).

De modo que, al examinar la proposición legislativa no se visualiza en aquella, que el legislativo sobrepase sus asignaciones o competencias

213

constitucionales, como sugiere la ex procuradora encargada, ni la conculcación de las precitadas disposiciones o una vulneración del principio de unidad del presupuesto; más bien, en línea con lo preceptuado en las normas constitucionales y más específicamente presupuestarias, reconoce y autoriza la programación de un pago a futuro, que deriva de un derecho previamente adquirido, creando mediante ley previa, el eventual objeto de gasto y la metodología para su desembolso; a fin que, más adelante el Ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones constitucionales pueda programar su inclusión y promoción en el presupuesto para la vigencia fiscal que corresponda, en cumplimiento de los respectivos procedimientos para su adopción.

Y es que, tampoco se observa que, en esta proposición, la Asamblea Nacional le fije al Ejecutivo una fecha específica o tope para la realización del referido pago, ni que, de manera alguna, condicione mediante una ley preexistente, la elaboración del proyecto de presupuesto que, constitucionalmente, es la norma que rige la organización de la actividad financiera del Estado.

De hecho, lo que se extrae de la excerta objetada es que el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad que forma parte del poder ejecutivo, será la entidad encargada de programar los pagos de acuerdo con la disponibilidad anual de recursos con que cuente el fondo especial y de establecer el vencimiento final de los certificados negociables, lo cual concuerda con que al crearse en la Ley N° 15 de 2017 el fondo especial al cual remite la propuesta *in examine* para el pago de los respectivos intereses se le asignó su administración a dicha entidad pública a través de la Cuenta Única del Tesoro.

Por otro lado, se denunció la conculcación directa de los artículos 276, 278, y 280 (numeral 9) de la Constitución, cuyos textos rezan de la siguiente manera:

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 substitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas.

214



Artículo 278. Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto.

Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

[...]

9. Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.

De cara a estas disposiciones, el censor constitucional inició refiriendo que la vulneración se da al pretender el legislador dar continuidad a una fuente de financiamiento, a su juicio, ya extinguida para la finalidad que fue creada la Ley Nº 15 de 2017, es decir, el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida del año 1972 al 1983; y es que, argumenta que todo gasto requiere, de manera necesaria, una fuente específica de financiamiento, motivo por el cual una fuente utilizada no puede ser destinada para otra.

Mientras que, a consideración de la letrada Urriola de Ardila el proyecto no define claramente la fuente de los fondos para la consignación de los CEPANIM.

Lo denunciado, guarda relación con lo establecido en el artículo 5 de la proposición en estudio, que expresa que "*El pago del CEPANIM será a través del fondo especial para el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes creado mediante la Ley 15 de 2017*".

Confrontada la propuesta de ley en revisión con las disposiciones transcritas más arriba, en atención a los cargos impetrados, esta Sala Plena observa, en primer lugar, que el artículo 5 de aquella, refiere al fondo especial creado mediante la Ley 15 de 2017; por tanto, es una norma en la que el legislador hace uso de la técnica legislativa de remisión, que "*supone una regulación por referencia, a otra regulación. Hay remisión cuando un texto legal (la llamada norma de remisión) se*

JG

refiere a otra u otras disposiciones, de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión”³⁹.

Aclarado lo anterior, se anota que el precitado fondo se constituyó mediante el artículo 2 de la ley 15 en mención, como uno especial, destinado al pago del reembolso de la segunda partida del Décimo Tercer Mes retenida durante los años 1972 a 1983 en conjunto con el interés producido por dicha deuda, el cual sería administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Cuenta Única del Tesoro; estableciéndose, su fuente de ingreso, únicamente, en los recursos provenientes de los dineros comisados y el producto de la venta de los bienes muebles e inmuebles bajo esta misma categoría, en los casos de condenas por delitos contra la Administración Pública.

Con posterioridad, la disposición antes citada fue modificada por medio del artículo 2 de la Ley 60 del 2017, añadiendo como fuente alternativa de ingreso para dicho fondo, los recursos de las asignaciones presupuestarias provenientes del Presupuesto General del Estado, exclusivamente, cuando los recursos con que contase aquel fuesen insuficientes.

Independientemente que la norma remisoria no refiere a la ley, según fuese reformada, es dable resaltar que ambas leyes, tanto la Ley 15 de 2017, como su modificación en la Ley 60 de 2017, le asignan al fondo especial en comento, el mismo propósito, que es el de pagar las sumas retenidas e intereses producidos por estas.

La incidencia de lo manifestado para efectos de este examen, radica en que los intereses cuyo pago promueve la nueva proposición legislativa tienen su génesis en el mismo derecho, que dio lugar a la constitución del prenombrado fondo, en tanto, corresponden a aquellos intereses generados por las mismas sumas de la segunda partida del décimo tercer mes de los años 1972 a 1983 que fueron retenidas en concepto de aportes individuales, solo que calculados más allá

³⁹ Ob. Cit. (cita 31).

216

de los doce años ya desembolsados, es decir, son los producidos en el lapso de tiempo entre 1984, cuando cesó la retención y debió tener lugar el pago hasta el año 2017 en el que se promulgó la precitada ley 15, que fue cuando se posibilitó la cancelación de la deuda. Ergo, no se trata de un gasto distinto, sino de la continuidad de aquel que dio origen a su creación, por lo que es viable mantener la misma fuente para su financiamiento.



Como respaldo de este razonamiento, se rescata lo expresado por la Contraloría General de la República mediante Nota N° 169-2022-LEG/CE, según fuese recogida en el Informe de Primer debate fechado 20 de abril de 2022, proferido por la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, a saber: “*Debe sustentarse los recursos en el Fondo Especial creado mediante Ley 15 de 2017, ya que el monto estimando (sic) a pagar en concepto de interés por mora por 34 años, sería B/367,200,000.00.*”

Subsiguentemente, se destaca que a través del proyecto de ley en cuestión no se deroga o modifica ley alguna, que establezca ingresos comprendidos en el Presupuesto, ni se quebranta el principio de unidad presupuestaria, tampoco, el poder legislativo trasgrede sus facultades constitucionales, toda vez que, como se explicase más arriba el proyecto de ley no interfiere en la elaboración del Presupuesto General del Estado ni con la facultad del Ejecutivo respecto a su formulación.

Frente a la acusación de que el proyecto de ley riñe con el artículo 280 (numeral 9), desarrollado por el ordinal 10º del artículo 11 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, el censor constitucional aduce que no se exigió a la Contraloría General de la República su obligación de informar a la Asamblea Nacional sobre el estado financiero de la Administración Pública y la posibilidad de emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios para hacer gastos como el ordenado en el proyecto de Ley 727 de 2021.

217

A lo que, la entonces encargada de la Procuraduría de la Administración, añadió, que la viabilidad y conveniencia financiera de los proyectos de leyes que afecten o puedan afectar los ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado es una materia cuya ponderación pertenece a la Contraloría General de la República (fs. 76-78 del infolio).



Frente a dichas censuras, es destacable que, del Informe del primer debate del proyecto de ley, fechado 20 de abril de 2022, proferido por la prenombrada comisión⁴⁰, se extrae la siguiente afirmación:

"La Comisión remitió Notas al Ministerio de Economía y Finanzas, **Contraloría General de la República**, Banco Nacional de Panamá y la Procuraduría General de la Administración, con el fin de que emitieran conceptos en torno a la viabilidad de esta iniciativa legislativa, de las cuales solo se recibió respuesta por parte de la Contraloría General de la República, a través de la Nota No. 169-2022-LEG/CE, suscrita por la secretaría general de dicha institución." (Resaltado es propio del Pleno)

Se evidencia así, que lo transscrito no se compadece con la acusación postulada por el censor, pues, aun cuando, el proyecto de ley referido no aprueba la expedición de créditos suplementales o extraordinarios, se lee que, en efecto, se elevó consulta, acerca de la viabilidad, o no de la referida iniciativa legislativa, a diversas instituciones, recibiendo respuesta, de parte de la **Contraloría General de la República, mediante la Nota N° 169-2022-LEG/CE.**

A más de lo indicado, se ha de precisar, que la censura de la exprocuradora, según fue planteada por su parte, no se ajusta a la disposición constitucional que se estima transgredida; en tanto, el tenor de esta última, no preceptúa como función de la Contraloría General de la República, el ponderar la viabilidad y conveniencia financiera de los proyectos de leyes que afecten o puedan afectar los ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado.

⁴⁰ Informe del primer debate del Proyecto de ley N° 727 de 2021 fechado 20 de abril de 2022, Trámite legislativo, recuperado el 1 de diciembre de 2023 de: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_727.pdf

218

Por consiguiente, esta Magistratura no encuentra asidero en los cargos formulados frente a las precitadas normas constitucionales.

Al continuar con este escrutinio constitucional, se anota que el ex mandatario considera que la prelación de derechos para los sobrevivientes del trabajador fallecido, establecida en el Proyecto de Ley N° 727 de 2021, específicamente el ordinal 1º del artículo 6, que dice “*que no estuviera separado de cuerpo*” conculta el artículo 57 de la Constitución Política al hacer una diferenciación entre el cónyuge constituido legalmente como conviviente, ante aquel separado de cuerpo, pero que aún se mantiene en vínculo matrimonial.

Añade, que aun cuando, según la legislación de familia, la separación de cuerpos puede ser un preámbulo para la disolución matrimonial, mientras no exista un pronunciamiento judicial en firme, no es posible negar el beneficio pretendido en la iniciativa.

De su lado, la letrada de la Procuraduría, no concuerda con el sustento vertido por el entonces presidente de la República, toda vez, que no observa que en el artículo 6 (numeral 1) del Proyecto de ley denunciado, se establezca una desigualdad entre los derechos de los cónyuges, sino que se determinan dos supuestos bajo los cuales se tendría derecho al beneficio, sobre la base que exista un vínculo matrimonial no disuelto. (fs.79)

En relación a este asunto es oportuno reiterar que existe una conexión directa del proyecto de ley sujeto a examen con las leyes N° 15 de 10 de abril de 2017 y su reforma la Ley N° 60 del mismo año, pues, lo que pretende viabilizar esta propuesta es el derecho a un pago de intereses no atendido que deriva de la retención 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 este período.

Desde este punto de vista, se constata que la prelación de derechos en relación al pago de los fondos retenidos y los intereses devengados para los sobrevivientes del trabajador fallecido, establecida en el Proyecto de Ley N° 727 de



219

2021, específicamente en el artículo 6, guarda el mismo tenor que la contenida en el artículo 5 de la Ley 15 de 2017, según fue reformado por la Ley 60 antes descrita, y para ello se plasma un cuadro a continuación en que se visibiliza lo señalado:



Ley 60 de 2017	Proyecto de Ley 727 aprobado en tercer debate
<p>Artículo 5. El artículo 5 de la Ley 15 de 2017 queda así:</p> <p>Artículo 5. En los casos en que los servidores públicos o trabajadores del sector privado que laboraron durante el periodo 1972 a 1983 hubieran fallecido, el derecho corresponderá, sin que medie juicio de sucesión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al cónyuge sobreviviente que no estuviera separado de cuerpo o divorciado por sentencia firme o al conviviente en el caso de unión de hecho. 2. Si no existiera cónyuge sobreviviente o conviviente en el caso de unión de hecho, al hijo que compruebe que estaba a cargo del beneficiario. 3. En caso de no existir hijo encargado del beneficiario, a todos los hijos sobrevivientes en partes iguales. <p>El trámite para el pago a quien de conformidad con este artículo tuviera el derecho será realizado por el ente pagador.</p>	<p>Artículo 6. En los casos en que los servidores públicos o trabajadores del sector privado que laboraron durante el periodo 1972 a 1983 hubieran fallecido, el derecho corresponderá, sin que medie juicio de sucesión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al cónyuge sobreviviente que no estuviera separado de cuerpo o divorciado por sentencia firme o al conviviente en el caso de unión de hecho. 2. Si no existiera cónyuge sobreviviente o conviviente en el caso de unión de hecho, al hijo que compruebe que estaba a cargo del beneficiario. 3. En caso de no existir hijo encargado del beneficiario, a todos los hijos sobrevivientes en partes iguales. <p>El trámite para el pago a quien de conformidad con este artículo tuviera el derecho será realizado por el ente pagador.</p>

En este razonamiento, es útil hacer hincapié en que el reparo del ex gobernante frente al proyecto de ley atacado es por su supuesta inexequibilidad, vocablo que, como se indicase anteriormente, expresa una idea de ineeficacia, de inaptitud para producir efectos, que no es factible, no realizable desde el punto de vista constitucional; sin embargo, se advierte la existencia de una ley anterior, que entró en vigor y surtió sus efectos, la Ley N° 60 de 2017, contentiva de un artículo que regula la misma materia, con el mismo tenor de la actual propuesta legislativa, el cual en su momento, fue incluido por el legislador, a fin de garantizar que en el caso de los beneficiarios que hubiesen fallecido, sus familiares pudiesen tener un sistema rápido de cobro, sin un juicio de sucesión.

De lo apuntado, se infiere que el poder legislativo teniendo en cuenta la

220

eficacia de la ley previa, y la correlación entre ambas normas, mantuvo la prelación instituida en aquella, pues hubiese resultado contradictorio, desconocer la fórmula previamente utilizada para dichos efectos.



Al margen de lo expresado, la inclusión de la frase "*que no estuviera separado de cuerpo*", que fuese concretamente, objetada por el ex mandatario, obedece a una finalidad legítima, y es que es una realidad en el contexto social y cultural, en el que se aplicará la norma en análisis, que en muchas ocasiones las personas por razones diversas se separan, mas no formalizan el divorcio; así que, con aquella se pretendió que el cónyuge que recibiese el beneficio fuese el conviviente del beneficiario, lo cual no resulta en un distingo, sino en una medida razonable y proporcional, que a estima de esta Sala Plena no riñe con el principio de igualdad.

En síntesis, la propuesta de ley fue adoptada por el poder legislativo dentro de sus competencias constitucionales en aplicación del principio de justicia social a favor de la población de servidores públicos y trabajadores del sector privado, que esperan concretar su derecho al cobro de la totalidad de las sumas correspondientes a intereses generados durante el periodo que va de 1984 a 2017 por la retención de la segunda partida del Décimo Tercer Mes de los años 1972 a 1983, proponiendo un medio para su liquidación en la forma de certificado de pago negociable, que será redimible según su programación, sirviendo de garantía del pago lo cual permitirá hacerle frente al total de la deuda.

Por último, habiendo verificado y confrontado el contenido del proyecto de ley objetado con las disposiciones de la Carta Magna de la República de Panamá, este Tribunal Constitucional, concluye que aquel no concilia los artículos 2, 163 (numeral 3), 276, 278, 280 (numeral 9) y 57, ni ningún otro de la Constitución Política, por ende, lo procedente es declarar que no es inexistente, y a ello pasará en la parte resolutiva.

221

En mérito de lo expuesto el PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INEXEQUIBLE, en su conjunto, el Proyecto de Ley N° 727 de 2021 "Que ordena el pago de los intereses por mora como derecho derivado de la retención 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 este periodo".

Notifíquese,



MAGDA. MIRIAM CHENG ROSAS



MAGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA



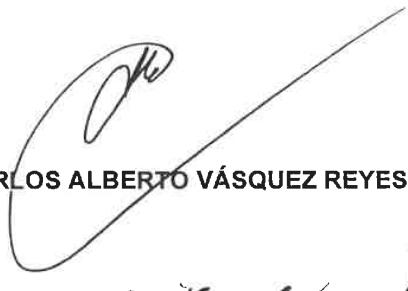
MAGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO



MAGDO. JUAN FRANCISCO CASTILLO GANTO



MAGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO



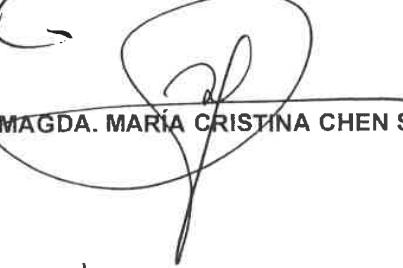
MAGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



MAGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO



MAGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME



MAGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

CON SALVAMIENTO DE VOTO

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá -9- de Septiembre de 2025

LICDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ENCARGADA: YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 26 días del mes de agosto
de 20 25 a las 3:00 de la tarde
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Yanixsa Y. Yuen
Firma del Notificado
Procurador de la Administración

222

Exp N°113773-2022

OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD INTERPUESTA POR EL ENTONCES PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA, LAURENTINO CORTIZO COHEN, CONTRA EL PROYECTO DE LEY
N°727 DE 2021.



**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CECILIO
CEDALISE RIQUELME**

De manera respetuosa, expongo las razones por las que me encuentro en desacuerdo con lo planteado en la decisión mayoritaria.

Lo antes advertido, radica en que la estructuración del fallo me impide determinar si lo plasmado en él, es apto para sustentar la decisión proferida. Indico lo anterior, porque por momentos se identifica como acto impugnado, todo el proyecto de ley; por otros, se advierte que es determinado artículo y, en otras ocasiones, se hace referencia a algunas frases del mismo.

Además de lo indicado, se advierte haber realizado la confrontación constitucional con las normas indicadas en el libelo; sin embargo, no se observa tal cotejo respecto al artículo 57 de la Constitución Política que habla del matrimonio.

De otra parte, observo que el fallo realiza un extenso recorrido por antecedente y otros aspectos que resultan repetitivos, como es el caso de cuando se refiere, en más de una ocasión, a lo indicado por el proponente de la acción y a la vista de la Procuradora de la Administración, quedando así, muy poco del "análisis" que realiza la Corte Suprema de Justicia.

Adicional, se desarrollan extensos relatos de jurisprudencias, y definiciones de algunos términos, dejándose de lado una clara distinción o identificación de si el análisis es global sobre todo el proyecto de ley (con lo que no estoy de acuerdo), de artículos por artículos o de frases dentro de los mismos.

Por momentos, resulta difícil identificar sobre qué norma del proyecto de ley se realiza la disquisición, y con respecto a qué norma constitucional. No se logra



verificar si los argumentos del recurrente se hacen individualizado para cada una de las normas constitucionales, o si los conceptos de infracción fueron globales, caso en el que claramente, la demanda estuvo indebidamente estructurada y no debió admitirse (lo que resulta jurídicamente viable, ya que no existe prohibición alguna que impida inadmitir las objeciones de inexequibilidad, por el hecho de provenir del Presidente de la República).

Observo también, que se entra en una amplia discusión y aclaración de antecedentes y de aspectos como el origen al derecho del décimo tercer mes, perdiéndose de vista que este no es el tema de discusión.

Adicional, parte de las argumentaciones, se cimentan en la conexión que existe entre las leyes que contemplaron este derecho, perdiéndose de vista que el análisis debe centrarse en el proyecto de ley en específico y, no sobre el hecho de si su contenido se encuentra reproducido en otro cuerpo normativo. Y, si este es el caso, y existen decisiones de constitucionalidad al respecto, así debe plasmarse, sin justificar la constitucionalidad del presente proyecto de ley, en que su contenido se encuentra reproducido en otras normativas.

Observo también, que parte de la justificación de constitucionalidad, es la existencia de un fin legítimo, que atiende a principios de justicia y realidad social y cultural. No obstante, la fundamentación de este tipo de decisiones, debe ir más allá de estos aspectos.

Además, debo indicar, que por momentos y, a pesar que se indica que la objeción de inexequibilidad que nos ocupa no es por inconveniente, sino por inexequible, parecieran abordarse aspectos relacionados al primer punto.

No obstante, lo anterior, y como quiera estas consideraciones no son parte del fallo mayoritario, resulta preciso **SALVAR MI VOTO**.

Fecha Ut Supra



Recibido el 09 de diciembre de 2025.

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Y. Yuen

YANIXSA Y. YUEN.
SECRETARIA GENERAL

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

Panamá -9- de Septiembre de 2025

Y. Yuen

Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

LICENCIADA YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA