



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de mayo de 2020.
C-053-20

Licenciado
Nelson Rojas Ávila
Oficina de Asuntos Legales
Ministerio de la Presidencia
E. S. D.

Ref. Exequibilidad del Proyecto de Ley No. 234 de 2020, “Que adopta medidas para brindar alivio financiero y se dictan otras disposiciones”.

Licenciado Rojas:

Tengo a bien dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota Número 391-2020-AL-del 4 de mayo de 2020, en la que nos solicita el examen del Proyecto de Ley No. 234 de 2020, “*Que adopta medidas para brindar alivio financiero y dicta otras disposiciones*”, aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional y remitida al Órgano Ejecutivo para su sanción, a fin de determinar si existen disposiciones que en su contenido puede dar lugar a que sea objetado por inconveniente o inexecutable por parte del Excelentísimo Señor Presidente de la República.

En aras de brindar nuestras consideraciones, debemos señalar que a juicio de esta Procuraduría, el Proyecto en cuestión, no aparenta tener ninguna disposición que conlleve a una declaratoria de inexecutable; no obstante, consideramos que el mismo (*el Proyecto de ley*) contiene, a nuestro entender, aspectos que comprometerían la armonía y congruencia con el resto del ordenamiento jurídico panameño que lo harían inconveniente. Veamos:

1. El artículo 6 del Proyecto de ley se refiere a que los bancos **deben** incluir en sus **políticas**¹, entre otros aspectos, “*la reducción de intereses*”, con lo cual se orienta a que esta reducción de los intereses, debe ser una directriz de las entidades bancarias o financieras, y ello a nuestro juicio, no sería conveniente, puesto que al momento

¹ Dentro de las acepciones de la palabra “política”, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, incluye aquellas “*Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado*” <https://dle.rae.es/pol%C3%ADtico#Ta2HMYR> , por tanto, existe en la construcción de la norma un marcado componente orientador, guía y de finalidad a este mandato redactado en el proyecto de ley en cuestión..

- de la ejecución de la normativa, en casos concretos, pueden materializarse factores técnicos y casuísticos que impidan, o colisionen con tal reducción².
2. El artículo 9 establece la prescripción de las deudas en materia comercial, que prescriben a los cinco años, reformando de este modo el artículo 1652 del Código de Comercio, modificado por la Ley No. 60 de 28 de octubre de 2008, que le introdujo dos numerales, siendo uno de ellos, el número 7, que establece que las acciones derivadas de arrendamientos financieros, de contratos de factoring, y de todos los contratos bancarios y financieros, prescriben a los tres años³.
 3. El artículo 10 señala que el cobro de intereses por parte de las entidades bancarias y financieras serán considerados como **usura**⁴, devolviendo de alguna manera, un delito que se encontraba tipificado en el artículo 192 de la Ley 18 del 22 de septiembre de 1982, *Por la cual se adopta el Código Penal de la República*, publicada en Gaceta Oficial No. 19,667 de miércoles 6 de octubre de 1982⁵, y ahora lo contempla como una falta, que, según el subsiguiente artículo 11 del Proyecto de ley, puede ser sancionada con una multa de Mil Balboas (B/1,000.00) a Diez Mil Balboas (B/10,000.00).
 4. Finalmente, también se modifica el artículo 79 del Decreto Ley No.9 de 1998, que establece que los intereses en las operaciones bancarias podrán pactarse libremente entre las partes, para establecer ahora, una tasa máxima de 24% anual que pueden cobrar las entidades bancarias en sus créditos. Con esto, se modifica también el artículo 19 de la Ley No.81 de 2009, que señala que los intereses se pueden pactar libremente entre las partes.

² Muy pertinente a este análisis de conveniencia de la norma, es ofrecido por TORRES VÁSQUEZ, dado que debe existir un equilibrio de consideraciones para que una nueva disposición normativa eclosiona a la vida jurídica: *“El conjunto de normas jurídicas que componen el ordenamiento jurídico escrito es el producto de una elaboración consciente que: 1) tiene en cuenta factores sociales, económicos, culturales, políticos, etc., los cuales van a constituir el contenido de las normas; 2) consideraciones políticas de conveniencia de dar la norma; y 3) utiliza procedimientos técnicos para que los factores sociales sean traducidos, conceptualizados, en normas jurídicas (leyes, decretos, sentencias, etc.). El derecho es ciencia cultural, política y técnica. La elaboración de las normas requiere de tres tipos de actividades: una científica, otra política y otra técnica”*. TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. Introducción al Derecho. Teoría General del Derecho. Segunda Edición. IDEMSA y TEMIS Editoriales. Bogotá, 2001. Página 695.

³ El artículo 118 del Manual de Técnica Legislativa, aprobado por la Resolución 27 de 18 de marzo de 2009, publicada en Gaceta Oficial Digital N°26261 del miércoles 15 de abril de 2009 señala: *“Cuando el proyecto presentado contuviere artículos reformativos, subrogatorios, aditivos o derogatorios de alguna otra ley o leyes, o el mismo proyecto en general tuviere tal objeto, deberá contener un artículo final en que tal cosa se indique, con expresión clara de las disposiciones que se modifican, subrogan, reforman o adicionan”* (Los resaltados son de la Procuraduría). Estas disposiciones reformativas no se encuentran claramente establecidas en el Proyecto de ley, lo cual incide en la eficacia de la publicidad de aquel.

⁴ La Real Academia Española de la Lengua, dentro de sus definiciones de “usura”, incluye el “Interés ilícito que se llevaba por el dinero o el género en el contrato de mutuo o préstamo”.

<https://dle.rae.es/usura?m=form>

⁵ Derogado a su vez por la Ley No. 14 De 18 de mayo de 2007, “Que adopta el Código Penal”, publicado en Gaceta Oficial No. 25796 de martes 22 de mayo de 2007.

De esta forma, respondemos su petición, recordando que las observaciones vertidas son en razón de posible inconveniencia, y no por ser inconstitucionales.

Al respecto estas figuras, según el derecho comparado, las diferencias; en este sentido, nos permitimos traer a colación la Sentencia C-452 de 2006 de la Corte Constitucional de la República de Colombia, que diferencia las acciones de la objeción, por inconveniencia y, por inconstitucionalidad. Veamos:

“... ”

Las objeciones presidenciales pueden ser por inconveniencia o por inconstitucionalidad. En ambos casos se devuelve el proyecto de ley a la Cámara en que tuvo origen para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria. *En caso de que ambas Cámaras insistan, con la mayoría absoluta de los votos de sus miembros, pueden presentarse dos posibilidades: si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente se remite nuevamente al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones; si lo hubiese sido por inconstitucionalidad se enviará a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, sobre la exequibilidad del mismo. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley”* (Negrilla y cursiva en el original)⁶.

Como se puede apreciar, y en congruencia con lo dispuesto en los artículos que van desde el 169 hasta el 171 de la Constitución Política de la República, en caso de que el Proyecto sea objetado por inconveniente o inexecutable, le corresponderá a la Asamblea Nacional dos posibilidades: votarlo nuevamente para procesar las objeciones o aplicar el procedimiento surgido por insistencia.

Varias de las observaciones vertidas, podrían subsanarse con una observancia mayor a las propias disposiciones adoptadas por la Asamblea Nacional en materia de Técnica Legislativa, ya mencionadas en este escrito.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac.



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

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

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

⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-452-06.htm>