



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de octubre de 2021
C-159-21

Licenciado
Alberto Cigarruista Cortéz
Magistrado Presidente
del Tribunal de Cuentas
Ciudad.

Ref.: Iniciativa legislativa para modificar la Ley N. °67 de 8 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas

Señor Magistrado Presidente:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N. °82-ACC-MAG-PRES de 10 de septiembre de 2021, recibida en este Despacho el 14 de septiembre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría: “*¿Tiene el pleno del Tribunal de Cuentas iniciativa legislativa para modificar la Ley 67 de 8 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas?*”

Sobre el tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que el Pleno del Tribunal de Cuentas carece de iniciativa legislativa para modificar la Ley N.°67 de 8 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas; toda vez que la facultad de “*iniciativa legislativa*” atribuida de modo específico a la Corte Suprema de Justicia y otras autoridades del sistema de justicia, por el literal “c” del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política, no es susceptible de ser trasladada a otros Tribunales de jurisdicciones especiales, no señalados de modo expreso por esa norma constitucional, en base a interpretaciones basadas en la analogía o en métodos hermenéuticos extensivos.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, de forma objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

Desde mediados del siglo XVIII, el planteamiento teórico del principio de separación de los poderes del Estado, formulado por el Barón de Montesquieu, previó la necesidad y conveniencia de una sana relación entre los órganos de los poderes del Estado; por lo que se ha señalado igualmente que: “*no puede ser tajante la división, al grado de pensar que se trate de una separación total*”¹.

¹ Yunes, Zorrilla (2002), citado por Luna Herrera, Pablo Rodolfo. “*Hacia la senda de una transformación constitucional: Suprema Corte de Justicia de la Nación*”. Centro de Estudios Constitucionales SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Méjico). 25 de mayo de 2020.

En este sentido, el artículo 2 de la Constitución Política de la República dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme a esta Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. (Subraya del Despacho).

Dicho esto, dado que la interrogante planteada se circunscribe a la viabilidad jurídica de que el Tribunal de Cuentas, ejerza la iniciativa legislativa para modificar la Ley N.º67 de 8 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas, resulta oportuno referirnos muy sucintamente al concepto y alcance de la “iniciativa legislativa”.

De acuerdo con el autor Manuel Aragón, la “doctrina más sólida” en la materia, la cual abarca desde las concepciones clásicas de Larcher en “L’initiative parlementaire en France” de 1896, pasando por los aportes de Carré de Malberg en su obra “*Contribución a la teoría general del Estado*”, hasta lo señalado por autores más recientes como Galeotti, Spagna Musso, Lucifredi o Cuocolo, conceptúa la iniciativa legislativa como el “*acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento*”², a lo cual el autor añade, “*...se abre paso a la fase de deliberación y enmienda, o sea, a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas(...)*”, siendo así que a su juicio, el punto fundamental es que, producida la iniciativa, “*nace la obligatoriedad de pasar a la fase deliberante, durante la cual únicamente puede retirar el texto quien posee el derecho de iniciativa*”. De allí que, citando a Royer-Collard se señala que “*iniciar la ley es reinar*”, facultad que en la Carta francesa de 1814, aclara, la tenía el Rey.³

Al respecto, el autor Manuel Ossorio, señala lo siguiente:

“Iniciativa en la formación de las leyes.

En el Derecho político, esta expresión se refiere no a quienes pertenece dictarlas, sino a quienes corresponde proponerlas. Como es lógico, en los sistemas autocráticos, dictatoriales y totalitarios, en que no hay división de Poderes, esa facultad es atributo exclusivo o esencial del autócrata, dictador o jefe de Estado totalitario; puesto que su voluntad omnímoda constituye la única fuente del derecho o, mejor dicho, del mal llamado Derecho. En los Estados de Derecho o constitucionales, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde, por regla general a los propios miembros de las Cámaras Legislativas o al Poder Ejecutivo.

....⁴

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/hacia-la-senda-de-una-transformacion-constitucional-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion>

² Aragón, Manuel. “La iniciativa legislativa”. Texto de la conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, publicado en la Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6., Núm.16, Enero-Abril 1986. Pg.288.

³ *Ibidem*.

⁴ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, pg. 381.

En el ordenamiento positivo panameño, de conformidad con lo previsto en el artículo 159 de la Constitución Política, 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 declaradas en la Constitución y en especial los previstos por la mencionada norma constitucional.

En lo concerniente a la iniciativa legislativa, los artículos 164 y 165 de la Constitución Política señalan lo siguiente:

“**Artículo 164.** Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:

- a. Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159.
- b. Ordinarias, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo.”

“**Artículo 165.** Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:
 - a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. **Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.**
 - d. **Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.**
2. Cuando sean ordinarias:
 - a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en la sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Concejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.”

El citado artículo 165 constitucional, establece en su literal “c” los precisos términos y alcance con que podrá operar la “colaboración”, entre el Órgano Legislativo y las entidades del sistema de justicia allí mencionadas, entiéndase, **la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración**, en el proceso de formación de las leyes (función ésta que como se ha indicado en líneas anteriores y desde la óptica de la división de poderes, corresponde de manera natural al Poder Legislativo), al dotarlas de la facultad de “iniciativa”, siempre que se trate de la expedición o reforma de los Códigos Nacionales. Luego, el acápite “d” de la misma excerta, señala asimismo el alcance de esta colaboración, en el caso del **Tribunal Electoral**, al cual concede esta competencia para presentar motu proprio a la consideración de la Asamblea Nacional, proyectos de ley sobre la materia de su competencia, es decir, sobre asuntos electorales.

Por su parte, el artículo 281 de la Constitución Política, instituye con rango constitucional la jurisdicción de cuentas en los términos siguientes:

“**Artículo 281.** Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.

El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.”

Como es posible advertir, el citado artículo 281 constitucional *no inviste al Tribunal de Cuentas de “iniciativa legislativa”*, competencia cuyo alcance, a juicio de este Despacho, resulta de interpretación restrictiva, tal y como se desprende del propio texto del artículo 165 constitucional, también citado, en tanto establece límites claros y no otorga a las autoridades o funcionarios en ella señalados, una incidencia excesiva en trámite legislativo. Esto atiende, a la preservación del principio de separación de poderes; el cual, en sentido muy amplio, descansa en la idea de que los jueces están llamados aplicar la ley con criterio técnico, apolítico e imparcial; mientras que el proceso de formación de la ley es, en esencia, una expresión política que se sustenta en la representación de la mayoría ciudadana.

De allí que en nuestra apreciación, la facultad de “*iniciativa legislativa*” atribuida de modo específico a la Corte Suprema de Justicia y otras autoridades del sistema de justicia, por el literal “c” del numeral 1 del artículo 165 constitucional, no sea susceptible de ser trasladada a otros tribunales de jurisdicciones especiales, no señalados de modo expreso por esa norma, en base a interpretaciones basadas en la analogía o en métodos hermenéuticos extensivos, pues ello podría comprometer la debida separación de poderes.

Siendo ello así, es claro que en el ámbito del sistema de administración de justicia de nuestro país, la Corte Suprema de Justicia (máximo órgano del Poder Judicial), el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración (máximas autoridades del Ministerio Público) son los únicos entes o autoridades del sistema de administración de justicia, a los cuales el texto constitucional confiere, de modo expreso, la competencia o facultad de “*iniciativa legislativa*”; circunscrita en su

caso a la presentación de proyectos de ley que traten sobre la expedición o reforma de los *Códigos Nacionales*, siendo sí que el concepto de “Código”, de acuerdo a la definición que nos brinda el autor Manuel Ossorio, ya citado, alude a todo “(...) *cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático*”.⁵ Es claro también que la Constitución Política igualmente concede esta facultad al Tribunal Electoral, tratándose de proyectos de ley en materia electoral.

Por tanto, doy respuesta a la interrogante planteada señalando que en la opinión de este Despacho, el Pleno del Tribunal de Cuentas carece de iniciativa legislativa para modificar la Ley N.º67 de 8 de noviembre de 2008, puesto que esta facultad, tal y como ha sido atribuida a la Corte Suprema de Justicia y otras autoridades del sistema de justicia, por el literal “c” del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política, no puede trasladarse a otros tribunales de jurisdicciones especiales, no señalados de modo expreso por esa norma constitucional, en base a interpretaciones basadas en la analogía o en métodos hermenéuticos extensivos.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc

⁵ Ossorio, Manuel, op cit., pg.131.