



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de abril de 2024
Nota C-CH-B-No.011-24

Señor
Leonel E. Sanjur A.
Ciudad.

Ref.: Promulgación de la Ley No. 280 de 30 de diciembre de 2021.

Señor Sanjur:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 27 de marzo de 2024, en el que nos consulta lo siguiente:

“[...]”

1. Desde la promulgación de la Ley 280 del 30 de diciembre de 2021, en la gaceta oficial número 29445-E que regula el ejercicio de la profesión del contador público autorizado, a la fecha, han surgido algunas inquietudes con relación a que dicha ley fue sancionada por el Ministro de Economía y Finanzas y no por el Ministro de Comercio e Industrias, dependencia a la que se encuentra adscrita la Junta Técnica de Contabilidad, en el sentido de que dicha sanción no cumple con lo que dispone el artículo 184 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá, por lo que nuestra consulta puntal sería: ¿Qué riesgos a nivel de la constitucionalidad de la norma promulgada se acercaría dicha ley y si la misma puede tener una enmienda antes de que dicha acción pueda ser impetada (*sic*) por algún afectado, como por ejemplo una rescisión y nuevamente la publicación en gaceta o lo que su ilustrado criterio como abogado de la nación pueda sugerir o según algún precedente que haya existido al respecto?
2. La Ley 280 del 2021, descrita arriba indica que entra a regir el mismo día a su promulgación (Artículo 39) por lo que nuestra consulta se centra en:
 - Cuál es el periodo de vigencia de la actual Junta Técnica de Contabilidad. ¿Es a partir del día 30 de diciembre de 2021 y hasta el 30 de diciembre de 2024?

- ¿Los nuevos integrantes de la Junta Técnica de Contabilidad que entraron en virtud del Decreto Ejecutivo número 14 de 21 de julio de 2022 les corresponde concluir el periodo hasta el 30 de diciembre de 2024?
 - ¿O ese periodo de tres años comienza a correr a partir del término de 6 meses que se dio para reordenar la nueva Junta Técnica, según lo resalta el artículo 37 transitorio señala que “La Junta Técnica de Contabilidad que este instalada al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley se mantendrá en su cargo y viabilizará en un término no mayor de seis meses la conformación de la nueva Junta Técnica de Contabilidad con las designaciones en esta ley” en concordancia con el artículo 20 de la precitada ley, lo que llevaría a iniciar el periodo de la actual Junta Técnica de Contabilidad al 30 de junio de 2022?
 - ¿El periodo concluye el día 2 de marzo de 2025, como dice el acta de Toma de Posesión en el Ministerio de Comercio e Industrias de acuerdo al Decreto Ejecutivo número 14 del 21 de julio de 2022 publicado en la Gaceta Oficial número 29596 del 9 de agosto de 2022?
3. La ley 280 de 2021 en la parte final del artículo 29 dice: “Estas sanciones serán impuestas independientemente de las multas a que haya lugar y sin perjuicios de las sanciones correspondientes de conformidad con la Ley Penal” lo que concretamente formaliza un catálogo de sanciones Disciplinarias según la propia norma que reorganiza la profesión. Por lo que nuestra consulta se enmarca en que:
- ¿Si se comete doble juzgamiento por decirlo así, utilizando el contenido del artículo 29 de esta ley al sancionar un Contador Público Autorizado disciplinariamente sin que se haya decidido la acción en la esfera Penal o Civil y que sea estrictamente necesario esperar la decisión de la jurisdicción civil o penal para tomar una decisión disciplinaria si hubiere el caso de una denuncia disciplinaria ante la Junta Técnica de Contabilidad?
 - ¿Qué para proceder a una sanción disciplinaria como lo que aquí se describe se requiere de una sanción en la esfera penal o civil?
 - ¿Qué al darle apertura a un expediente por sanción disciplinaria se debe considerar lo dispuesto en la ley 38 de 2000 o lo que define el artículo 23 de la ley 280. del 2021 es solo aplicable y limitante a ese escenario y no necesariamente a su conjunto en la formación del expediente disciplinario como una acción administrativa en la esfera disciplinaria?”.

De la atenta lectura del escrito presentado, nos permitimos expresarle que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, corresponde a esta Procuraduría, **servir de consejera jurídica a los servidores públicos** que consultaren

su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; haciendo énfasis que las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico. En este sentido y, en un correcto apego legal a lo dispuesto en nuestro Estatuto Orgánico, vemos en el caso que nos ocupa que quien promueve la consulta *no es un servidor público*.

No obstante, mediante el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 2000, se tiene la misión legal de brindar orientación al ciudadano en la modalidad de una educación informal, por lo que procedemos a extender algunas consideraciones legales con fundamento de igual manera, en el derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá, aclarando 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 a los temas consultados.

De la lectura de la primera pregunta, se desprende que la misma tiene por objeto, que esta Procuraduría se pronuncie sobre los posibles riesgos de inconstitucionalidad de una Ley (No. 280 del 30 de diciembre de 2021), aprobada en tercer debate por la Asamblea Nacional, sancionada por el presidente de la República de Panamá y publicada en la Gaceta Oficial No. 29445-E, siendo oportuno indicarle que la misma goza del principio de presunción de constitucionalidad y es válida y surte todos sus efectos, mientras no sea declarada inconstitucional por el Pleno de Corte Suprema de Justicia, por lo que cualquier pronunciamiento de este Despacho de manera anticipada y en los términos solicitados, implicaría realizar un análisis sobre los métodos utilizados al momento de sancionarla, situación que iría más allá de los límites que nos impone la Ley y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a una materia que corresponde decidir inicialmente al Pleno de la Corte Suprema, en cuyo caso nos correspondería intervenir en el interés de la guarda y vigilancia del estricto cumplimiento de nuestra Carta Magna.

Con respecto a la segunda pregunta, la Ley No. 280 de 30 de diciembre de 2021 "*Que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado*", en su artículo 39 indica lo siguiente:

“Artículo 39. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación”.

Tal como se puede observar, su promulgación fue realizada el día jueves 30 de diciembre de 2021, consignada en la Gaceta Oficial No. 29445-E, declarada parcialmente inconstitucional, específicamente sobre el parágrafo del numeral 4 del artículo 18 de la presente Ley, por la Sentencia de 27 de julio de 2023, publicada en la Gaceta Oficial No. 29871-A, de la misma fecha. Sobre este mismo contexto, resulta oportuno manifestarle que

el Pleno de Corte Suprema de Justicia, en muchas ocasiones al entrar en el estudio de la norma jurídica demandada de inconstitucional, no solo se circunscribe al artículo específico demandado por el accionante, sino que realiza un análisis integral de control constitucional de la Ley objeto de estudio, esto con la finalidad de aprovechar la oportunidad para que en una misma acción judicial, se realicen todos los correctivos necesarios.

Por otro lado, es importante indicarle que el señor presidente de la República de Panamá (*Laurentino Cortizo Cohen*) en los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 14 de 21 de julio de 2022 “*Que designa a los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad*”, publicado en la Gaceta Oficial No. 29596 de fecha 09 de agosto de 2022, manifestó lo siguiente:

“Que, producto a lo dispuesto por la Ley 57 de 1978, que reguló la profesión de contador público autorizado hasta la entrada en vigencia de la Ley 280 de 2021, los anteriores integrantes de la Junta Técnica de Contabilidad fueron nombrados mediante el Decreto Ejecutivo No. 112 de 2 de marzo de 2020, por un periodo de dos años que, en consecuencia venció el 2 de marzo de 2022. Lo que hace necesario la designación de los nuevos miembros de este organismo, con sujeción a lo previsto en el artículo 21 de la Ley 280 de 2021, que establece para este propósito un término de tres años...”.

Siendo las cosas así, el Decreto Ejecutivo *Ut Supra* mencionado, en su artículo 2 indica que: “*El término de las designaciones a las que se refiere el artículo anterior vencerá el 2 de marzo de 2025*”.

En cuanto a la tercera pregunta, en el Capítulo VII “*Prohibiciones y Sanciones*” de la Ley No. 280 de 2021, específicamente en su artículo 29, nos dice que:

“**Artículo 29.** El contador público autorizado que contravenga la presente Ley, las normas del Código de Ética Profesional o las disposiciones del Código de Comercio y otras leyes relacionadas con la profesión se hará acreedor a las sanciones correspondientes, las cuales serán impuestas por la Junta Técnica de Contabilidad de la siguiente manera:

1. Amonestación verbal.
2. Amonestación escrita, que consiste en una reprensión escrita que se hace a la persona, dejando constancia en su expediente.
3. Suspensión temporal de la licencia.
4. Cancelación de la licencia.

Estas sanciones serán impuestas independientemente de las multas a que haya lugar y sin perjuicio de las sanciones correspondientes de conformidad con la Ley Penal.

Será causal de recusación o impedimento el supuesto de que el miembro de la Comisión haya participado en la redacción de la norma que se aplica al investigado.” (el resaltado y subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar de la normativa jurídica previamente citada, las medidas enlistadas serán aplicadas indistintamente a las multas y sin perjuicio de las sanciones penales a las que diera lugar. No obstante, en el caso de que la jurisdicción penal como pena accesoria, aplicara por ejemplo la suspensión temporal de la idoneidad para el ejercicio de la profesión, esta medida deberá ser tomada en cuenta por la Junta Técnica de Contabilidad, con relación a las acciones disciplinarias que se adelanten en dicho cuerpo colegiado.

Además, es fundamental indicarle que en la Ley No. 280 de 2021, en su artículo 23, muestra claramente que la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 será aplicable en los casos de impedimentos de alguno de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad, las cuales son designados por el presidente de la República de Panamá mediante Decreto Ejecutivo; adicional a ello, el artículo 4 de la Ley No. 280 de 2021, nos indica que: **“El ejercicio de la profesión de contador público autorizado se regirá por las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.”** (El resaltado es nuestro).

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo; aprovechando la oportunidad para reiterarle que la orientación vertida por este Despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Recibido
[Signature]
18-4-24
8:07 AM

RGM/gm.

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