



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).**

**VISTOS:**

La Licenciada Astrid Ábrego González, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia Acción de Inconstitucionalidad, en su propio nombre y representación, contra el artículo 35 de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reforma la Ley 22 de 2006, que Regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones, hoy artículo 70 del Texto Único (de lunes 7 de septiembre de 2020), de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que Regula la Contratación Pública.

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de Procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la Resolución.

**I- HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA**

La Activadora Constitucional fundamenta su demanda en los siguientes hechos:

**“PRIMERO:** El Ministro de Economía y Finanzas, Héctor Alexander, en virtud de autorización concedida por el Consejo de Gabinete, mediante Resolución de Gabinete No. 67 de 30 de julio de 2019 propuso a la Asamblea Nacional



554

el Proyecto de Ley No. 010 de 2019 de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, "Que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública y dicta otras disposiciones". El mismo pasó a la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos donde recibe el primer debate. El Acta No. 8 de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, da cuenta de la discusión **en primer debate** del proyecto de Ley No. 10, en sesiones celebradas los días 15 y 21 de enero de 2020 y los días 12 y 19 de febrero de 2020".

El primer vicio de inconstitucionalidad de forma se produce en este primer debate, ya que jamás se introduce, añade, modifica, reforma o agrega nada parecido a lo que hoy es el artículo 35 (hoy 70 del Texto Único) mencionado. En las 4 discusiones que se dieron al Proyecto de Ley No. 10, en días distintos, no estaba el artículo 35 actual (hoy 70 del Texto Único), no era parte del Proyecto de Ley propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, y tampoco fue introducido o propuesto para su inclusión en este primer debate.

**SEGUNDO:** Posteriormente, el proyecto de Ley No. 10 es discutido en segundo debate en las sesiones correspondientes a los días 5, 9 y 10 de marzo de 2020.

En la sesión del día martes 10 de marzo de 2020, a página 158 se lee:

"...

En el último día de discusiones de este segundo debate, es donde se propone adicionar este artículo identificado como "**Artículo Nuevo 6**" (artículo 35-hoy 70 del Texto Único de la Ley 153 de viernes 8 de mayo de 2020), al proyecto de Ley No. 10, sin que anteriormente hubiese sido discutido en primer debate. Ulteriormente, queda cerrado el debate y se procede a la votación artículo por artículo, y a página 176 de la sesión correspondiente a este mismo día 10 de marzo de 2020, dentro de la votación del segundo debate se dijo lo siguiente:

**"-MARCOS E. CASTILLERO BARAHONA,  
PRESIDENTE**

Los que están a favor del artículo nuevo 6, presentado por el diputado Juan Diego Vásquez, levantar la mano. Los que están en contra. Los que se abstienen.

Resultados, señor Secretario.

**-QUIBIAN T. PANAY G., SECRETARIO  
GENERAL**

Cuatro (4) votos a favor, treinta y nueve (39) votos en contra, ocho (8) abstenciones. Ha sido rechazado el artículo nuevo 6, señor Presidente".

(El subrayado es nuestro).

De lo anterior, se colige que el artículo nuevo 6 que fue propuesto por la Diputada Ana Giselle Rosas y otros, **no fue aprobado**, cerrada la votación el Proyecto de Ley No. 10 pasó a tercer debate, donde el pleno aprobó la omisión de la lectura del mismo. Lo anterior, ocasiona el segundo



555

3

vicio de inconstitucionalidad de forma, ya que, conforme las actas, no se aprobó la propuesta de "**nuevo artículo 6**" que abordara lo que luego sería el Texto del artículo 35 de la Ley 153 de viernes 8 de mayo de 2020.

**TERCERO:** A pesar que el Artículo 35 de la Ley 153, de viernes 08 de mayo de 2020, fue sancionado y publicado en Gaceta Oficial, el mismo no fue discutido ni aprobado en Primer Debate, tal y como lo exige el artículo 166 de la Constitución, mismo que la doctrina de la Corte Suprema, de la naturaleza constitucional del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, ha indicado que se vulnera cuando no se cumple con el ejercicio de la formación de las leyes, el que fue incorporado al bloque de constitucionalidad.

**CUARTO:** El artículo 35 de la Ley 153 (hoy 70 del Texto Único) ya citado, no fue discutido, aprobado o agregado en la actuación de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, lo cual es violatorio de disposiciones constitucionales, ya que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sido claro en advertir que una ley, en caso de ser aprobada, en violación del procedimiento al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, puede ser declarada inconstitucional. Importa mencionar que el citado artículo 35 (hoy 70 del Texto Único) demandado no era parte del proyecto de ley presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de autorización concedida por el Consejo de Gabinete.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia-Pleno, dijo lo siguiente:

"...

**QUINTO:** Mediante el artículo 35 de la Ley No. 153 (De viernes 08 de mayo de 2020) Que reforma la Ley 22 de 2006, que Regula la Contratación Pública, y dicta otras disposiciones, (Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 29020-A, de viernes 8 de mayo de 2020), hoy artículo 70 del Texto Único No. S/N ( de lunes 07 de septiembre de 2020) de la ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 29107-A, de lunes 07 de septiembre de 2020, la Asamblea Nacional aprobó la disposición legal que permite a los Municipios notificar a la Dirección General de Contrataciones Públicas, "... respecto de las empresas que se encuentran morosas en el pago de los impuestos municipales, a fin de que esta las incluya en una lista que será publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra. ..."

**SEXTO:** La norma del artículo 35 –hoy artículo 70 del Texto Único..., es inconstitucional por razones de forma ya que no se le dio el primer debate tal y como lo exige el artículo 166 de la Constitución, mismo que está desarrollado en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (Texto Único de la Ley 49 de 1984), publicado en la Gaceta Oficial No. 26476-D de 24



554

de febrero de 2010. En esta ley, se indica en su artículo 120 (Titulo VI, Debates) lo siguiente:

...

Concordante con la norma citada, los artículos 132, 133, 137 y 138 (Capítulo III, Primer Debate) desarrollan el mecanismo previsto en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea, para dar cumplimiento a los tres (3) debates a todo proyecto de Ley.

...

Como ya se dijo, el artículo 35 (hoy 70) no fue parte del proyecto de ley y, mucho menos se agregó o incorporó en primer debate, **tampoco es una modificación a un artículo anterior, es un artículo completamente nuevo.**

**SÉPTIMO:** La norma contenida en el artículo 35 (hoy 70 del Texto Único) de la Ley No. 153 de viernes 8 de mayo de 2020, también adolece de otro vicio de inconstitucionalidad(fondo), ya que otorga discrecionalidad a los municipios en notificar a la Dirección General de Contrataciones Públicas, supuestas morosidades, sin tomar en consideración si el contribuyente fue debidamente notificado de la misma, si la resolución está en firme, si se le brindó oportunidad de defenderse, si existen recursos judiciales en curso o si el monto de la presunta morosidad es insignificante. Esta norma en blanco, otorga una discrecionalidad amplia y difusa a los municipios, contraviniendo el debido proceso legal, el derecho a un juicio justo que asegure al contribuyente, igualdad, certeza jurídica, derecho de defensa, desconociendo el artículo cuestionado los artículos 52 y 166 de la Constitución Política y al (sic) artículo 8 (Garantía Judiciales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**OCTAVO:** Los factores expuestos, son los que hacen que el **artículo 35...**, sea inconstitucional y así debe declararse por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conforme el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política.

**NOVENO:** Finalmente, se dio el tercer debate en la sesión correspondiente al 11 de marzo de 2020 al proyecto de Ley No. 10 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones, donde el pleno aprobó la omisión de la lectura del mismo."

## II - DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La Acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado



557

5

por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, y publicado en la Gaceta Oficial N°29107-A de 7 de septiembre de 2020.

El Artículo 70 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, cuya inconstitucionalidad se demanda es del tenor siguiente:

**"Artículo 70. Notificación de los municipios sobre empresas morosas.** Los municipios notificarán a la Dirección General de Contrataciones Públicas, respecto de las empresas que se encuentran morosas en el pago de los impuestos municipales, a fin de que esta las incluya en una lista que será publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

La entidad licitante verificará esta lista antes de la adjudicación de los actos de selección de contratista que convoque.

En caso de que la empresa se encuentre morosa, no podrá ser adjudicataria hasta que cumpla con el pago de sus obligaciones con el municipio, para lo cual tendrá un plazo de cinco días hábiles. De no cumplir con el pago en el plazo establecido, la entidad licitante adjudicará a la siguiente mejor propuesta, siempre que cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y se encuentre al día en sus obligaciones municipales."

### III- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Las normas constitucionales cuya violación aduce la postulante, son los artículos 52 y 166 de la Constitución Política, los cuales son del tenor siguiente:

**"ARTICULO 52.** Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes."

**"Artículo 166.** Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

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

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



558

6

Señala la Accionante que la violación de lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política, se produce de manera directa por comisión, toda vez que la Constitución establece claramente que no pueden pagarse tributos que no hayan sido establecidos de acuerdo a las formalidades legales y que su cobranza tiene que ajustarse a la forma establecida en la ley.

Agrega la Recurrente que la infracción se origina cuando la Ley 153 del 2020, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, permite en su artículo 35, hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que se dé, inóida parte, una notificación a la Dirección General de Contrataciones Públicas, respecto de las empresas que se encuentran morosas en el pago de los impuestos municipales, a fin de que esta las incluya en una lista que será publicada en su sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra". Indica que la norma demandada en la forma redactada, permite que los Municipios ejerzan cobros sin que exista proceso previo, debido proceso, derecho de defensa y certeza jurídica.

Continúa manifestando la Activadora Constitucional que el artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, permite que los Municipios notifiquen a la Dirección General de Contrataciones Públicas hasta de procesos por morosidad que están en curso, por lo que considera que la mala redacción de dicha norma, deja abierto el camino para que cada Municipio haga notificaciones por "morosidad", sin darle la posibilidad al contribuyente de demostrar ante la dirección General de Contrataciones Públicas que dicho cobro no tiene justificación o su resolución no está en firme o está pendiente de decisión judicial, por lo que sería irreparable el daño a los proponentes en actos públicos.

Indica la Accionante que la norma demandada, también viola directamente por omisión el artículo 166 de la Constitución Política, toda vez que dicha norma es clara en establecer que para que un proyecto de ley se convierta



7

559

en Ley de la República, debe haber sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres (3) debates, en días distintos. Sin embargo, el artículo 35 de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, no fue presentado dentro del proyecto original que presentó el Órgano Ejecutivo, y en los debates en actas de la Asamblea Nacional no consta que el mencionado artículo 35 se haya introducido, añadido o discutido en primer debate en la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, correspondientes a los días 15 y 21 de enero de 2020 y 12 y 19 de febrero de 2020.

En ese sentido, señaló la Activadora Constitucional que la propuesta de un artículo nuevo surgió en el segundo debate, ante la propuesta de los Diputados Luis Cruz, Ana Giselle Rosas y otros y, el artículo 128 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, es enfático en establecer la obligatoriedad de los tres (3) debates a todo proyecto de ley, siendo el primero en la Comisión que corresponde y los otros dos en el Pleno de la Asamblea.

Sostiene la Licenciada Astrid Ábrego González que según se desprende de los artículos 132 y 133 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea, se hace imperativo que el primer debate de todo proyecto se debe producir en las comisiones, y es allí donde se daba la posibilidad de introducir adiciones, toda vez que el artículo 133 permite introducir reformas siempre y cuando exista debate sobre las mismas en la referida Comisión y, al decir de la recurrente en primer debate nunca se discutió el tema de lo que es el texto del artículo 35 de la Ley 153 hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

De igual manera señaló la recurrente, que se da otro vicio de inconstitucionalidad de forma, que acarrea la inconstitucionalidad del artículo demandado y, es el hecho que en el segundo debate cuando se somete a votación el artículo nuevo 6 propuesto, (hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006), el mismo fue rechazado por la mayoría en el Pleno de la Asamblea,



560

8

tal como consta en las actas, lo que conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada, por contener vicio en cuanto a la formación de leyes como lo consagra la Constitución Política en el artículo 166.

#### **IV- OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Luego de admitida la demanda, el entonces Procurador General de la Nación, licenciado Eduardo Rubén Ulloa Miranda, al emitir concepto en relación con la presente Acción de Inconstitucionalidad señaló en su Vista N°15 de quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020), que el sentido del artículo 52 del texto constitucional, ha sido desarrollado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 3 de enero de 1995, al precisar el alcance del entonces artículo 48 de la Constitución Política, hoy artículo 52, de acuerdo a la numeración fijada después de la reforma constitucional de 2004.

Es ese sentido, sostiene el representante del Ministerio Público que el primer postulado constitucional, es que la obligación de pagar contribución e impuestos surge de su establecimiento mediante ley. En segundo lugar, se establece que la forma de cobranza debe realizarse de la manera que prescribe la ley, es decir, que el origen de los impuestos es la Ley y el procedimiento para su cobro o materialización igualmente debe proceder de la Ley y, además, se precisa que corresponde al legislador establecer la forma como debe realizarse la cobranza de las contribuciones e impuestos, sin facultarlo para delegar en el Órgano Ejecutivo tal función legislativa, por lo que considera que esta limitación es distinta al objeto de regulación contenido en el artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

Continúa manifestando que la norma enjuiciada, no tiene por objeto la forma en que deben producirse los impuestos, ni la modalidad en que deban ser cobrados a los contribuyentes y, tampoco delega alguna de estas potestades al





9

561

Órgano Ejecutivo o a las autoridades municipales, sino que el propósito del texto demandado, es el de imponer a las autoridades municipales competentes, el deber de comunicar (notificar) a la Dirección General de Contrataciones Públicas, qué empresas se encuentran en morosidad, lo cual a su consideración no produce una desviación a los municipios de las potestades que la Constitución atribuye a la Ley, para regular la materia impositiva, y por esa razón estima que el cargo expuesto carece de fundamento.

En cuanto al cargo de infracción al artículo 166 de la Constitución Política, específicamente respecto a la inclusión de un texto en el proyecto de Ley en segundo debate, indicó el Procurador General de la Nación que no le asiste la razón a la demandante, ya que de acuerdo al concepto constitucional expuesto, el juicio de infracción formal que se acusa, debe ser evaluado en el marco del Régimen Orgánico del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional y, dicho estatuto admite la inclusión, adición o proposición de nuevas regulaciones a un proyecto de ley, por parte de determinados servidores públicos y diputados, por lo que a juicio del Procurador esta iniciativa legislativa es admitida, aunque no se haya realizado en el curso del primer debate en la comisión correspondiente de la Asamblea Nacional.

Señaló el representante del Ministerio Público que en atención a las exigencias del artículo 148 del Texto Único del Reglamento Interno del Régimen Orgánico de la Asamblea Nacional, en el contexto del bloque de la constitucionalidad y, tal como ha sido definido por la Corte Suprema de Justicia, se desprende que los diputados de la República se encuentran facultados para proponer nuevos artículos a un proyecto de ley, por tanto, también un texto adicional, que no estaba contemplado ni el proyecto original propuesto, ni en el conjunto de disposiciones discutidas por la comisión correspondiente en el primer debate.



562

Agregó el entonces Procurador General de la Nación que, en cuanto a la segunda infracción formal acusada, es decir, que el artículo demandado fue rechazado por la mayoría del Pleno de la Asamblea Nacional, el texto contentivo de la verificación de las votaciones en el Pleno de la Asamblea Nacional el día 10 de marzo de 2020, cuyo objeto era el proyecto de Ley N°10, que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, demuestra que el texto del artículo nuevo 6, fue rechazado por la mayoría de los Diputados que componían el Pleno de la Asamblea Nacional y, la norma es clara en establecer que un texto rechazado no podrá ser reproducido sin la aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, lo que trae como consecuencia que el texto rechazado debe ser excluido del tercer debate y se encuentra fuera de la posibilidad formal de constituir una parte del cuerpo contextual, que devendría Ley de la República.

Finalmente, el Procurador General de la Nación solicitó declarar que es inconstitucional el artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, toda vez que no está conforme a las disposiciones que rigen la materia, e infringe el artículo 166 de la Constitución Política.

#### **V- FASE DE ALEGATOS.**

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito, oportunidad que fue utilizada por la Demandante, por el Ing. Jorge Lara en nombre de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), así como por el licenciado Edgar Iglesias actuando en su propio nombre y representación, los cuales han sido coincidentes en solicitar la inconstitucionalidad de la norma demandada.



### CONSIDERACIONES DEL PLENO

Una vez examinada la presente controversia y cumplidos los trámites constitucionales y legales, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia procederá a efectuar las consideraciones que sean de lugar, teniendo como base la iniciativa de la Activadora Constitucional, la opinión de la Procuraduría General de la Nación y los alegatos presentados.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de Inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Nacional, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este Máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Tal como se ha expresado anteriormente, el negocio constitucional bajo examen tiene como finalidad que este Tribunal Constitucional lleve a cabo un examen de la constitucionalidad del artículo 70 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020. Sostiene la Activadora Constitucional que al expedirse el referido artículo, se viola de forma directa por comisión el artículo 52 y de forma directa por omisión el artículo 166, ambos de la Constitución Política.

Con relación al artículo 166 la Constitución Política, lo afirmado por la censora constitucional respecto a la infracción del presente precepto constitucional, gira entorno al procedimiento diseñado por la Constitución Política para la "Formación de leyes", y básicamente cuestiona dos aspectos: a) Que el artículo demandado se adiciona al proyecto de ley en segundo debate como



12

“artículo Nuevo 6”, sin que se hubiese discutido en primer debate, es decir, que no fue aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates como lo exige la Constitución y la Ley; b) Cuando se somete a votación en segundo debate, el artículo nuevo propuesto, fue rechazado por la mayoría del Pleno de la Asamblea Nacional.

Para una mejor comprensión de las infracciones antes citadas, debemos remitirnos a la Constitución Política y a la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, para conocer lo concerniente al proceso de Formación de las Leyes y el Procedimiento Legislativo para aprobar una Ley.

#### **Del Proceso de Formación de las Leyes.**

En nuestra Carta Magna se establece que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en la expedición de Leyes que se distinguen unas de otras por su naturaleza y función en Leyes Orgánicas y Ordinarias. Así lo encontramos establecido en el artículo 159 que enlista la ocupación del Legislador en función de la División Constitucional establecida para diferenciar las Leyes, unas de otras, de la forma consagrada en el artículo 164 de la Constitución Política, que es del tenor 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.”

Las Leyes Orgánicas son el cuerpo normativo inmediatamente inferior a la Constitución; esto es, porque las Leyes Orgánicas son las que desarrollan los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía, el Régimen Electoral General y las demás previstas en la



S/S

Constitución. Atendiendo al criterio procedimental, las Leyes Orgánicas requieren de una atención reforzada para su elaboración, modificación o derogación y por ello se exige de la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional de Diputados. Y es que estas Disposiciones Orgánicas recaen sobre materias "cuasi-constitucionales" que desarrollan dichos preceptos por Delegación Constitucional. Ello implica que existe una reserva de Ley Orgánica para determinadas materias que impide su regulación por Ley Ordinaria, y de modo recíproco, dichas Leyes Ordinarias no podrán incluir en su articulado materias que no sean competencia de Ley Orgánica.

Por su parte, las Leyes Ordinarias son aquéllas que no recaen sobre las materias reservadas a Ley Orgánica: derechos fundamentales y libertades públicas, Estatutos de Autonomía, Régimen Electoral General y demás consignadas en el Ordenamiento Jurídico. Desde la óptica procedimental las Leyes Ordinarias sólo requieren para su elaboración, modificación o derogación la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a la sesión respectiva y que haya obtenido el quorum. Es decir, una Ley Orgánica necesita un mínimo de 36 votos, mientras que la Ordinaria, un mínimo de 19 votos.

La Constitución Política también establece quiénes pueden proponer Leyes, en el artículo 165 que claramente señala lo siguiente:

**"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.



566

14

c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.

...

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."

De la norma precitada, tenemos a bien manifestar, que se organiza la facultad legislativa en función de la fuente que la promueve.

En este proceso formativo de la Ley, el artículo 166 de la Constitución Política dispone que todo Proyecto de Ley deberá ser aprobado mediante tres debates, en días distintos y sancionados por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución. El primer debate es aquel que se le da en la Comisión correspondiente. Veamos qué preceptúa el mencionado artículo 166:

**"Artículo 166:** Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

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

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

### **Del Procedimiento Legislativo para aprobar una Ley.**

Mediante Resolución N°116 de 9 de febrero de 2010, se aprueba el Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

En el Título V, sobre "Cursos de los Negocios en General", Capítulo I "Curso de las Propuestas y las Mociones", específicamente en su artículo 106 se instituye que los Proyectos de Ley de carácter Orgánico, relativos a las situaciones contenidas en el literal "a" del artículo 164 de la Constitución Política,



15

serán propuestos por: 1. Las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional; 2. Los Ministros o Ministras de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete; 3. La Corte Suprema de Justicia, el Procurador o Procuradora General de la Nación y el Procurador o Procuradora de la Administración, siempre que se trate de la expedición o las reformas de los Códigos Nacionales; 4. El Tribunal Electoral, en asuntos de su competencia.

En el caso que ocupa nuestra atención, según se desprende de las Actas de discusión, la iniciativa provino de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional.

Por su parte, el artículo 109 del referido Reglamento, establece que los Anteproyectos de Ley Orgánica podrán ser presentados en el Pleno durante las Sesiones Ordinarias de la Asamblea Nacional. La Secretaría General los deberá remitir a la Comisión que corresponda para que esta, una vez sean analizados y prolijados, los presente al Pleno como Proyectos de la Comisión. A diferencia de las Leyes Ordinarias que podrán ser presentadas al Pleno solo por los Diputados o Diputadas.

En desarrollo y atención del artículo 166 de la Constitución Política, la Asamblea Nacional discutirá cualquier proposición o Proyecto que deba considerar a través de los Debates. Lo cual se encuentra desarrollado en el Título VI "Debates", Capítulo I "Debate en General", Capítulo III "Primer Debate", Capítulo IV "Segundo Debate" y Capítulo V "Tercer Debate".

El artículo 129 del referido Reglamento Orgánico, indica que el Pleno de la Asamblea Nacional solo conocerá en Segundo Debate aquellos Proyectos de Leyes que hayan sido devueltos por las Comisiones con sus respectivos Informes del Primer Debate. El Tercer Debate se dará en el Pleno de la Asamblea Nacional cuando el Proyecto de Ley aprobado en Segundo Debate sea devuelto con el



16

Informe Técnico correspondiente a la revisión y corrección final (Artículo 130 del Texto Único del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional).

En tanto, el artículo 164, en concordancia con el artículo 170 del Reglamento, establece que, para adoptar el Proyecto de Ley en Segundo Debate, las Leyes Orgánicas necesitan, para su expedición, del voto favorable en Segundo Debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional; es decir, por lo menos 36 votos. En cambio, las Ordinarias, solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados o Diputadas asistentes a las sesiones correspondientes; es decir, 19 votos.

El artículo 190 del Texto Único del mencionado Reglamento, define la mayoría absoluta al que hace mención el artículo 170, a todo número de votos superior a la mitad del total de los componentes de la Asamblea Nacional. Por mayoría relativa se entiende, todo número de votos superior a la mitad del total de los Diputados o Diputadas presentes en la Sesión correspondiente, es decir, 36 votos.

#### **De la forma en que se aprobó la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.**

Se observa de las copias autenticadas de los Debates de discusión de la Ley 153 de 2020 (Proyecto de Ley N°10 que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones), en el Orden del Día del Acta N° 8 (Comisión de Comercio y Asuntos Económicos correspondientes a los días 15, 21 de enero y 12, 19 de febrero de 2020), en su punto 4 "Discusión en Primer Debate del Proyecto de Ley N°10 "Que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública y dicta otras disposiciones".

Durante el desarrollo del Primer Debate del referido Proyecto de Ley, se presentaron propuestas de algunas modificaciones, y luego de las discusiones correspondientes, se procedió a la lectura de las propuestas por artículo, sus





569

17

modificaciones para su votación, quedando aprobado en Primer Debate (fs. 92-140).

Consta a foja 141 del cuadernillo, copias autenticadas del Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional en la Segunda Legislatura del Primer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024, correspondiente a los días 5, 9 y 10 de marzo de 2020, como punto 7 del Orden del día, se estableció el Segundo Debate al Proyecto de Ley N°10, que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

Al desarrollar el punto antecedido, en primer lugar, se procedió con la lectura del Informe de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos correspondiente al Primer Debate del Proyecto Ley N°10 y, luego se declaró abierto el segundo debate, donde se presentaron por parte de los Diputados, propuestas de modificaciones y de adiciones de artículos nuevos.

Entre estas propuestas, tal como consta a fojas 298, tenemos que los Diputados Luis Cruz, Ana Giselle Rosas, Edwin Zúñiga, Ricardo Torres y otros diputados proponen:

“Que se adicione un artículo nuevo al Proyecto de Ley 10 así:

Que se adicione el artículo 64-B al Texto Único de la Ley 22 de 2006, así:

Artículo Nuevo 6. Los municipios notificarán a la Dirección General de Contrataciones Públicas, respecto a las empresas que se encuentren morosas en el pago de los impuestos municipales, a fin de que estas las incluya en un listado que será publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.

La entidad licitante verificará este listado antes de la adjudicación de los actos de selección de contratista que convoquen.

En caso de que la empresa se encuentre morosa, no podrá ser adjudicataria hasta tanto cumpla con el pago de sus obligaciones con el Municipio, para lo cual tendrá un plazo de cinco días hábiles. De no cumplir con el pago en el plazo estipulado la entidad licitante adjudicará a la siguiente mejor propuesta, siempre que cumpla con los requisitos y



18

exigencias del pliego de cargos y se encuentre al día en sus obligaciones municipales.”

Ahora bien, en primer término, el Pleno procede a analizar la inconstitucionalidad interpuesta por razones de forma, siendo el vicio alegado en cuanto a las anomalías en el proceso de formación de la Ley y, como quiera que las anomalías al Reglamento relativo al Régimen Orgánico Interno se traducen necesariamente en violaciones a la Constitución Política, por razones formales, en virtud del bloque de la constitucionalidad, pasamos al correspondiente análisis.

Con respecto a la propuesta presentada por los Diputados Ana Gisselle Rosas, Luis Cruz y otros, en cuanto a que se adicione el artículo nuevo 6 (hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006), la Activadora Constitucional sostiene que dicho artículo demandado se adiciona al proyecto de ley en segundo debate como “artículo Nuevo 6”, sin que se hubiese discutido en primer debate; considera que no fue aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates como lo exige el artículo 166 de la Constitución Política, el cual a su vez está desarrollado en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional en su artículo 128.

Como hemos señalado el artículo 166 de la Constitución Política establece que todo Proyecto de Ley deberá ser aprobado mediante tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

De igual modo, el artículo 128 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, establece la obligatoriedad de los tres debates, al señalar que todo Proyecto de Ley pasará por tres debates. Se le dará primer debate en la Comisión respectiva, y el segundo y tercer debate se darán ante el Pleno de la Asamblea Nacional, en días distintos.



571

19

No obstante, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, al cual como hemos señalado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 16 de octubre de 1991, le dio carácter de Bloque de la Constitucionalidad, dada la importancia en el procedimiento de la aprobación de las leyes, en su Título VI "Debates", Capítulo IV relativo al "Segundo Debate", artículo 148 establece lo siguiente:

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

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

De acuerdo al mencionado precepto, en Segundo Debate se le pueden introducir modificaciones o nuevos artículos a un proyecto de Ley, independientemente que no hayan sufrido el primer debate, sin que esto signifique violación de norma alguna de la Constitución.

Además, aprecia el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que el nuevo artículo 6, fue propuesto por los Diputados de la Asamblea Nacional y no versan sobre materia extraña a la del Proyecto de Ley N°10, por cuanto dicha propuesta se enmarca dentro de lo establecido en el citado artículo 148 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. En estas circunstancias, no prospera la primera censura de inconstitucionalidad propuesta por razones de forma.

Al respecto, esta Colegiatura considera oportuno reproducir parte de la sentencia de 5 de junio de 1997 y que es del siguiente tenor:



572

"...

La violación al artículo 160 de la Constitución Nacional que exige la aprobación de los proyectos en segundo debate se fundamenta, a juicio de los demandantes, al aprobarse en segundo debate una modificación no propuesta ni por el anteproyecto de ley original presentado por el Honorable Legislador López, ni tampoco propuesta en el pliego de modificaciones presentado por la Comisión de Asuntos del Canal. Dicha modificación, señalan los demandantes, es la contenida en el párrafo tercero del artículo 6 de la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995, que modifica el artículo 8 de la Ley N° 5 de 28 de febrero de 1993, el cual introduce un cambio en relación con el porcentaje necesario de los miembros de la Asamblea Legislativa en torno al nombramiento del Director de la A.R.I. La violación se da, a juicio de los demandantes, por cuanto la modificación antes aludida no pasó el primer debate.

Estima el Pleno que no se ha producido la infracción señalada por la parte actora por cuanto si bien es cierto que el artículo 160 que se señala infringido hace alusión al procedimiento de los tres debates que todo proyecto de ley debe sufrir para ser aprobado por la Asamblea, también es cierto que el artículo 139 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa es claro en señalar que "cualquier Legislador, Ministro de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Procurador podrá proponer la incorporación de artículos nuevos, la eliminación de artículos existentes o las modificaciones a cada uno de los artículos que el proyecto de Ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y a los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto." De modo pues que a la luz de la norma citada se colige que no se ha infringido el artículo 160 constitucional ni ningún otro de la Constitución Nacional al introducir en segundo debate una modificación al entonces proyecto de ley N° 28 por cuanto dicha posibilidad está contemplada y regulada en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa dentro del capítulo relativo al segundo debate. No prospera, pues, el presente cargo.

..."

El otro vicio constitucional de forma alegado por la demandante, consiste en que, el nuevo artículo 6 propuesto por la Diputada Ana Giselle Rosas y otros, a pesar de ser rechazado por la mayoría en el Pleno de la Asamblea Nacional, pasó a tercer debate y hoy es el artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.



573

21

Tal como se desprende de las actas de discusión, en Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional en la Segunda Legislatura del Primer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2014-2019, correspondiente al día martes 10 de marzo de 2020, se llevó a cabo la segunda vuelta de discusión del Segundo Debate del Proyecto de Ley N°10, "Que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones."

Ese día, estando en Segundo Debate, se propuso modificaciones, retiro e introducción de artículos nuevos, entre estos el Artículo 6 Nuevo (hoy artículo 70 Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006).

Una vez agotada la lista de oradores, se cerró el Segundo Debate y se procedió a la votación artículo por artículo (fs. 306-307).

Según consta en las Actas a fojas 316, la votación del artículo nuevo 6 (hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006), se dio como a continuación pasamos a transcribir:

**"-MARCOS E. CASTILLERO BARAHONA,  
PRESIDENTE**

Los que están a favor del artículo nuevo 6, presentado por el diputado Juan Diego Vásquez, levantar la mano. Los que están en contra. Los que se abstienen.  
Resultados, señor Secretario

**-QUIBIAN T. PANAY G., SECRETARIO GENERAL**

Cuatro (4) votos a favor, treinta y nueve (39) votos en contra, ocho (8) abstenciones. **Ha sido rechazado el artículo nuevo 6, señor Presidente.**" (Resalta el Pleno).

Cerrada la votación del Proyecto de Ley N°10, pasó a tercer debate, donde el Pleno de la Asamblea aprobó la omisión de la lectura de dicho proyecto. Finalizando el tercer debate en que todos los miembros de la Asamblea aprobaban que el Proyecto de Ley N°10 sea Ley de la República (fs.322-323 y 334).



574

22

En aplicación a las Normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (artículos 164 y 190) y el artículo 165 de la Constitución Política, específicamente en su último párrafo, las Leyes Orgánicas necesitarán para su expedición el voto favorable, en Segundo y Tercer Debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, es decir, la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, es decir 36 votos.

Por lo tanto, habiendo 39 votos en contra de la propuesta del artículo 6 nuevo, y al declarar el Secretario de la Asamblea, que dicho artículo había sido rechazado por la mayoría, no se podía procesar absolutamente nada relacionado con dicho artículo. Es decir, no se podía incluir este artículo ya rechazado, a la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, y dicta otras disposiciones), como artículo 35, ni mucho menos pasar a ser parte del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 como el artículo 70, lo que procedía era excluirlo del tercer debate y dejarlo fuera de la posibilidad de constituir una parte del cuerpo contextual, que devendría Ley de la República.

Aprecia el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que el texto censurado en esta Sede Constitucional fue introducido como consecuencia de un procedimiento viciado, porque dicho texto al ser sometido a votación en Segundo Debate fue rechazado por la mayoría del Pleno, en otras palabras, no resultó aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional y, el artículo 155 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, es claro en señalar que ningún artículo rechazado podrá ser reproducido sin la aprobación del Pleno.

Destacado lo anterior, considera el Pleno, que se han violentado las Normas Constitucionales sobre el procedimiento para la formación de las Leyes (último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política) y las reglas



contenidas en el Reglamento Interno en sus artículos 164 y 190 (Bloque de la Constitucionalidad).

Como viene expuesto, esta Corporación de Justicia advierte, luego de un análisis de las Actas de los Debates Legislativos del Proyecto de Ley N°10 " Que modifica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones", que hubo una irregularidad en cuanto a variar lo aprobado en Segundo Debate con relación al artículo nuevo 6, hoy artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ya que a pesar que la mayoría del Pleno de la Asamblea votó en contra de la introducción del referido artículo al Proyecto de Ley N°10, el mismo pasó a ser parte de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reforma la Ley 22 de 2006 y, posteriormente quedó como el artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, por tanto, al existir un vicio de forma en la emisión del referido artículo, lo procedente es declarar que el mismo es inconstitucional.

Al respecto esta Corporación de Justicia ha señalado en Sentencia de 16 de octubre de 1991, lo siguiente:

" ...

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

...".

(Registro Judicial. Octubre de 1991. Pág. 67).

En mérito de lo antes expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la

Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 70 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, publicado en la Gaceta Oficial N°29107-A de 07 de septiembre de 2020.

**Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.**



*[Signature]*  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado

*[Signature]*  
**JOSE E. AYU PRADO CANALS**  
Magistrado

*[Signature]*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado

*[Signature]*  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**  
Magistrada

*[Signature]*  
**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**  
Magistrado

*[Signature]*  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
Magistrado

*[Signature]*  
**MARÍA EUGENIA LOPEZ ARIAS**  
Magistrada

*[Signature]*  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
Magistrada

*[Signature]*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
Magistrado

*[Signature]*  
**YANIXSA Y. YUEN**  
Secretaria General

Exp. 720-20.-  
/dmj.-

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

Panamá 9 de Septiembre de 2021

Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Licda. YANIXSA Y. YUEN G.  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 25 días del mes de agosto  
de 20 21, a las 3:33 de la tarde  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

*[Signature]*  
Firma del Notificado