

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista 1036

Panamá, 29 de octubre de 2015

**Proceso de  
inconstitucionalidad**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El Licenciado Antonio E. Moreno Correa, actuando en nombre y representación de **Federico A. Humbert**, en su condición de Contralor General de la República, demanda la inconstitucionalidad de la frase “...**el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República.**”, contenida en el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario.

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.**

**Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Norma acusada de inconstitucional.**

A través de la acción que ocupa nuestra atención, **Federico A. Humbert**, en su condición de Contralor General de la República, por medio de su apoderado especial, demanda la inconstitucionalidad de la frase “...**el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República.**”, contenida en el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que

reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario (Cfr. las páginas 8 a 27 de la Gaceta Oficial número 27,766-B de 23 de abril de 2015, visible a fojas 16 a 35 del expediente judicial), norma que a la letra dice:

**“Artículo 40. Fiscalización y supervisión.** El Banco queda sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República en los términos establecidos en la Constitución Política de la República de Panamá y la ley.

Con el fin de organizar y ofrecer la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar especial atención al micro, pequeño y mediano productor, **el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República.**” (La frase acusada de inconstitucional está destacada en negrita) (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

## II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que la frase bajo análisis infringe los artículos 163, numeral 1, y 280, numeral 2, del Estatuto Fundamental, cuyos contenidos expresan lo siguiente:

**“Artículo 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.  
...”

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

1. ...

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que se ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.

...”

Al respecto, el recurrente sostiene que la frase acusada de inconstitucionalidad, contenida en el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, suprime el control previo que conforme a la Constitución y la ley ejerce la Contraloría General de la República sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, puesto que dicha frase autoriza al Banco de Desarrollo Agropecuario para hacer desembolsos, de manera directa, de los préstamos destinados al micro, pequeño y mediano productor agropecuario, sujeto únicamente al control posterior de la Contraloría General de la República (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Por tal razón, el actor considera que la norma en estudio vulnera el artículo 280, numeral 2, de la Constitución Política que establece, entre las funciones de la Contraloría General de la República, la de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, para que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese sentido añade que la frase acusada desconoce que, conforme al Texto Constitucional, corresponde exclusivamente a la Contraloría General de la República determinar los casos en los que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá el último (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Por consiguiente, el accionante indica que la frase en estudio también transgrede el artículo 163, numeral 1, de la Carta Política que prohíbe a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En opinión de esta Procuraduría, la frase acusada debe ser analizada a partir de lo que dispone el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República que dice: *“Son funciones de la Contraloría General de la República, **además de las que le señale la Ley, las siguientes: ... 2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que se ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.**”* (Lo destacado es nuestro).

Al analizar detenidamente la norma citada, podemos observar que el numeral 2 del artículo 280 del Estatuto Fundamental establece de manera genérica las funciones de la Contraloría General de la República, y delega en la ley la forma como va a ejercer el control previo, el control posterior o ambos, sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos; delegación que en la doctrina se conoce como la **cláusula de reserva legal**, que se define como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

El concepto de cláusula de reserva legal está desarrollado por la doctrina constitucional panameña que ha sido recogida por el Pleno de esa Máxima Corporación de Justicia en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

“...En otras palabras, **se trata de normas sujetas a la llamada ‘cláusula de reserva legal’ lo cual, a decir del doctor QUINTERO, significa ‘que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley’** (QUINTERO,

César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José. 1967. pág. 618)." (Lo destacado es nuestro).

Al acudir al plano legal, por remisión expresa del numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, nos encontramos que el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, dispone lo siguiente:

**"Artículo 11.** Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

1. ...

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

**La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.**

..." (Lo resaltado es de este Despacho).

En atención a lo que establece el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, **corresponde a la Contraloría General de la República determinar los casos en los que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos y ello lo hará mediante una resolución escrita** que al efecto debe expedir el Contralor General de la República.

Lo anterior, significa que la competencia atribuida a la Contraloría General de la República para determinar el ejercicio del control sobre todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos es privativa y tiene sustento tanto Constitucional como legal, de ahí que **la Asamblea Nacional no estaba facultada para establecer en la frase acusada del artículo 40 de la Ley 17 de**

**21 de abril de 2015**, que el Banco de Desarrollo Agropecuario podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados al micro, pequeño y mediano productor agropecuario, **únicamente sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República**, puesto que ello claramente vulnera lo preceptuado en los artículos 163, numeral 1, y 280, numeral 2, del Estatuto Fundamental.

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que ES INCONSTITUCIONAL la frase “...**el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República.**”, contenida en el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, por ser infractora de los artículos 163, numeral 1, y 280, numeral 2, de la de la Constitución Política de la República.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 952-15-I