



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de octubre de 2013
C-54-13

Su Excelencia
Jorge Ricardo Fábrega
Ministro de Gobierno
E. S. D.

Su Excelencia:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota número 1816-OAL-13, mediante la cual consulta a este Despacho si al tenor de lo que dispone el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República es posible reglamentar para su mejor cumplimiento la Ley 19 de 3 de mayo de 2010 “que dicta el régimen de organización del Ministerio de Gobierno”.

En relación al tema objeto de su consulta, debo señalar que la citada disposición constitucional establece que son atribuciones del Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo “reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni espíritu”(Subraya el Despacho).

Según lo establece el autor mexicano Manlio Fabio Casarín León, en su obra “La Facultad Reglamentaria”, “el vocablo ‘reglamentar’, se refiere a la acción de regular normativamente una materia, a través de reglas de carácter general, abstracto e impersonal”, y el instrumento mediante el cual se realiza esa acción es el reglamento, que el mismo autor define como “el conjunto de normas generales, abstractas e impersonales que de manera unilateral y escrita expiden los órganos de la administración pública en desarrollo de sus atribuciones constitucionalmente determinadas, y que se encuentran subordinadas jerárquicamente a las normas con rango y fuerza de ley formal. Este conjunto de normas facilitan la ejecución y observancia de las leyes expedidas por el órgano legislativo, desarrollando sus principios y completando en detalle los supuestos que la misma establece”.

Sobre el particular, cabe destacar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 20 de marzo de 2002, posteriormente citada en la sentencia de 5 de julio de 2010, explica que “mientras más detallada sea la ley, menor será la necesidad de reglamentarlas para asegurar su cumplimiento, ya que, en este caso, la ley contiene pormenores que requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el

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

reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión, cuando la ley, por ser concisa o de parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento”.

En lo que concierne a la Ley 19 de 3 de mayo de 2010, orgánica del Ministerio de Gobierno, ésta señala la misión, los fines y las funciones del ministerio, así como las direcciones, las oficinas y los distintos niveles que lo integran en forma general, señalando en la parte final de su artículo 4 que “además contará con las direcciones que se establezcan posteriormente mediante los reglamentos que expida el Órgano Ejecutivo” (Subraya el Despacho).

La disposición legal antes citada le atribuye expresamente al Órgano Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos para crear o establecer nuevas direcciones dentro de la estructura del Ministerio de Gobierno. Sin embargo, esto no limita la posibilidad de que el Órgano Ejecutivo con fundamento en la potestad reglamentaria que le atribuye el numeral 4 del artículo 184 de la Constitución Política reglamente otras materias contempladas en la ley para su mejor cumplimiento.

El precepto constitucional a que hemos hecho referencia faculta al ejecutivo para dictar, sin necesidad de autorización expresa del legislador, los llamados reglamentos subordinados o de ejecución, de los cual se ha ocupado la jurisprudencia en Sentencia de 27 de febrero de 2007, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en la que explica cuál es el fundamento de la potestad reglamentaria e identifica los distintos tipos de reglamentos que reconoce la doctrina. En su parte medular esta sentencia expresa lo siguiente:

“(…)

El reconocimiento de la potestad reglamentaria a las autoridades que integran el órgano Ejecutivo encuentra su justificación racional en el hecho de que la Ley formal no siempre puede agotar en su contenido apriorístico todo el variopinto conjunto de complejidades técnicas que ofrece la realidad, y ello deja ver, la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la misma, a través de la utilización de un instrumento normativo ágil, como es el Reglamento, a fin de lograr que los objetivos que impulsaron la creación de la Ley logren cristalizar a plenitud.

(…)

La doctrina científica en un esfuerzo de clasificación distingue, fundamentalmente, cinco especies de Reglamentos, a saber: a) los de subordinación o ejecución de las leyes, a los cuales alude el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Nacional; b) los autorizados o de integración; c) los delegados; d) los autónomos; y e) los de necesidad o urgencia. (Cfr. DROMI, ROBERTO,

DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Ciudad Argentina, España, 1998, 7ª Edición, Pág. 317)

En lo que atañe al especial interés que concita la temática particular del presente caso, es de notar que la atención debemos concentrarla en los denominados Reglamentos de Subordinación o Ejecución de las Leyes que, como su nombre lo indica, son normas secundarias de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como finalidad específica facilitar el cumplimiento de la Ley sin que puedan, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última." (Subraya el Despacho).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría opina que, al tenor de lo dispuesto por el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, el Órgano Ejecutivo puede reglamentar la Ley 19 de 3 de mayo de 2010, para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto y espíritu.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Doctor Oscar Cevalle
Procurador de la Administración

OC/au

