



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de abril de 2021  
C-046-21

Licenciado  
**Cristóbal Góndola Laguna**  
Director General del  
Instituto de Estudios Interdisciplinario  
Ministerio de Gobierno  
Ciudad.

**Ref: Viabilidad de reglamentar a través de una resolución administrativa, el articulado de la Ley 42 de 2016.**

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 009-2021-AL de 18 de marzo de 2021, recibida el día 23 del mismo mes, en la cual eleva consulta legal a esta Procuraduría de la Administración sobre: “la viabilidad de reglamentar, a través de resolución administrativa el articulado de la Ley 42 de 2016 que adiciona el numeral 9 al artículo 156, que reglamenta la Ley 40 de 1999 del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia que comprende las modificaciones, para realizar proyectos que permitan la autogestión y promover los programas e iniciativa de resocialización”

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que sin necesidad de reglamentar la ley, se puede establecer el porcentaje que deben recibir los adolescentes y las adolescentes privados de libertad, en los programas de iniciativas de autogestión y obtención de recursos, ya que sería una política de la institución, de la cual el Ministerio de Gobierno, está plenamente facultado para ello.

**I. Sobre lo consultado:**

Lo que quiere el funcionario consultante es conocer si, a través de una resolución administrativa, se pueda fijar los porcentajes de autogestión que deben recibir los adolescentes y las adolescentes privadas de libertad, toda vez que en el Convenio suscrito el 31 de julio de 2018 entre el Banco Nacional de Panamá y el Ministerio de Gobierno no se indicó dicho porcentaje, y lo que se desea es que el 60% sea para los adolescentes y las adolescentes infractores de la Ley penal, y el 40% sea destinado para la compra de insumos y darle continuidad a los diversos talleres y programas.

## II. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración:

Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999 “*Del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia*” estableció los términos y condiciones en que los adolescentes y las adolescentes son responsables por las infracciones que ellos cometan contra la ley penal, y también reglamenta el régimen especial de custodia, protección y educación de los menores de edad privados de libertad (Cfr. artículo 1); no obstante, el citado Régimen tiene en su conjunto, tres funciones primordiales a saber:

- la educación del individuo en los principios de la justicia,
- la defensa de la sociedad
- la seguridad ciudadana, y la resocialización de los infractores (Cfr. artículo 4).

El Instituto de Estudios Interdisciplinario, es la autoridad competente para llevar a cabo las acciones relativas al cumplimiento de las medidas cautelares privadas de la libertad y no privadas de libertad, y las sanciones impuestas a los adolescentes en el marco de la Ley 40 de 1999 (Cfr. artículo 148).

En este sentido, las funciones de ese Instituto están descritas en el artículo 156 de la Ley 40 de 1999, adicionado por el artículo 122 de la Ley N° 42 de 14 de septiembre de 2016, “Que desarrolla la Carrera Penitenciaria y dicta otras disposiciones”, que a la letra dice:

“**Artículo 122.** Se adiciona el numeral 9 al artículo 156 de la Ley 40 de 1999, así:

**Artículo 156.** *Instituto de Estudios Interdisciplinario.*  
El Instituto de Estudios Interdisciplinario es un ente semiautónomo del Ministerio de Gobierno.  
Son funciones del Instituto:

- ...
9. Promover y garantizar el desarrollo de los programas y proyectos dirigidos a iniciativas de autogestión y la obtención de recursos, con la finalidad de conservar, mejorar y fortalecer en forma general los centros de cumplimiento y custodia, además de las condiciones de los adolescentes privados de libertad, para lo cual podrá preparar y presentar a consideración del ministro convenios y acuerdos, entre otras acciones que estime necesarias.” (Lo subrayado es nuestro).

Ahora bien, la Real Academia Española define la palabra “**promover**” como “*Impulsar el desarrollo o la realización de algo*” y “**garantizar**” lo define como “*dar garantía*”, que es la “*Seguridad o certeza que se tiene sobre algo*”, señalando que “**autogestión**” es un “*Sistema de organización de una empresa según el cual los trabajadores participan en*

*todas las decisiones*”<sup>1</sup>, lo que da a entender el artículo citado es que el Instituto de Estudios Interdisciplinario, queda debidamente facultado para impulsar el desarrollo de los programas dirigidos a iniciativas de autogestión y la obtención de recursos, a fin de conservar, mejorar y fortalecer los centros de cumplimiento y custodia donde están privados de libertad los adolescentes y las adolescentes infractores de la ley penal.

En este sentido, el Instituto está legalmente facultado para preparar y presentar a consideración del Ministro de Gobierno, Convenios y Acuerdos dirigidos a iniciativas de autogestión y la obtención de recursos, y otras acciones que estime necesarias, pero siempre que estén dentro de las competencias del Instituto y del Ministro.

### **III. La Potestad Reglamentaria y la dictación de políticas:**

El numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política dice lo siguiente:

“**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

...”

Contiene el referido artículo la figura del Reglamentación, que es, según Roberto Dromi, *“toda declaración unilateral ejecutada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos generales en forma directa”*<sup>2</sup>, o como diría Gabino Fraga, *“una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”*<sup>3</sup>.

Observamos así, que la Ley No.40 de 1999 y sus reformas (Ley N° 5 de mayo de 2007 y Ley No.42 de 2016), no le dan facultad a la Administración para que la reglamente; no obstante, el Órgano Ejecutivo en uso sus facultades que le son propias, puede hacerlo al tenor de lo que dispone el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, antes citado, y para los efectos prácticos, el Órgano Ejecutivo lo comprende el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno, pero establecer el porcentaje que le deben corresponder a los adolescentes privados de libertad, no obstante, la fijación o determinación del porcentaje que le debe corresponder a los adolescentes privados de

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Actualización 2020.

<sup>2</sup>DROMI, Roberto, Acto Administrativo, 4ta ed, Argentina, Hispania Libros, <https://elibro.net/es/ereader/procuradpa/435908>, pag. 456.

<sup>3</sup> Ver fallo del 14 de mayo de 2007 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que cita al autor Gabino Fraga.

libertad, no es un tema que deba ser considerado como materia de reglamentación por la Ley, sino que se refiere más bien a una práctica institucional, en el caso concreto, una política del Instituto de Estudios Interdisciplinario.

Por otro lado, el Convenio Interinstitucional sobre: “*Apertura de Cuentas a Menores Sujetos al Cumplimiento de Penas bajo el Régimen Especial de Responsabilidad Penal de Adolescentes*” celebrado entre el Banco Nacional de Panamá y el Ministerio de Gobierno, establece el mecanismo para la apertura de cuentas de ahorros a nombre de dichos menores, pero el mismo no contiene el porcentaje que deben recibir los adolescentes privados de libertad en los programas de autogestión, tomando en consideración que lo que se deposita en las cuentas individuales, corresponde a lo que pertenece a cada uno de ellos, y el Banco Nacional de Panamá no puede segregar lo que le pertenece al adolescente y lo que le pertenece al Instituto, ya que como se dijo, son cuentas individuales.

No obstante, a través de las políticas que instituya el Ministerio, se puede establecer cuánto le corresponde a los adolescentes y cuánto sería para conservar, mejorar y fortalecer en forma general, los centros de cumplimiento y custodia, y el Director General del Instituto puede perfectamente, preparar y presentar la resolución administrativa para la firma de la Ministra de Gobierno y el Secretario General, ya que ellos están autorizados por la Ley, para dictar políticas de resocialización.

Al respecto, la Ley N° 19 de 3 de mayo de 2010, “Que dicta el régimen de organización del Ministerio de Gobierno”, y el artículo 13 de la misma excerta legal, tal como quedó modificado por la Ley No.70 de 24 de noviembre de 2015, señalan:

“**Artículo 3.** Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Ministerio de Gobierno está facultado para:

1. ...
3. Coordinar la administración de los centros de custodias de los adultos y adolescentes privados de libertad y elaborar las políticas de resocialización.

...” (subrayado nuestro)

“**Artículo 13.** Las resoluciones y los resueltos ministeriales llevarán la firma del ministro y del secretario general.”

Elaborar políticas de resocialización significa: “Traza o arte para concluir un asunto, para aplicar los medios a un fin”<sup>4</sup>, o sea, para establecer qué porcentaje le pertenece a los adolescentes que están cumpliendo penas en los centros de cumplimiento y custodias, y


---

<sup>4</sup> CABANELLAS DE TORRES. Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, S.R.L. 3ra. Ed. 1980, p.248

cuánto debe ser destinado al mantenimiento de dichos centros, y esto muy bien puede hacerse mediante resolución administrativa del Ministerio de Gobierno.

De acuerdo a lo anterior, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que sin necesidad de reglamentar la ley, se puede establecer el porcentaje que deben recibir los adolescentes y las adolescentes privados de libertad, en los programas de iniciativas de autogestión y obtención de recursos, ya que sería una política de la institución, de la cual el Ministerio de Gobierno, está plenamente facultado para ello.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/gac

