

C-No.47

Panamá, 28 de febrero de 2003.

Licenciado

ALEJANDRO GARUZ R.

Director General del Servicio de
Protección Institucional

E. S. D.

Señor Director:

Nos complace dar respuesta a nota S.P.I. / DC / C594-2002, en la que somete a nuestra consideración el anteproyecto de reglamentación del Decreto Ley No.2 de 8 de julio de 1999, “Orgánico del S.P.I”. Para su posterior presentación al Organo Ejecutivo.

Al respecto, el artículo 179 de la Constitución Política, numeral 14, señala entre las funciones del Presidente de la República, ... **“ Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu”**. Esta disposición constitucional, consagra de manera expresa la potestad reglamentaria que tiene el Ejecutivo para reglamentar leyes que así lo requieran. Este texto constitucional fundamenta y motiva el desarrollo de las leyes a través de reglamentos, cuando sea necesario para ampliar, establecer, determinar, precisar y fortalecer mediante reglas especiales lo que ya está contenido en principios o reglas fundamentales, con los detalles para una mejor ejecución de la legislación principal.

El ámbito del reglamento *aedem ratio*, no puede excederse de los límites de la ley. Constituye este una especie de legislación secundaria y a veces hasta supletoria. Así, no es la legitimidad, sino la necesidad o la conveniencia lo que justifica una reglamentación. Solamente se reglamenta aquello que

requiere la determinación de normas de conducta que el ejercicio de los derechos impone a los individuos, en razón de coexistencia de esos derechos.

Sobre este tema, sostiene el constitucionalista Tena Ramírez lo siguiente "la ley, confeccionada por un cuerpo deliberante con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento, que es obra de un Poder unitario" y agrega que "el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta". Precisa el mismo autor que, "El reglamento participa de la naturaleza de la ley, únicamente en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta. Pero esta semejanza no es identificación. Dos características separan a la ley del reglamento en sentido estricto; éste último" solo puede emanar del Presidente, que es a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y que es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, pero aún en lo que parece común a los dos ordenamientos según su carácter abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica.

El reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para practicar una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo: aplicar la ley a los casos concretos. No es pertinente que el legislador pretenda agotar en la ley los variados y versátiles matices en que es rica la aplicación de la ley. Mas a fin de evitar la arbitrariedad, no se ha dejado que la administración proceda empírica y discrecionalmente en cada caso en que se aplique la ley, sino que se le autoriza para que ella misma fije de antemano una norma abstracta conforme a la cual aplicará la ley en los casos concretos que se le presenten.

Por su parte, Sergio F. de la Garza dice: "El reglamento es un acto jurídico formalmente administrativo, tiene su origen en el Presidente de la República, y materialmente legislativo, porque crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por medio del cual se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación a los casos concretos determinando de modo general abstracto los medios para ello."

Por último citaremos a Fraga, quien sostiene que "La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico

por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento." ¹

Estos criterios de justificación de la facultad reglamentaria y de caracterización de los reglamentos viabilizan y concretan la necesidad en el desarrollo de los reglamentos como normativa complementaria de situaciones que en sede administrativa deben mejorarse.

En torno a la potestad reglamentaria, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa en señalar que la misma posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la reserva de la ley como de la naturaleza de los reglamentos. Por su relación pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los independientes o autónomos y los de necesidad o de urgencia. Así pues, en sentencia de 29 de octubre de 1991 se señalaba que “los reglamentos de ejecución de las leyes a los que se refiere el numeral 14 del artículo 79 de la constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes.”²

Respecto del asunto sometido a opinión de este despacho, el Servicio de Protección institucional fue creado a través del ³Decreto Ley No.2 de 8 de julio de 1999, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrito a la Presidencia de la República y tiene como fin garantizar la preservación del orden constitucional, la seguridad del Presidente de la República, los Expresidentes, Exvicepresidentes y coadyuvar en el mantenimiento del orden público interno, la paz y la seguridad ciudadana en observancia de la constitución y la ley. Básicamente, este organismo es creado para ofrecer

¹ Citado de Conferencia “Pretensión de Precisión Constitucional sobre la necesaria diferencia entre la Función Legislativa y la Facultad Reglamentaria”, dictada por el Licdo. Luis Guillermo Macías y Díaz Infante.

² Ver, FALLO de 18 de abril de 1997, Acción de Inconstitucionalidad. Registro Judicial, Abril 1997, Pág.113.

³ Publicado en Gaceta Oficial No.23.837 de 10 de julio de 1999.

seguridad a las altas autoridades de la República y a quienes el Presidente señale. Los miembros del servicio de protección deben regirse por los principios básicos de conducta de los servidores públicos, sin embargo, cuando sea necesario para bienestar o seguridad de los ciudadanos podrán hacer uso de la fuerza, claro de manera limitada y siempre que sea estrictamente necesario. Consagra esta norma la acciones administrativas que proceden en la institución, los niveles y los cargos, los estados del personal (servicio activo, disponibilidad y jubilación); y los deberes, derechos y prohibiciones del personal adscrito a la entidad. Recoge asimismo, la ética profesional y la enseñanza policial y su régimen de disciplina. O sea, es un instrumento que determina la organización y administración de los Recursos Humanos al servicio de la institución de protección y seguridad, pero que como tal contiene principios que ha sido menester desarrollar.

Al examinar la reglamentación referida, observamos no obstante que el cuerpo normativo es ampliamente extenso, lo cual hará difícil su operatividad. Sería recomendable concretar algunas cuestiones, de manera tal que se reduzcan contenidos.

En términos formales, los contenidos del proyecto de reglamentación se enmarca en los principios recogidos en el Decreto-Ley No.2, es decir, se respeta el principio de legalidad, al no exceder los límites señalados por la Ley, desarrollando aquellos aspectos contenidos en el cuerpo del citado Decreto-Ley.

En tal sentido se observa que se amplía el aspecto de los mandos directos, elemento importante para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la institución de protección y seguridad. En el mismo sentido, se definen las unidades de coordinación, esto es, las unidades asesoras, de apoyo administrativo y las de fiscalización, con la finalidad de reducir la duplicidad de esfuerzos y lograr la efectiva consecución de determinadas actividades institucionales.

Se desarrolla la carrera policial bajo los principios de eficiencia, de igualdad, equidad y estabilidad, como un incentivo a la profesión, por los beneficios que de ella se derivan.

Se amplía el aspecto administrativo, definiendo lo referente a los nombramientos, traslados, rotaciones, evaluación de desempeño, licencias en

general, ascensos, bonificaciones, incentivos en general, asistencias económicas, becas para hijos, y demás estímulos.

Se enfatiza en lo que atiende a la jornada de trabajo, horarios, permisos. Se aborda lo relativo a viáticos y transporte, gastos de representación, pago de sobresueldos, carné de identificación, régimen disciplinario, reintegros, normas de carácter procesal, penal y disciplinario-administrativo, y otros deberes.

Finalmente, contempla la prevención y manejo del consumo de drogas ilícitas o de abuso potencial, estableciendo las drogas consideradas ilícitas y cuándo el servidor público del servicio de protección institucional deberá someterse a exámenes de laboratorio.

Sin lugar a dudas consideramos que es una reglamentación bastante extensa, que sin embargo por el tema tratado resulta de suma importancia precisar. Lo esencial en este caso como ya hemos señalado es no rebasar los parámetros establecidos por el Decreto-Ley No.2, de manera tal que posteriormente, el instrumento no sea atacado de ilegal, vía de lo Contencioso-Administrativo.

Esperando, haberle servido me suscribo, con mis respetos de siempre, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.