

Panamá, 12 de abril de 1993.

Licenciado  
JOSE ANTONIO SOSA  
Presidente de la Comisión de  
Gobierno y Justicia y Asuntos ✓  
Constitucionales.  
E. S. D.

Señor Legislador:

Damos respuesta a su Nota 597 de 22 de marzo del presente año, en donde se nos solicita dar opinión y recomendaciones en cuanto a si constituye o no una intromisión del Organó Ejecutivo, emitir el Decreto Ejecutivo No. 37 de 2 de febrero de 1993, que regula la materia referente a la exclusión de los Historiales Penales y Policivos de algunas faltas penadas por las autoridades policivas, registradas en el Departamento de Identificación Judicial de la Policía Técnica Judicial.

Al estudiar el Decreto Ejecutivo antes citado observamos que se trata de un reglamento de ejecución, ya que desarrolla o regula el artículo 38 de la Ley 16 de 9 de julio de 1991, por la cual se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial como una Dependencia del Ministerio Público.

Antes de dar respuesta a su interesante consulta, me permito expresar ciertos comentarios sobre la potestad reglamentaria, así:

La Administración Pública para poder realizar eficazmente una mejor labor, en las múltiples facetas en que se desenvuelve, requiere de un cierto poder, facultad o jurisdicción.

De allí que cuando la Administración Pública va a regular, organizar y ejecutar, es imprescindible que ella cuente con la facultad de imponer sus decisiones, expedir los preceptos jurídicos necesarios para la mejor marcha de los servicios y, a la vez, pueda controlar sus actos, con el fin de asegurar su legalidad. Para lograr todo ello, debe tener un conjunto de potestades, a las que se les conoce como potestades administrativas. Una de dichas potestades, lo es la reglamentaria.

En nuestra Constitución Política, la potestad reglamentaria la tiene el Organo Ejecutivo, tal como se estipula en el artículo 179, numeral 14, del siguiente tenor:

"ARTICULO 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. ...

2. ...

.....  
.....

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

....."

Así, pues, la potestad reglamentaria constituye aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio.

Lo que justifica que la potestad reglamentaria residan en el Poder Ejecutivo, se debe más que nada a que dicho Poder, por tener más relación con la colectividad y la realidad social, está más capacitado que el Poder Legislativo para reglamentar determinadas materias.

Sobre la potestad Reglamentaria nos dice MOSCOTE:

"El ejercicio de la potestad reglamentaria es piedra de toque de la lealtad del ejecutivo a la intención de la Ley.

Reglamentar, desenvolver las pautas que ésta ha señalado requiere un cuidadoso estudio de las circunstancias y necesidades que determinaron su expedición; requiere, ante todo, que el Presidente esté constantemente dispuesto a pagarle a la ley el tributo que ella merece dentro de las posibilidades de un régimen de escrupulosa legalidad. El decreto reglamentario no puede ser fácil válvula de escape de la arbitrariedad, que es todo acto o pensamiento, por razonable que parezca, que contraría la letra o la mente de la Ley.

El Presidente, dentro de la potestad reglamentaria, goza, inudablemente de cierta facultad discrecional enderezada, desde luego, a extraer de la voluntad legislativa todas las virtualidades de bien que generalmente ella contiene, pero debe guardarse mucho, a este respecto, de no extralimitarse en sus funciones, asumiendo conscientemente el papel del legislador." MOSCOTE, José Dolores, El Derecho Constitucional Panameño, Imprenta Nacional, Panamá, 1960, pág. 415.

Vale destacar, que la potestad Reglamentaria con que cuenta el Ejecutivo se encuentra limitada en ciertas materias las cuales no puede regular, ya que dicha facultad le es otorgada a otro ante el Estado, como lo es por ejemplo el caso de la materia relacionada con la Carrera Judicial la cual debe ser reglamentada directamente por el Organó Judicial, porque así se encuentra expresamente establecido en el Libro Primero del Código Judicial y al respecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 29 de octubre de 1991, señaló lo siguiente:

"Cabe observar que en materia que atañe exclusivamente a otro órgano del Estado

el Organó Ejecutivo carece de competencia para reglamentar la ley, tal como en el caso de la Carrera Judicial, que atañe exclusivamente al Organó Judicial, y sobre cuya materia el Libro Primero del Código Judicial le otorga la potestad reglamentaria al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que ha expedido el reglamento respectivo mediante Acuerdo No. 46 de 27 de septiembre de 1991, publicado en la Gaceta Oficial No. 21895 de 16 de octubre del mismo año."

En el caso que nos ocupa, se presenta una situación diferente a la plasmada en párrafos anteriores, ya que en la Ley No. 16 de 9 de julio de 1991, que creó la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público, no existe una norma que nos señale que el Ministerio Público, a través del Procurador General, tenga la facultad de reglamentar dicha ley. Así, pues, ante este vacío legal le corresponde entonces al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, hacer uso de las facultades a él conferidas, y por ende reglamentar lo atinente al artículo 38 de la Ley en comento.

Aunado a lo anterior se encuentra la finalidad que persigue el Decreto en estudio, señalada en el párrafo segundo de su Considerando que textualmente señala lo siguiente:

"Que es necesario regular sobre la materia, toda vez que la tendencia moderna procura reincorporar a la sociedad, al individuo que ha demostrado mejorar su conducta y que busca volver a ser un ciudadano honesto."

Así tenemos que el fin que se persigue con la reglamentación de la materia referente a la expedición de los Historiales Penales y Policivos, no trasgreda los límites materiales que hacen relación a la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, ya que la misma ha sido ejercida por el Ejecutivo en aras del interés público, debido a que los artículos que se refieren a esta materia por ser concisa o parca

en su redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción.

A propósito de lo anterior, SAYAGUEZ LASO, manifiesta lo siguiente:

"Pero a pesar de que el poder administrador al momento de expedir los reglamentos debe respetar la letra y espíritu de la Ley, en ocasiones tiene un campo de acción más amplio. Así tenemos que algunas veces a través de los reglamentos pueden señalarse formalidades o requisitos que son indispensables para su cumplimiento; o también en el mismo se puede explicar el significado de ciertos vocablos utilizados por el legislador. (SAYAGUEZ LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Martín Bianchi, Montevideo).

Por todo lo anteriormente expuesto, mi opinión es que el Decreto Ejecutivo No. 37 de 2 de febrero de 1993, no constituye ingerencia alguna del Órgano Ejecutivo en la Policía Técnica Judicial.

En espera de que nuestra respuesta les sea de utilidad, me suscribo su atento servidor.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/lchf.