

Panamá, 11 de julio de 2023.  
Nota C-105-23

Licenciado  
**Jorge Rothery**  
Administrador de la  
Agencia Panamá Pacífico  
Ciudad.

Ref.: Viabilidad de la reglamentación de la Ley No.41 de 20 de julio de 2004, en materia de procedimiento de notificación de Resoluciones Administrativas y de Junta Directiva.

Señor Administrador:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Nota APP/ADM/AL/ 292-2023 de 22 de junio de 2023, recibida el pasado 27 de junio, mediante la cual consulta lo siguiente:

“Primero: ¿Si el procedimiento de notificación por edicto de un acto administrativo puede desarrollarse a través de una Reglamentación emitida por la Agencia Panamá Pacífico?

Segundo: ¿Si a través de una Resolución de Junta Directiva de la Agencia Panamá Pacífico es posible reglamentar el proceso de notificación por edicto de un acto administrativo?”

I. Criterio de la Procuraduría:

Con relación a sus dos (2) interrogantes , este Despacho es del criterio que el procedimiento de notificación por edicto, de un acto administrativo no podría desarrollarse a través de una Reglamentación emitida por la Agencia Panamá Pacífico, mediante Resolución de Junta Directiva, según los términos señalados en su misiva. Ello, en virtud del principio de estricta legalidad, el cual profesa que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les permite la ley.

Cabe agregar a lo anterior que, el régimen jurídico especial contenido en la Ley N°41 de 2004, circunscribe el alcance de la potestad reglamentaria conferida a la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico a **detallar aspectos de los procedimientos internos o situaciones contempladas en la Ley N°41 de 2004, requeridos para organizar la prestación de los servicios que dicha excerta legal le atribuye**; lo que en modo alguno le faculta, para dictar reglamentos ejecución o para llenar los vacíos sobre aspectos de procedimiento administrativo no previstos en la mencionada Ley N°41 (facultad del numeral 6 del artículo 6, citado, reserva al Órgano Ejecutivo) o su reglamento; ni para suplir vacíos

o reglamentar la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

I. Consideraciones y argumentos jurídicos del Despacho:

Para dar respuesta a su primera interrogante, concerniente a si el procedimiento de notificación por edicto de un acto administrativo puede desarrollarse a través de una Reglamentación emitida por la Agencia Panamá Pacífico, es pertinente hacer referencia a las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

- Artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual instituye el principio de legalidad:

“**ARTICULO 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

- Numeral 14 del artículo 184 del Texto constitucional establece la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo de la siguiente manera:

“**ARTICULO 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.

...”

- Artículo 15 del **Código Civil**, contenido en el Capítulo III del Título Preliminar, sobre la “*Interpretación y Aplicación de la Ley*”:

“**ART. 15.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución y las leyes.”

- **Ley N° 38 de 31 de julio de 2000** “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.”

Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 37.** Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.” (Subraya el Despacho)

“**Artículo 47.** Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.” (Subraya el Despacho)

“**Artículo 202.** (...)”

Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.” (Subraya el Despacho)

De la normativa constitucional y legal citada se desprende con meridiana claridad, que por regla general, la potestad reglamentaria es una atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, y que consiste en “*reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto*”

*ni de su espíritu*". Dicha normativa permite inferir que, la potestad reglamentaria, es una facultad del Órgano Ejecutivo que tiene límites, que derivan del texto y el espíritu de la Ley.

Sobre el particular, en Sentencia de 29 de octubre de 1991<sup>1</sup>, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dicho Alto Tribunal de Justicia señaló lo siguiente:

"11.- Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes 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, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión de la potestad reglamentaria es inversamente proporcional a la extensión de la Ley" (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág. 38).

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respeto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo "está

---

<sup>1</sup> Sentencia de 29 de octubre de 1991, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, formulada por el Lic. Luis Shirley para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, dictado por el señor presidente de la República, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. (Mag. Ponente: Arturo Hoyos.)

ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público" (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág.216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes.

Existen autores que consideran que algunos límites se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos. Así el tratadista español Fernando Garrido Falla considera que "los reglamentos no pueden derogar ni modificar el contenido de leyes formales, decretos leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía"; "los reglamentos independientes o autónomos no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares"; "los reglamentos que en ejecución de una ley anterior y en virtud de autorización expresa pueden limitar derechos a particulares no deben extenderse a materias distintas de la ley de autorización"; "no deben regular cuestiones que, por su naturaleza, pertenezcan al campo jurídico privado", y "los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos." (Tratado de Derecho Administrativo, Volumen 1, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242)."

Además del Órgano Ejecutivo, la potestad reglamentaria puede ser ejercida por entidades autónomas o descentralizadas, cuando dicha facultad les sea conferida por la Constitución y/o la Ley; ello es así, toda vez que la condición de autonomía de las instituciones autónomas, lleva implícita la facultad de auto normarse, dentro del giro del servicio o ámbito en que desarrolla sus funciones.

Tal es el caso del Tribunal Electoral, institución que por mandato constitucional tiene atribuida la función de "*reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación*" (Cfr., numeral 3, artículo 143 de la Constitución Política). Asimismo, la Autoridad del Canal de Panamá detenta potestad reglamentaria para, "*Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional*" (Cfr., numeral 6 del artículo 319 de la Constitución Política). Igualmente, la Procuradora o el Procurador de la Administración tiene la atribución de "*Elaborar, conjuntamente con los responsables de las secretarías y las direcciones, los manuales y reglamentos para el funcionamiento de la institución, su modernización y adecuación administrativa*" (Cfr., numeral 2, artículo 17 de la Ley N° 38 de 2000).

También la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido la facultad reglamentaria de algunas instituciones y entidades del Estado, entre ellas, la Contraloría

General de la República (Cfr. Sentencia de 8 de febrero de 1993), la Junta de Control de Juegos (Cfr. Sentencia de 2 de febrero de 1999) y la Caja de Seguro Social (Cfr. Sentencia de 19 de junio de 1996).

En tal sentido, en Sentencia de 21 de marzo de 2002<sup>2</sup>, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, señaló:

“El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

‘De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.

La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la

---

<sup>2</sup> Sentencia de 21 de marzo de 2002, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Lic. Ademir Montenegro, en representación de José Benjamín Quintero para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 34-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000, N° 35-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000 y N° 49-2000 D.G. de 26 de junio de 2000, expedidas por el Director General del Instituto Nacional de Deportes. Mag. Ponente: Winston Spadafora Franco.

Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia ley de autonomía les imponga. Por ello no prospera el cargo de violación del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.

La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelven.'

(Idelfonso Lee contra la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil)

Similar criterio sostuvo el Pleno de la Corte en Sentencia de 9 de junio de 1997, en la que además de citarse como fundamento la referida Sentencia de 19 de diciembre de 1999, se expresó lo siguiente:

'El Pleno no comparte los criterios esbozados tanto por el demandante como por el Procurador General de la Nación, toda vez que la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil se encuentra debidamente facultada por el Decreto de Gabinete que la creó, para reglamentar los servicios que presta, ya que se trata de una entidad del Estado que goza de autonomía. Ello significa que la Resolución N° 021 J.D. de 18 de marzo de 1993, por la cual se adopta el Reglamento para solicitar la exoneración de la tasa por servicio al pasajero, no violenta el artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional. Este artículo constitucional se refiere a la potestad reglamentaria que se otorga al Presidente para dictar los reglamentos de ejecución que poseen carácter general y que desarrollan una ley formal, por tanto, no dice relación con los reglamentos administrativos de carácter interno que cada entidad estatal debe dictar para organizar la prestación de los servicios para los cuales se les faculta por ley.

Limitar la capacidad reglamentaria de las entidades autónomas no conduciría sino al desconocimiento de dicha condición, puesto que la autonomía conlleva necesariamente la posibilidad y la facultad de reglamentar y establecer

adecuadamente los diferentes aspectos administrativos a fin de que la institución posea una organización eficiente para la prestación de sus servicios."

(Registro Judicial de junio de 1997, págs. 141-144)

Siguiendo esta línea de ideas, es pertinente indicar que en nuestro medio poseen la potestad de expedir reglamentos dentro de las limitaciones mencionadas, entidades tales como: la Contraloría General de la República (Cfr. Sentencia de 8 de febrero de 1993), la Junta de Control de Juegos (Cfr. Sentencia de 2 de febrero de 1999), la Caja de Seguro Social (Cfr. Sentencia de 19 de junio de 1996) el Ente Regulador de los Servicios Públicos (artículo 3 de la Ley 26 de 29 de enero 1996) y el INDE (Sentencia de 27 de julio de 2000)."

La jurisprudencia citada, trasluce con meridiana claridad que, la potestad de las instituciones y entidades autónomas de expedir normas reglamentarias de carácter interno, para organizar la prestación de los servicios que le atribuye la ley (o, según el caso, el ejercicio de sus funciones), se fundamenta en la autonomía de la cual gozan por mandato constitucional y/o legal y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y y/o funciones que brindan o realizan; debiendo entenderse que las mismas están sometidas, no solo a las limitaciones que le imponga su régimen jurídico especial, sino también, a todas las leyes del país y al control judicial de los Tribunales de la República.

En el caso específico que nos ocupa, el artículo 4 de la Ley N°41 de 20 de julio de 2004, "*Que crea un régimen especial para el establecimiento y operación del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, y una entidad autónoma del Estado, denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico*", crea la Agencia Panamá-Pacífico, como una entidad autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia. Dicha norma legal, señala además: "***La agencia adoptará los reglamentos administrativos requeridos para su funcionamiento.***"

El artículo 6 de la citada Ley N°41 de 2004, por su parte, le atribuye a la Agencia, de acuerdo con la estructura orgánica y administrativa, la función de "***6. Proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que sean necesarios para ejecutar sus respectivas funciones y obligaciones, en cumplimiento de las políticas y objetivos de esta Ley y de los reglamentos y normas que se dicten en su desarrollo.***" (Resaltado del Despacho).

Los numerales 8 y 19 del artículo 26 de la misma excerta legal, confieren a la Junta Directiva de la Agencia, entre otras funciones, las de "***8. Aprobar los reglamentos propuestos por el Administrador, que se refieran a procedimientos o situaciones contempladas en esta Ley, que deban ser objeto de reglamentación por el Órgano Ejecutivo.***"; y, "***19. Aprobar el Reglamento Interno de la Agencia, así como los reglamentos administrativos requeridos para su funcionamiento.***" (Resaltado del Despacho)

En la opinión de esta Procuraduría, la normativa legal citada, circunscribe el alcance de la potestad reglamentaria conferida a la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico a **detallar aspectos de los procedimientos internos o situaciones contempladas en la Ley N°41 de 2004, requeridos para organizar la prestación de los servicios que dicha excerta legal le atribuye.** Ello, en modo alguno le faculta, para dictar reglamentos o para llenar los vacíos sobre aspectos de procedimiento administrativo no previstos en la mencionada Ley N°41 (facultad de el numeral 6 del artículo 6, citado, reserva al órgano Ejecutivo) o su reglamento; ni para suplir los vacíos o reglamentar la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Cabe agregar que lo concerniente a la superación de los vacíos de los cuales adolezca la Ley N°38 de 2000, está regulado en el párrafo segundo del artículo 202 de dicha excerta, el cual remite a la aplicación supletoria de normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, a las disposiciones del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos. Además, la facultad de reglamentar la aludida Ley N°38 de 2000, de conformidad con su artículo 203, corresponde al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia.

En consecuencia, este Despacho opina, en respuesta a su primera y segunda interrogantes que, el procedimiento de notificación por edicto de un acto administrativo no podría desarrollarse a través de una reglamentación emitida por la Agencia Panamá Pacífico, mediante Resolución de Junta Directiva, según los términos señalados en su misiva. Ello, en virtud del principio de estricta legalidad, el cual profesa que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les permite la ley.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, señalándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/dc  
C-098-23

