



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de noviembre de 2020
C-133-20

Licenciado

Jorge Quintero Quirós

Administrador General

Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO)

Ciudad.

Ref.: Facultades del Administrador de la Autoridad, para establecer procedimientos, no reglamentados en la Ley.

Señor Administrador General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° AG-646-20/JQQ/Legal de 7 de octubre de 2020, recibida en este despacho el 9 de octubre del corriente, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

- “1. *¿El Administrador de la Autoridad, en ejercicio de sus facultades legales, puede establecer procedimientos para el mejor ejercicio de las funciones de la Autoridad y de sus unidades administrativas, por medio de resoluciones administrativas, ante los vacíos legales de la Ley 45 de 2007 y sus decretos reglamentarios?*
2. *De ser afirmativa la respuesta, ¿Puede el Administrador de la Autoridad establecer, por medio de una resolución administrativa, procedimientos que regulen las actuaciones de las diferentes unidades administrativas de la Autoridad, tales como el Juzgado Ejecutor, Defensoría de Oficio, Verificación, Investigación al Consumidor, entre otras, para llenar los vacíos legales de la Ley 45 de 2007 y sus decretos reglamentarios, que no puedan ser suplidos ni por la Ley 38 de 2000 ni por el Código Judicial de la República de Panamá?*
3. *De darse el caso en que la Autoridad aplique procedimientos administrativos, cuyas disposiciones procesales no se encuentren contemplados en ninguna de estas leyes, para el fiel cumplimiento de sus funciones, ¿Estos procedimientos deben constar en resoluciones administrativas y, además, estar publicadas en la Gaceta Oficial?” (SIC)*

Con respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es del criterio que el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (en adelante la ACODECO), no puede, como tampoco está facultado para establecer, por medio de **Resolución administrativa**, los procedimientos que regulen las actuaciones de las diferentes unidades administrativas de la Autoridad, tales como el Juzgado Ejecutor, Defensoría de Oficio, Verificación, Investigación al Consumidor, entre otras, **para llenar los vacíos legales de la Ley No.45 de 2007 y, otras leyes especiales, así como de sus decretos reglamentarios.**

Tampoco consideramos factible llenar los eventuales vacíos legales de la Ley N° 45 de 2007 o sus decretos reglamentarios, por medio de resoluciones que emita el Administrador de la ACODECO, puesto que la función legislativa corresponde a la Asamblea Nacional y la potestad reglamentaria es una atribución del Órgano Ejecutivo.

Los procedimientos que se establezcan para el cumplimiento de las funciones de la Autoridad, deben estar sustentados en disposiciones legales o reglamentarias vigentes, y en el caso de que se trate de normas de aplicación general, deberán estar publicadas en la Gaceta Oficial.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Marco jurídico general

A continuación detallamos algunas disposiciones constitucionales y legales que consideramos de interés para el desarrollo de nuestra respuesta:

El artículo 18 de la **Constitución Política de la República de Panamá** instituye el principio de legalidad de la siguiente manera:

“**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.”

Este principio, en términos generales, establece que los servidores públicos únicamente pueden realizar aquello que expresamente les es permitido por ley.

Adicionalmente, la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo se encuentra establecida en el numeral 14 del artículo 184 del Texto constitucional 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.

...”

Por otro lado, el Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil, sobre la “*Interpretación y Aplicación de la Ley*”, contiene las siguientes disposiciones:

“**ART. 9.** Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”
(Subraya el Despacho)

“**ART. 13.** Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales del derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.” (Subraya el Despacho)

“**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.”

Por su parte, la **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*”, contiene las siguientes disposiciones:

“**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 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.” (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 48. Las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa.

La violación de lo establecido en el presente artículo generará, según las características y gravedad del caso, responsabilidad disciplinaria, penal y civil, para lo cual deben iniciarse las investigaciones o procesos respectivos.” (Subraya el Despacho)

II. Potestad Reglamentaria.

Como hemos visto, nuestra Constitución Política se refiere a la potestad o facultad reglamentaria como 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”*.

De modo que, en principio, la potestad reglamentaria es una facultad del Órgano Ejecutivo que tiene algunos límites, como lo son el texto y el espíritu de las leyes, así como la composición misma de la ley, puesto que mientras más detallada sea la misma, menor será la necesidad de que requiera una reglamentación.

En este sentido se pronunció la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, cuando mediante Sentencia de 29 de octubre de 1991¹, 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

¹ 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.)

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 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 o facultad reglamentaria, también puede ser ejercida por entidades autónomas o descentralizadas, cuando la Constitución o la Ley contemplan esta posibilidad. Así por ejemplo, el numeral 3 del artículo 143 de la Constitución Política, confiere al Tribunal Electoral la atribución de "*reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.*"

Igualmente, el numeral 2 del artículo 17 de la Ley N° 38 de 2000, a la que ya nos hemos referido, establece que 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.*"

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha reconocido, en diversos fallos la facultad reglamentaria de algunas entidades del Estado como la Autoridad del Canal de Panamá, la Contraloría General y la Caja de Seguro Social, entre otras, en determinadas materias. Veamos:

- **Sentencia de 21 de marzo de 2002 ², la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo:**

«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 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)

² 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.

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).»

Queda claro entonces, que es la Constitución o la Ley, según sea el caso, es la que otorga a la institución y sus autoridades, la posibilidad de reglamentar las materias de su competencia, siempre dentro de los límites y parámetros que aquellas establecen.

Dicho de otro modo, las instituciones autónomas podrían reglamentar las materias de su competencia, en la medida que la Constitución o la Ley establezcan esta posibilidad.

III. Funciones de la ACODECO y su Administrador

De modo que, a fin de determinar si la ACODECO o su Administrador, pueden reglamentar materias de su competencia, debemos revisar las disposiciones legales que crean la institución, así como sus modificaciones.

De esta manera, observamos que el artículo 84 de la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007³, señala:

“**Artículo 84. La Autoridad.** La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia es una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones. La Autoridad estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la Constitución Política y las leyes.”

Por su parte los artículos 86 y 96 de la Ley N° 45 de 2007, sobre las funciones de la Autoridad y el Administrador, disponen:

“**Artículo 86. Funciones de la Autoridad.** La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

1. Determinar sus políticas generales y velar por su ejecución.
2. Crear, en cualquier parte del territorio nacional, las unidades administrativas que requiera para su funcionamiento, incluyendo oficinas provinciales, y señalarles sus funciones.
- ...
7. Desarrollar guías técnicas para el mejor ejercicio de sus funciones, **de conformidad con la presente Ley y sus reglamentos.**
8. **Elaborar su reglamento interno y someterlo a la aprobación del Órgano Ejecutivo.**
- ...
12. **Coordinar con el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Comercio e Industrias, acciones para que los reglamentos técnicos se apliquen a todos los productos y servicios ofrecidos en el territorio aduanero nacional.**
13. **Reglamentar y supervisar las asociaciones de consumidores organizados.**
- ...
19. **Cumplir las funciones discrecionales señaladas en la presente Ley, en las leyes especiales y cualquier otra función que le atribuyan la ley y los reglamentos que se dicten en su desarrollo.** (Subraya el Despacho)

“**Artículo 96. Funciones del Administrador.** Corresponderá al Administrador el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Formular el presupuesto general de gastos y someterlo a la consideración del Órgano Ejecutivo, **por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias.**
- ...
4. Asesorar al Gobierno Nacional en todas las materias que guarden relación con el desarrollo de la libre competencia y la protección de los derechos del consumidor.
5. **Elaborar y someter a la aprobación del Órgano Ejecutivo su régimen interno.**
6. Ejecutar las políticas de la entidad.
- ...
16. Vigilar, supervisar y dirigir, **dentro de los límites que señala la ley,** las labores de los directores nacionales, y establecer los mecanismos de coordinación y seguimiento para el mejor ejercicio de las funciones legales encomendadas a la institución.
17. Vigilar por el fiel cumplimiento de las funciones de la Autoridad.

³ Ha sido modificada por la Ley N° 29 de 2 de junio de 2008; la Ley N° 31 de 18 de junio de 2010; la Ley N° 34 de 2 de agosto de 2016; y Ley N° 14 de 20 de febrero de 2018.

18. Coadyuvar con el Órgano Ejecutivo en la reglamentación de las disposiciones de esta Ley.

19. Realizar todas las funciones que esta Ley y los reglamentos le atribuyan.”
(Subraya y resalta el Despacho)

De las normas citadas se desprende que la ACODECO puede determinar sus políticas generales y velar por su ejecución; crear las unidades administrativas que sean necesarias para su funcionamiento y señalarle sus funciones, sin embargo, aun cuando puede elaborar su reglamento interno, este debe ser aprobado por el Órgano Ejecutivo. Igualmente, la entidad puede elaborar guías técnicas para el mejor ejercicio de sus funciones pero estas únicamente pueden desarrollar los temas previstos en la Ley N° 45 de 2007 y los reglamentos que la desarrollen. Es decir, que no se podrían incluir materias o temas que no se encuentren previamente establecidos en los antedichos cuerpos legales; adicionalmente, el numeral 19 del artículo 86, expresamente señala que la ACODECO debe cumplir su funciones de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 45 de 2007, leyes especiales y los reglamentos que se dicten en su desarrollo. Es decir, que no podría la ACODECO atribuirse funciones distintas a aquellas establecidas en la ley que la crea, salvo que estas se establezcan en normas especiales y en los reglamentos que desarrollen estas leyes.

Con respecto a las funciones del Administrador, observa este Despacho que la citada la Ley N° 45 de 2007 le confiere la facultad de elaborar el reglamento interno de la institución, sin embargo, este deberá ser aprobado por el Órgano Ejecutivo; igualmente, se le otorga al Administrador la función de coadyuvar con el Órgano Ejecutivo en la reglamentación de las disposiciones de la ley de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, de lo que claramente se comprende, que es dicho órgano del Estado el que puede establecer la reglamentación, con la colaboración del Administrador. De hecho, se observa que tanto el Decreto Ejecutivo N° 8-A de 22 de enero de 2009 “*por el cual se reglamenta el Título I (del Monopolio) y dicta otras disposiciones de la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007*”; como el Decreto Ejecutivo N° 46 de 23 de junio de 2009 “*por el cual se reglamenta el Título II de Protección al Consumidor, el artículo 100, numeral 2 del Título III de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y el Título V de Procedimiento Administrativo de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia*”, han sido expedidos por el Presidente de la República junto con el Ministro de Comercio e Industrias, de aquel momento, con base en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política.

Este Despacho que los artículos 36, 111, 114, 197 y 199 de la Ley N° 45 de 2007 establecen de manera expresa que las materias a las que se refieren los mismos, deberán ser reglamentadas por el Órgano Ejecutivo; que el artículo 42 señala que el periodo de garantía podrá ser reglamentado, debiendo entenderse, de acuerdo con las disposiciones a las que nos hemos referido y dado que no se especifica qué funcionario deberá hacerlo, que ello igualmente le correspondería al Órgano Ejecutivo, por lo que la Autoridad o el Administrador, no podrían reglamentar las materias contenidas en esos artículos.

Por otro lado, el ya citado numeral 13 del artículo 86 dispone que la Autoridad reglamente y supervise las asociaciones de consumidores organizados; y, el último párrafo del artículo 21, señala que lo relativo a situaciones que no se consideran concentraciones económicas prohibidas será reglamentado mediante guías, las cuales, en concordancia con lo establecido en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 8-A de 2009⁴, como se indicó anteriormente, podrían ser emitidas por la Autoridad, sin necesidad de someterlas al Ejecutivo, no para llenar vacíos de la Ley N° 45 de 2007 o sus reglamentos, sino para explicar o detallar a qué se refieren las disposiciones contenidas en estos.

IV. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Con base en lo indicado, esta Procuraduría de la Administración considera que aun cuando la ACODECO es una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, se encuentra limitada por la ley que la crea para reglamentar libremente las disposiciones contenidas en esta, inclusive tratándose de su régimen interno. De igual forma, el Administrador carece de facultades para reglamentar por sí mismo materias que no hayan sido establecidas en los reglamentos adoptados por el Ejecutivo, no estándole permitido tampoco desarrollar mediante resoluciones u otro tipo de instrumentos, materias que no se encuentren previamente establecidas en la ley, pues ello sería rebasar los límites que le imponen la Constitución Política, la Ley N° 45 de 2007 y la Ley N° 38 de 2000.

En cualquier caso recomendamos que, frente a posibles vacíos legales o reglamentarios que el Administrador observe en las disposiciones que debe aplicar, deberá proponer al Órgano Ejecutivo las reformas que considere necesarias, para que este, a su vez, las presente a la Asamblea Nacional o bien, las desarrolle por medio de su facultad reglamentaria, según sea el caso, tal y como lo mandata la ley.

En cuanto a vacíos que se puedan encontrar en el procedimiento a aplicar dentro de los procesos administrativos que adelante la Autoridad, el artículo 191 de la Ley N° 45 de 2007, señala:

“Artículo 191. Norma supletoria. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en leyes especiales, igualmente le son aplicables a la presente Ley las normas del Código Judicial siempre que se refieran a materia no regulada en ella.”

Adicionalmente, como hemos manifestado previamente, el artículo 37 de la Ley N° 38 de 2000, dispone que dicha 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.”* Indicando además, que en este último supuesto, si leyes especiales aplicables contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la Ley N° 38 de 2000, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de ésta.

⁴ El artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 8-A de 22 de enero de 2009, establece que la Autoridad puede emitir instructivos o guías, de conformidad con el numeral 7 del artículo 86 de la Ley, las cuales se referirán, entre otros asuntos, al método para la aplicación de los artículos 18 y 19 de la Ley.

De modo que, si durante el ejercicio de sus funciones la ACODECO encontrara vacíos en el procedimiento aplicable, deberá emplear supletoriamente las disposiciones establecidas en leyes especiales sobre la materia de que se trate; o bien, las que se encuentren en el Código Judicial de la República de Panamá y, en caso de no encontrarlas dicho código, las disposiciones aplicables de la Ley N° 38 de 2000.

En caso de no encontrar en ninguno de estos textos legales una norma correspondiente al caso concreto, podrá la ACODECO optar por aplicar otras disposiciones legales que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales del derecho, y la costumbre, de acuerdo con lo que dispone el artículo 13 del Código Civil.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**