



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de enero de 2022
Nota C-009-22

Licenciadas

Anayansi Turner y Mónica Benson

Fundación Clara González para Estudios Jurídico-Sociales y Apoyo Integral a Sobrevivientes de Violencia (CLARESAS)
Ciudad.

Ref.: Incumplimiento del artículo 20 de la Ley No.7 de 14 de febrero de 2018, “Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones”.

Respetadas Licenciadas:

Me dirijo a ustedes en ocasión de dar respuesta a su consulta presentada ante esta Procuraduría, en el mes de diciembre próximo pasado, mediante la cual plantean las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligatoriedad de Reglamentar una ley que ha sido declarada de orden público?
2. ¿Cabe alguna sanción para el Estado Panameño por el incumplimiento de esta Ley que debió ser Reglamentada por el Órgano Ejecutivo?
3. ¿Qué autoridades tienen responsabilidad en el cumplimiento y desarrollo de lo normado por la Ley 7 de 2018?
4. ¿Qué acciones legales tenemos, como ciudadanas preocupadas ante los innumerables casos de acoso, hostigamiento y discriminación en la educación y el empleo, para exigir el cumplimiento de esta Ley?
5. Luego de una dilación de casi cuatro años en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, existe un periodo de tiempo legalmente establecido para atender esta reglamentación como un asunto de prioridad, a fin de evitar más perjuicios debido a la ausencia de la misma y, subsecuentemente, al desarrollo de la Política Pública que mandata?
6. ¿Cuál es el sustento jurídico de las respuestas a las cuestiones consultadas?”

De la lectura de su escrito de consulta se observa que la misma, guarda relación con el supuesto incumplimiento de lo estipulado en el artículo 20 de la Ley No.7 de 14 de febrero de 2018, “Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones”; norma ésta, que establece: “*El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un término no mayor de ciento ochenta días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia*”.

En razón de lo anterior debemos manifestarle primeramente, que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos en que han sido planteadas sus interrogantes, implicaría hacer un análisis prejudicial derivado del incumplimiento y la no reglamentación de la Ley N°.7 de 2018¹; así como de las consecuencias jurídicas, las sanciones y responsabilidades en contra del Estado panameño y, de la ejecución de acciones legales producto de acoso, hostigamiento y discriminación en el ámbito de la educación.

En consecuencia, esta situación iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N.38 de 31 julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales. Es decir, que bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento respecto de los temas objeto de su consulta.

No obstante, en función al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 y, bajo los términos establecidos en el numeral 6 del artículo 3 de la ut supra citada Ley No.38 de 2000, procedemos a brindar una orientación objetiva respecto de lo consultado, aclarando igualmente, que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

- **Aspectos generales:**

La Ley N°.7 del 14 de febrero de 2018, “*Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones*”, tiene como objetivo prohibir y establecer la responsabilidad por todo acto de violencia que atente contra la honra, la dignidad, la integridad física y psicológica de las personas; así como proteger el derecho al trabajo en condiciones de equidad y establecer políticas públicas para prevenir estos actos, conforme a las Convenciones sobre Derechos Humanos ratificadas por la República de Panamá.²

En este sentido, con el objeto de concienciar sobre el respeto universal de los Derechos Humanos y, tomando en cuenta que todas las personas tienen los mismos derechos sin discriminación alguna, la República de Panamá ha aprobado un número plural de instrumentos legales en materia de discriminación; entre los cuales podemos destacar, la Ley N°.49 de 2 de febrero de 1967, que aprueba el Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial de 21 de diciembre de 1965; la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1960, aprobada mediante la Ley No.9 de 27 de octubre de 1976; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada mediante la Ley No. 4 de 22 de mayo de 1981; la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 3 de noviembre de 1973, aprobado mediante la Ley No.8 de 26 de octubre de 1976.

¹ Cfr. Artículo 20.

² Véase el artículo 1 de la Ley N° 7 de 2018

Ahora bien, indica usted en su consulta que la citada Ley No.7 de 2018 estableció que sus disposiciones son de orden público. Veamos:

“Artículo 4. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y obligan a todas las personas naturales o jurídicas que se encuentren en el territorio nacional. Asimismo, se regirán por estas normas los servidores públicos, así como los estudiantes.”

Por su parte, el artículo 20 de la Ley No.7 de 2018, dispone que:

“Artículo 20. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un término no mayor de ciento ochenta días calendario, contado a partir de su entrada en vigencia.”

Valga indicar que de la investigación realizada, notamos que en julio del 2018, se produjo la primera reunión para la elaboración del Reglamento de la Ley No.7 del 14 de febrero de 2018, en donde participaron además del Ministerio de Gobierno, los representantes de la Universidad de Panamá; Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación; la Dirección General de Carrera Administrativa; y Asociaciones de la Sociedad Civil. Lo anterior puede ser encontrado en el siguiente enlace: <https://www.mingob.gob.pa/inicia-proceso-de-reglamentacion-de-ley-que-busca-prohibir--sancionar-actos-discriminatorios/>, en donde se señala que: *“Mediante Decreto Ejecutivo se busca reglamentar el procedimiento de quejas y sanciones de la citada Ley”*.

No obstante, la citada Ley aún no ha sido reglamentada, pero sí fue modificada mediante la Ley No. 202 de 8 de marzo de 2021 *“Que modifica la Ley 82 de 2013, sobre violencia contra la mujer y la Ley No.7 de 2018, referente a la prevención de actos discriminatorios”*, de la siguiente manera:

“Artículo 3. El artículo 12 de la Ley 7 de 2018 queda así:

Artículo 12. El procedimiento para investigar y resolver los casos de hostigamiento, acoso sexual o moral, racismo y sexismo será expedito, efectivo y confidencial y en ningún caso podrá exceder el plazo de tres meses, contado a partir de la interposición de la denuncia.

Mientras dure la investigación, quienes ejecuten cualesquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior serán trasladados a otra sección, departamento, dirección o salón de clases, a menos que la víctima solicite ser ella la trasladada.”

Hechas las consideraciones anteriores, es importante destacar que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 184, numeral 14 dispone como una de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Lo anterior responde, a la potestad reglamentaria que es conferida al Órgano Ejecutivo, para desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, en beneficio del interés público.

Doctrinalmente, el reconocido administrativista **RAFAEL BIELSA** describió los objetivos que persigue la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

“...por una parte, ordenar los principios de la Ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, **cuando ello es necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación de aquella; y por otra, en precisar, aclarar e interpretar -a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la Ley**, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que se hace en circulares e instrucciones” (cfr. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial LA LEY, Buenos Aires, 1964, Sexta Edición, Pág. 306 Tomo I.)

Igualmente, la jurisprudencia nacional³ ha sostenido respecto a la potestad reglamentaria lo siguiente:

“En lo atinente a los límites de la potestad reglamentaria, **“mientras más detallada sea la ley, menor será la necesidad de reglamentarlas para asegurar su cumplimiento, ya que, en este caso, la ley contiene pormenores que 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)”.

Es importante advertir que, los denominados Reglamentos de Subordinación o Ejecución de las Leyes, a los cuales se refiere **el numeral 14 del artículo 184 constitucional**, son normas secundarias de contenido objetivo y general, cuya expedición tiene como finalidad específica, el facilitar el cumplimiento de la ley sin que puedan, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última; y es precisamente de esta normativa constitucional, que emana la potestad discrecional del Órgano Ejecutivo de reglamentar las leyes, en concordancia con el numeral 11 del artículo 629 del Código Administrativo, a saber:

“**629.** Atribuciones del Presidente.

Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:


1...

11. Expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes **cuando sea necesario.**” (El destacado es nuestro)

³ Cfr. Sentencia de 7 de mayo de 2004

Es por todo lo anterior, que en esta ocasión sólo se abordaron aspectos de carácter general respecto del tema objeto de la consulta; considerando que bajo este escenario y, dado que las preguntas tienen que ver con el incumplimiento y la no reglamentación de la Ley No.7 de 2018; así como de las consecuencias jurídicas, las sanciones y responsabilidades en contra del Estado panameño y, de la ejecución de acciones legales producto de acoso, hostigamiento y discriminación en el ámbito de la educación, no le es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr/jabsm
Exp- C-213-21