



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de junio de 2017
C-056-17

Doctor
Alfredo Castellero Hoyos
Defensor del Pueblo
de la República de Panamá.
E. S. D.

Señor Defensor del Pueblo:

Por este medio me dirijo a usted con ocasión a dar respuesta a su comunicación número DDP-RP-D.A.J. NOTA No. 47-17, de 19 de abril de 2017, recibida el día 25 del mismo mes, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, cuál es la autoridad competente para realizar la reglamentación a la que se refiere el artículo 45 de la Ley 6 de 22 de febrero de 2017, y por qué vía se debe realizar la reglamentación a la que se refiere dicho artículo 45.

En relación a las interrogantes formuladas, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, le corresponde al Estado panameño, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitar al Subcomité para la Prevención, de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, asesoramiento sobre el proyecto de reglamento de la Ley 6 de 22 de febrero de 2017, y sugerir, dentro del marco de lo que establece nuestro derecho interno, a quién le corresponde aprobar dicho reglamento.

Lo anterior lo fundamentamos en el hecho de que, la Ley 6 de 22 de febrero de 2017, “Que crea el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” (en adelante el Mecanismo Nacional para la Prevención), ni la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, “Por la cual se crea la Defensoría del Pueblo”, le atribuyen competencia a estos organismos, para dictar estatutos de carácter general e impersonal, para desarrollar leyes en materia de derechos humanos ni de ninguna otra, es decir, para dictar reglamentos con alcances externos a la institución, y que el “Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2002, y ratificado por Panamá mediante Ley 26 de 30 de marzo de 2011 (en adelante el Protocolo), crea el Subcomité para la Prevención de los citados actos, que tiene entre sus funciones “Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, a establecerlos” (Cfr. artículo 11 del Protocolo).

En efecto, el artículo 45 de la Ley 6 de 2017 dispone lo siguiente:

“Artículo 45. Reglamentación. La presente Ley será reglamentada dentro de los noventa días de su promulgación”

La frase “será reglamentada” empleada en el artículo antes citado significa que la ley debe ser desarrollada y completada en detalle para facilitar su mejor ejecución, pero sin apartarse de su texto ni de su espíritu. El artículo en cuestión, no menciona a quién le corresponde esta tarea, pero es evidente que la Constitución Política y en ocasiones la misma ley, señala a los poderes u organismos, que tienen potestad para reglamentarla. En este sentido, la Constitución Política en su artículo 184 le atribuye al Órgano Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro del Ramo), potestad reglamentaria, en estos términos:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1.

14. Reglamentar las Leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu”.

Cabe anotar que en ocasiones, el legislador le atribuye potestad reglamentaria no sólo al Órgano Ejecutivo, sino también a ciertos organismos públicos, para dictar lo que la doctrina denomina reglamento de subordinación o de ejecución de leyes, y así lo ha reconocido la Sala Tercer de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 27 de abril de 2010, cuando citando la que había proferido el 15 de junio de 2001, dijo:

“...

Los reglamentos de ejecución de las leyes a los que se refiere expresamente en el numeral 14 del artículo 179 [corresponde al 184 actual] 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. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de Administración Pública subordinada de la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan”. (Registro Judicial. Pág. 166)

Como queda expuesto, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro del Ramo, posee las facultades para reglamentar las leyes con el propósito de asegurar o facilitar su cumplimiento, aplicación o puesta en práctica.

“...

Importa destacar, no obstante, que dicha potestad reglamentaria es limitada, es decir, se enmarca dentro del principio de legalidad y constitucional de reserva de ley. Por tal razón, estos reglamentos quedan subordinados a lo establecido en la condición objetiva o ley, pues sólo constituyen un instrumento para su aplicación, y en ningún momento pueden rebasar su texto ni espíritu ...”

En el caso particular que nos ocupa, es evidente que – como lo expresamos supra –, el artículo 45 de la Ley 6 de 2017 dispone que dicha ley debe ser reglamentada, pero sin indicar a quién le corresponde realizar esta tarea, y si bien es cierto que el Mecanismo Nacional para la Prevención es un organismo adscrito a la Defensoría del Pueblo de Panamá, la ley orgánica de esta institución no la faculta para reglamentar leyes, aun cuando tenga que ver con derechos humanos.

Dentro de este contexto, es evidente que, de acuerdo con lo que dispone el numeral 14 del artículo 184 de la excerta constitucional, le corresponde al Órgano Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro del Ramo), la tarea de reglamentar la ley, y siendo que la materia tiene que ver con los derechos y garantías de los habitantes de la República, sería el Presidente de la República con el Ministro de Gobierno, las autoridades indicadas para realizar la tarea, en vista que la Ley 19 de 3 de mayo de 2010, “Que dicta el régimen de organización del Ministerio de Gobierno”, le atribuye a esta entidad la misión de asistir al Presidente de la República en los temas relacionados con el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales de los habitantes de la República (Cfr. artículos 1 y 3, numeral 1, de la Ley 19 de 2010).

No obstante, cabe recordar que el Mecanismo Nacional para la Prevención, fue creado en cumplimiento a lo establecido en el Protocolo, que entre otras cosas, establece el objetivo que persigue dicho Protocolo; la obligación de los Estados Partes de crear mecanismos de visitas para la prevención de la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y las competencias que tiene el Subcomité de Prevención en relación a la materia. Para su mejor comprensión, consideramos oportuno transcribir los artículos pertinentes de ese Protocolo:

“Artículo 1

El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargos de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.” (Subraya el Despacho).

“Artículo 3

Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado mecanismo nacional de prevención).” (subraya el Despacho).

“Artículo 11

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente:

- a) ...
- b) Por lo que respecta a los mecanismos de nacionales de prevención:
 - i) Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, a establecerlos;
...”

Como se puede apreciar, el Protocolo se refiere a un “*sistema de visitas periódicas*”, o sea, un conjunto de instituciones y reglas de visitas para prevenir los actos a que se refiere el Protocolo, que, en el caso de Panamá, lo sería el Mecanismo de Prevención, que cuenta con un Consejo Consultivo, integrado por el Defensor del Pueblo y cuatro personas elegidas por un período de tres años, propuestas por la sociedad civil activas; y también contará con el apoyo de expertos de esa sociedad civil, que no ocupen cargos públicos recomendados por dicho Consejo Consultivo (Cfr. artículos 21,22 y 28 de la Ley 6 de 2017).

Es dentro de este contexto, que debe reglamentarse la ley, para su mejor cumplimiento, y siendo que en el sistema de visitas periódicas que se implemente para prevenir cualquier acto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, deben participar instituciones públicas y la sociedad civil, la Procuraduría de la Administración es de opinión que lo recomendable sería que la Defensoría del Pueblo de Panamá, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, le solicite al Subcomité de Prevención, creado por el Protocolo, asesoría sobre la materia, particularmente sobre el organismo que, dentro del marco del derecho interno panameño, sería el que deba reglamentar la Ley 6 de 2017.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cch.