



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de septiembre de 2010
C-103-10

Licenciado

Giuseppe A. Bonissi

Procurador General de la

Nación Suplente

Presidente de la CONAPRED

E. S. D.

Señor Procurador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su nota PRESS-01-057-10, mediante la cual consulta a esta Procuraduría acerca de la interpretación del artículo 10 de la ley 19 de 13 de junio de 2005, que adopta medidas de prevención, control y fiscalización en torno a la producción, preparación y otros, de precursores y sustancias químicas controladas según los Cuadros I y II de la Convención de Viena de 1988, específicamente si esa norma jurídica le atribuye a la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (CONAPRED) la atribución de reglamentar dicha ley.

En relación al tema objeto de su consulta, el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, señala lo siguiente:

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

...

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

De acuerdo con la doctrina, el reglamento es un instrumento mediante el cual la administración dicta normas de carácter general en ejercicio de su potestad reglamentaria. En este sentido, el autor Julio A. Pratt, en su obra Derecho Administrativo, señala que el reglamento es “la manifestación unilateral de voluntad de la administración que crea normas jurídicas generales”.

Por su parte, la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado en diversos fallos, que existen tres clases de reglamentos: los subordinados o de ejecución de leyes, los autónomos e independientes y los de urgencias o

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

necesidad. En torno a los primeros, es decir, los reglamentos subordinados o de ejecución, en sentencia de 15 de junio de 2001, posteriormente citada en sentencia de 27 de abril de 2010, dicho alto tribunal de justicia expresó lo siguiente:

“...
 Los reglamentos de ejecución de las leyes a los que se refiere expresamente en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro 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’.
 ...”

De lo indicado se infiere que el artículo 184 constitucional, confiere potestad reglamentaria al Órgano Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado. No obstante, es preciso anotar que en el ordenamiento jurídico panameño, tradicionalmente la ley le ha otorgado esa potestad a otros órganos e instituciones del Estado, en materias específicas, como es el caso de las entidades estatales que ejercen funciones de supervisión y fiscalización.

En el caso particular que nos ocupa, la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (CONAPRED) es una entidad de carácter técnico administrativa del Estado que tiene como objetivo el estudio de los mecanismos tendientes a la prevención de las actividades ilícitas relacionadas con drogas y la rehabilitación de estas conductas.

El artículo 10 de la ley 19 de 2005, le atribuye a dicha comisión una facultad especial y limitada en materia reglamentaria, de la siguiente manera:

“Artículo 10 Reglamento Interno: Se faculta a CONAPRED para que en un término de noventa días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, **elabore el reglamento interno de la Unidad de Control de Químicos**” (el énfasis en negrita es del Despacho).

Cabe señalar que la Unidad de Control de Químicos (UCQ), es una unidad interinstitucional, adscrita al CONAPRED, de carácter técnico, científico y administrativo encargada del “control y fiscalización de precursores y sustancias químicas controladas y de vigilancia” (ver artículo 7 de la ley 19 de 2005).

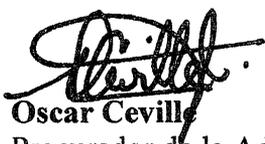
De la lectura del artículo 10 antes transcrito, se desprende claramente que el interés del legislador fue concederle a CONAPRED potestad legal para elaborar un reglamento que permitiera regular todo lo relacionado con asuntos de personal,

horarios, utilización de equipos, de vehículos y otras materias de carácter administrativo para el mejor funcionamiento y administración de la Unidad de Control de Químicos (UCQ).

En consecuencia y conforme al principio de legalidad, esta Procuraduría es de opinión que el artículo 10 de la ley 19 de 2005, no le confiere a CONAPRED potestad legal para elaborar la reglamentación de la ley 19 de 13 de junio de 2005.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Cevilla
Procurador de la Administración



OC/