

Panamá, 9 de agosto de 2002.

Licenciada
Dalys R. Terán
Directora
Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional
Unidad de Análisis Financiero
Para la prevención del Blanqueo de Capitales
E. S. D.

Señora Directora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota UAF-694-2002 de 24 de junio del presente por la cual nos solicita nuestra opinión sobre:

*“...la definición de cuasi-efectivo plasmada en el Decreto Ejecutivo 1 de 3 de enero de 2001 no incluye las transacciones financieras como son: transferencias, retiros de efectivo por tarjetas de crédito y otras....como quiera que la definición es similar a la visible en el Decreto Ejecutivo 234 de 17 de octubre de 1996 y que la Ley 42 de 2 de octubre de 2000 en su artículo 7 hace referencia, elevamos a consulta de su despacho el **procedimiento que debe utilizarse para reformar el significado de cuasi-efectivo.**”*

Ahora bien, el Decreto Ejecutivo 1 de 3 de Enero 2001 ‘Por el cual se reglamenta la Ley No.42 de 2 de octubre de 2000’ en su aparte de considerandos declara lo siguiente:

“Que mediante la Ley No.42 de 2 de octubre de 2000, se establecen medidas para la prevención del Delito de Blanqueo de Capitales.

*Que mediante Decreto No.163 de 3 de octubre de 2000, se reforma el Decreto No. 136, de 9 de junio de 1995, y se crea la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del Blanqueo de Capitales, tal como se Define este Delito en el Código Penal; y **Que corresponde al Organo Ejecutivo reglamentar las nuevas disposiciones incorporadas a la Ley No. 42, de 2 de octubre de 2000, y el Decreto No. 163, de 3 de octubre de 2000, respectivamente.”***

De lo anterior debe entenderse que es el Órgano Ejecutivo quien tiene la potestad reglamentaria para desarrollar la Ley No.42 de 2 de octubre de 2000 y el Decreto No.63 de 3 de octubre de 2000.

Lo mismo es aplicable para cualquier otra disposición sobre la materia objeto de estudio de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales.

Esta potestad reglamentaria se deriva por razón de que la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del Blanqueo de Capitales está adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, tal como lo establece el Decreto Ejecutivo 136 de 9 de Junio de 1995 *‘Por el cual se crea la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico, adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional’*.

El Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional a su vez fue creado por el Decreto de Gabinete 38 de 10 de febrero de 1990 *‘Por la cual se organiza la Fuerza Pública’*, específicamente el artículo 16 que señala como sigue:

“Artículo 16: Se crea un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y la Defensa Nacional que se denominará Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

Dicho Consejo está presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores y Planificación y Política Económica¹, quienes se asesorarán con los jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública cuando así lo consideren conveniente.

El Presidente de la República nombrará al Secretario Ejecutivo de dicho organismo quien lo mantendrá informado de los asuntos de la Seguridad Pública y la Defensa Nacional y preparará al documentación pertinente en los temas que aborde el Consejo.

De aquí que el Decreto Ejecutivo 98 de 29 de mayo de 1991 'Por el cual se desarrolla el artículo 16 del Decreto de Gabinete 38 de 10 de febrero de 1990' establezca en su artículo 1 lo siguiente:

“Artículo 1: Los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores y Planificación y Política Económica se reunirán con el Presidente de la República, constituyéndose en un cuerpo asesor en materia de orden público.

Este cuerpo consultivo se denominará Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (C.S.P.D.N.).

*El C.S.P.D.N. contará además con un Secretario Ejecutivo, quien será miembro titular, y **será nombrado por conducto del Ministro de la Presidencia** y tendrá el carácter y jerarquía de Asesor Presidencial.*

En el desempeño de sus funciones el Secretario Ejecutivo del C.S.P.D.N. será responsable únicamente ante el Presidente de la República.

¹ Nota: Mediante Ley 7 de 21 de diciembre de 1998, se fusionó el Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Hacienda y Tesoro, creándose el Ministerio de Economía y Finanzas

En conclusión, y con base a lo expuesto la organización de este ente sería así:

1. La Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales responde al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional;
2. El Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional acata el mandato directo del Presidente de la República por conducto del Ministro de la Presidencia.

Siendo estas dos últimas instancias, el Presidente de la República a través del Ministerio de la Presidencia, las encargadas de dictar los parámetros a seguir por la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, **se reitera nuevamente la potestad reglamentaria de las mismas para efectuar los cambios que consideren pertinentes a la legislación sobre el tema de su competencia.**

El artículo 179 numeral 14 de la Carta Política sustenta lo antes dicho al incluir entre las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo la de **‘reglamentar las leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.’**

Esta aseveración es apoyada por la **Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 16 de mayo del 2000**, que a continuación transcribimos en las partes mas relevantes al caso entre manos:

*“...sobre la **Sentencia de 29 de octubre de 1991** (R.J. de octubre de 1991, pág. 145). En esta última sentencia la Sala Tercera de la Corte señaló que **derivado del artículo 179 numeral 14 de la Carta Política debe existir la necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la ley** y que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes conforme lo preceptúa el artículo 15 del Código Civil, y que el respeto a la*

jerarquía es uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.

*En este contexto, el Pleno tiene presente que la facultad reglada establecida en el artículo 179 numeral 14 de la Carta Política y cuya infracción se denuncia, **no debe apartarse en ningún caso del texto o espíritu de la ley que se reglamenta mediante decreto, ya que la facultad de la administración pública se circunscribe a reglamentar las disposiciones de la ley para permitir su ejecución o aplicación.***

Por tanto es inevitable efectuar la confrontación del Decreto...frente a la Ley...dada la jerarquía establecida en este artículo de la Constitución.

En este sentido es importante destacar que el mencionado Decreto...debe mantenerse subordinado a la Ley que da lugar a su nacimiento, observando su sentido estricto o su espíritu (o motivo del advenimiento de una disposición determinada en caso que el primero no sea totalmente claro).

*Ello significa que el reglamento desarrollará el detalle de la ley en función de la cual es expedido, **para efectos de contar con una mayor flexibilidad en cuanto a los cambios que sea preciso realizar, en virtud de variantes de tipo económico, social o ambiental etc. que se presenten, y que ameriten su adaptación.** Todo lo cual responderá como fundamento y marco limitante, al precepto de carácter y jerarquía legal que precisamente es objeto de reglamentación.*

*Gustavo Penagos al respecto en su obra "EL Acto Administrativo", (Ediciones, Librería Profesional, 5^{ta}. ed., T.II, págs.71-95) señala que "introducir so pretexto de reglamentación, normas nuevas, preceptos que no se desprenden conforme la naturaleza de las cosas, de las disposiciones legales, reglas que dispongan obligaciones o prohibiciones a los ciudadanos más allá del contenido intrínseco de la ley, **implica un acto exorbitante, una extralimitación de***

funciones, que constituye una clara violación de la voluntad legislativa, cuya vida se pretende asegurar."

Por otra parte es importante destacar que el ejercicio de la potestad reglamentaria supone como requisito, la necesidad previa de una norma legal que sea desarrollada para su aplicación más eficiente, siendo que si bien es cierto no le es dable al reglamento simplemente repetir lo preceptuado en la ley, ya que su existencia carecería de objetivo lógico jurídico, también es cierto que tal como lo señala el profesor García Enterría citado por Penagos, en obra ut supra, pág. 93, "no hay manera de convertir un poder aplicativo de las normas en un poder creador de las mismas."

El Dr. César Quintero en sus apuntes de Derecho Constitucional, denominado "El Organismo Ejecutivo", Parte I, Tomo I, pág.75 señala el alcance de los reglamentos de ejecución o ejecutorios como "aquellos que el Ejecutivo dicta en desarrollo de una ley determinada, a fin de poder aplicarla mejor".

Por su parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema en fallo de 29 de octubre de 1991, se pronunció sobre los límites de la potestad reglamentaria. Veamos los aspectos medulares y atinentes a esta sentencia:

*"La facultad del Presidente de la república, con el Ministro respectivo, de reglamentar las leyes se encuentra prevista en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política. **En esta norma se señala que el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, tiene potestad para reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.** La norma arriba citada constituye el fundamento de la potestad reglamentaria tradicional, referente a las leyes, pues la potestad de reglamentar los servicios públicos se encuentra prevista en el numeral 10 del citado artículos 179 de la Constitución.*

.....

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.

Finalmente, este despacho recomienda presentar ante la Presidencia de la República por conducto del Ministerio de la Presidencia, la solicitud de reformar el Decreto Ejecutivo 1 de 3 de enero de 2001, con todas las variantes que el caso amerite.

De esta forma, la norma legal será desarrollada para su aplicación más eficiente para contar con una mayor flexibilidad en cuanto a los cambios que sea preciso realizar, en virtud de las variantes de tipo económico, social o ambiental etc. que se presenten, y que ameriten su adaptación a las nuevas realidades.

Ahora bien, debe evitarse so pretexto de reglamentación, normas nuevas, preceptos que no se desprenden, de las disposiciones legales, reglas que dispongan obligaciones o prohibiciones a los ciudadanos más allá del contenido intrínseco de la ley, lo cual implicaría actos exorbitantes, una extralimitación de funciones, y constituiría una clara violación de la voluntad legislativa, cuya vigencia se pretende asegurar.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.