

14 de octubre de 1996.

Licenciado

**René Luciani L.**

Director

Unidad Técnica de Políticas Públicas.

Ministerio de Planificación y

Política Económica

Señor Director:

En esta oportunidad nos referimos a su Oficio No. UTPP-EP-110 fechado 23 de septiembre de 1996, mediante el cual se nos formula Consulta Jurídica referente al proyecto de reglamento de la Ley No. 31 de 8 de febrero de 1996, "Por la cual se dictan normas para la regulación de la telecomunicaciones en la República de Panamá".

Específicamente, se nos consulta si el reglamento de telecomunicaciones, puede, a pesar que la Ley no lo haya dispuesto, clasificar las infracciones en leves y graves con el objeto de brindar al juzgador (Ente Regulador), el marco sobre el cual va a tomar su decisión para la imposición de las sanciones, y además, establecer infracciones que la Ley no haya contemplado.

Según opinión del Ente Regulador de los Servicios Públicos, es necesario que el reglamento defina qué infracciones de las señaladas en el artículo 56 de la Ley 31 de 1996 son graves y cuáles son leves, a fin de evitar en lo posible la discrecionalidad por parte del Ente Regulador al momento de imponer una sanción. Agrega que de conformidad con el ordinal 10 del artículo 56, el reglamento puede contener otras infracciones no contempladas en la Ley.

Por otro lado, el Ministerio de Planificación y Política Económica, es de la opinión que no es dable a través de una reglamentación, establecer cuál de las conductas establecidas en la Ley son graves y cuáles leves; así como tampoco se puede, a través de una reglamentación, adicionar infracciones y sanciones que no están definidas legalmente, ya que ello

sería violatorio del ordinal 14 del artículo 179 de la Constitución Política.

Agrega que, como quiera que la Ley ha dado al Ente Regulador la facultad discrecional que tendría cualquier juzgador para tomar su decisión e imponer las sanciones respectivas, ello en base al principio de la sana crítica, a las circunstancias agravantes y atenuantes de la infracción y a un procedimiento que está claramente consagrado en la Ley, no se hace necesario establecer que conductas son graves y cuáles leves, y mucho menos adicionar infracciones no contempladas en la Ley.

Una vez analizados los planteamientos expuestos, este asesor de la Administración Pública, procede a emitir su opinión, previo algunas consideraciones dirigidas a aclarar la temática.

La Ley 32 de 8 de febrero de 1996, dictó las normas para regular las telecomunicaciones en la República de Panamá, y en su artículo 68 dispuso la reglamentación de la misma dentro de las tres meses siguientes a su entrada en vigencia.

El objeto de su consulta se centra en determinar si la reglamentación de la citada Ley, se encuentra dentro de los límites de la potestad reglamentaria, lo cual procedemos a analizar.

## **I. La Potestad Reglamentaria**

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 que preceptúa:

"ARTICULO 179: 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."**

(El resaltado es nuestro).

La norma transcrita, constituye el fundamento de la potestad reglamentaria tradicional, referente a las Leyes, ya que la potestad de reglamentar los servicios públicos se encuentra prevista en el numeral 10 de la citada norma constitucional. En base a la potestad reglamentaria, el Presidente de la República y el Ministro del ramo pueden expedir reglamentos de Leyes.

El reglamento, sostiene el profesor Orlando García-Herreros, en sus Lecciones de Derecho Administrativo, "es el acto administrativo unilateral, de carácter general, que tiene por objeto desarrollar situaciones jurídicas creadas por la Constitución o la Ley". Los reglamentos de ejecución a los que se refiere el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos emitidos por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento de las Leyes, el cual posee un límite: no puede alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamenta.

El profesor Rafael Bielsa en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, página 218, al referirse al objeto del Reglamento, señala que "la Ley se limita a establecer aquellas reglas generales y comprensivas que determinan la voluntad del Estado y que conducen al fin que éste se propone. Pero al dictar esas reglas el legislador no descende a todos los preceptos que la aplicación de ellas exige; no regula minuciosa o circunstancialmente la ejecución de la Ley, porque si lo hiciera podría trabar la necesaria libertad que debe tener el órgano que la hace cumplir. Además ocurriría que la función legislativa se confundiría con la administrativa; no habría separación entre una y otra, y el Poder administrador dejaría de ser tal poder y se reduciría a instrumento del legislativo".

## II. Límites de la Potestad Reglamentaria

En cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, estos derivan tanto del principio constitucional de "la reserva de la Ley", como de la naturaleza particular de los reglamentos de ejecución de la Ley, y que están subordinados a ésta.

Sobre estos límites, García-Herreros en la obra citada, nos dice:

"La facultad de reglamentar la ley tiene los límites que se derivan de su finalidad, esto es, los que indique la **necesidad** de que la ley pueda cumplirse y

los que exija **la ejecución de la ley**, para que ella sea practicable, concretándola y desarrollándola. Al respecto ha dicho acertadamente el Consejo de Estado que "el órgano administrativo únicamente podrá reglamentar los textos legales que exijan desarrollo para su cabal realización como norma de derecho. Si así no fuera el ejecutivo, forzosamente se colocaría en uno de estos dos extremos: o repite exactamente lo que ya está expuesto por el mandatario superior, caso en el cual el nuevo precepto sería superfluo; o condiciona o recorta el alcance del precepto legal, incurriendo en ostensible violación de las disposiciones superiores de derecho... Si el decreto reglamentario es necesario para que la ley se ejecute debidamente, el gobierno puede dictarlo, pero si no es necesario para su adecuada ejecución, la facultad desaparece en razón de que no existe el presupuesto básico de su ejercicio".

Ya hemos dicho que el reglamento es esencialmente un acto administrativo y por consiguiente subordinado a la Constitución y la ley; ninguno hay, sin embargo, en el que de modo más ostensible, se advierta esta subordinación que en los llamados **"reglamentos de ejecución"**, cuyo objeto es **complementar la ley**, para hacer posible su cumplimiento. Pero, como lo anota Sayagués, "sería erróneo menospreciar su importancia", puesto que no obstante que están estricta y precisamente subordinados a la ley, su campo de acción es relativamente amplio. **Por él, por ejemplo, se pueden establecer formalidades o introducir requisitos no previstos en la ley reglamentada, pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o se puede precisar el alcance de las palabras utilizadas por el legislador, o establecer procedimientos para hacer práctica la aplicación de la ley.** Esta clase de reglamentos constituyen una verdadera **condición de ejecución de la ley** y "cabalmente, por ello es por lo que la

facultad de expedirlos se reconoce a los administradores"

(Resalta la Procuraduría)

En suma, un Reglamento no puede establecer normas sobre materias que importen el ejercicio de las facultades legislativas, ni modificar normas de superior jerarquía. Este debe ser utilizado sólo para reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento.

Luego de fijada la naturaleza y límites de la potestad reglamentaria, analicemos si el citado proyecto de Reglamento, en lo concerniente a las infracciones y sanciones, excede los límites de la potestad reglamentaria.

El artículo 57 de la Ley 31 de 1996, por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá, establece dos tipos de multas administrativas a saber:

1. Multa de mil balboas (B/.1,000.00) hasta un millón (B/.1,000.000.00) **dependiendo de la gravedad de la falta.**

2. Para los casos que requieran una acción inmediata, multa de cien balboas (B/.100.00) a diez mil (B/.10,000.00) por día, **dependiendo de la gravedad de la falta.**

De seguido, el artículo 58 señala que el Ente Regulador impondrá las sanciones administrativas previstas en el artículo 57, tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Circunstancias agravantes o atenuantes de la infracción.
2. Grado de perturbación o alteración de los servicios.
3. Cuantía de los daños o perjuicios ocasionados.

El proyecto de reglamento, adaptando los principios y normas generales de la presente Ley a cada caso particular, haciéndolo más concreto y aplicable, ha tratado de clasificar en sus artículos 300, 301, y 302, la gravedad de las faltas a que se refiere el artículo 56 de la Ley. Así la administración clasifica las faltas en muy graves, graves y leves, determinando en cada una de ellas sus supuestos.

En este caso concreto, creemos que la Administración ha hecho bien en reglamentar el artículo 56 de la Ley ibídem, en lo que respecta a enumerar los supuestos y clases de faltas que pueden producirse, puesto que en esta norma (art. 57), el legislador sólo **se limitó** a señalar que se impondría una multa **dependiendo la gravedad de la falta**, por lo que se hace necesario establecer los tipos de gravedad.

En lo que respecta a las aplicación de las sanciones a la que se refieren los artículos 312, 313 y 314 del proyecto de reglamento, es nuestra opinión que el mismo debe ser reformulado puesto que se están estableciendo sanciones que no están previstas en la Ley. Ello es así, ya que estas normas señalan multas que van desde setenta y cinco (B/.75.00) balboas, además de establecer porcentajes, lo cual la Ley no prevé de ninguna manera, debido a que ésta, establece como sanción mínima, multa de cien balboas (B/.100.00) balboas.

Por lo demás, pensamos que es correcto el desarrollo de la Ley por medio de este proyecto de reglamento en lo que respecta a las infracciones y sanciones.

En base a lo expuesto, nuestra respuesta a sus interrogantes, es la siguiente:

a)-El proyecto de reglamento de telecomunicaciones puede clasificar las infracciones en leves , graves y muy graves con el objeto de brindar al juzgador mayor certeza en la aplicación de la sanción correspondiente.

b)-El proyecto de reglamento de telecomunicaciones no puede establecer sanciones distintas a las contempladas en la Ley de telecomunicaciones, sino dentro de los parámetros establecidos en la misma (de cien a un millón de balboas).

De esta manera dejo expuesto mi criterio en torno al proyecto de reglamento (de las Infracciones y sanciones) de la Ley que regula las telecomunicaciones en la República de Panamá. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

**C.C. Su Excelencia**  
Guillermo Chapman  
Ministro de Planificación  
y Política Económica.