



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de abril de 2026

Nota C-054-26

Honorable Diputada:

Ref.: Aplicación de una norma jurídica.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota No.2026_146_AN_DHD_JPC_9-1, recibida el día 27 de marzo de 2026, mediante la cual eleva formal consulta jurídica, contentiva de un número plural de interrogantes, relacionadas con la vigencia de las leyes, y respectivala reglamentación por parte del Órgano Ejecutivo.

Se inicia el análisis requerido con el examen del artículo 18 de la Constitución Política, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende así, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Honorable Diputada
JANINE PRADO CASTAÑO
Circuito 9-1
Asamblea Nacional
Ciudad.

En lo conducente...

En lo conducente a la aplicación de las normas, el artículo 15 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 1 del Código Civil, contemplan los principios de sometimiento al ordenamiento jurídico y de territorialidad, al disponer que tanto nacionales, como extranjeros, dentro del territorio patrio, están sometidos a la Constitución y a las Leyes. Seguidamente, el Código Civil recoge el principio de "*ignorantia iuris non excusat*" (la ignorancia de la ley no excusa), por el cual se asume que una vez publicada una norma jurídica, ésta es conocida por todos y, en lógica consecuencia, obligatoria para todos.

Respecto a la **vigencia de las leyes**, el Texto constitucional panameño, en su artículo 173, dispone en forma diáfana que "*Toda Ley... comenzará a regir desde su promulgación¹, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior*". A tal efecto, indica el artículo 1 de la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, que la Gaceta Oficial es el "*órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la Ley*". Así, salvo el fenómeno jurídico de una *vacatio legis*², las leyes entran en vigencia desde su publicación en la Gaceta Oficial Digital, con aplicación inmediata para todos.

En otro aspecto, objeto de su consulta, que atañe a la **potestad reglamentaria**, el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, establece la atribución del Presidente de la República, con la participación del Ministro del ramo, para "*Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento*". Así, en los términos expresados por la norma fundamental, la reglamentación de las leyes es una facultad conferida al Presidente de la República.

Igualmente, el Código Administrativo, en el numeral 11 de su artículo 629, establece que: "*corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:... 11. Expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes cuando sea necesario*".

Por su parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 27 de febrero de 2007, añade que el objetivo de la reglamentación, como norma secundaria, es facilitar el mejor cumplimiento de la ley, desarrollando sus preceptos, pero sin apartarse, modificarlos o rebasarlos, tal como se lee a continuación:

*"Otra de las cuestiones estrechamente relacionadas con la naturaleza del tema en controversia, es el que guarda relación con el ejercicio de la denominada **potestad reglamentaria que nuestra Carta Política atribuye al Órgano Ejecutivo** para que pueda reglamentar las Leyes que lo requieran a fin de facilitar su mejor cumplimiento, **sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu** (Art. 184, numeral 14 C.N.)*

El reconocimiento

¹ Conforme el Diccionario de la Real Academia Española, promulgar es: "*Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria*". <https://dle.rae.es/promulgar>

² "*Plazo, inmediatamente posterior a su publicación y durante el cual no es obligatoria*". CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1993. 11ma edición. Editorial Heliasta S.R.L. pp.324.

El reconocimiento de la potestad reglamentaria a las autoridades que integran el Órgano Ejecutivo encuentra su justificación racional en el hecho de que la Ley formal no siempre puede agotar en su contenido apriorístico todo el variopinto conjunto de complejidades técnicas que ofrece la realidad, y ello deja ver, la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la misma, a través de la utilización de un instrumento normativo ágil, como es el Reglamento, a fin de lograr que los objetivos que impulsaron la creación de la Ley logren cristalizar a plenitud.

El reconocido administrativista RAFAEL BIELSA describe 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.)

La doctrina científica en un esfuerzo de clasificación distingue, fundamentalmente, cinco especies de Reglamentos, a saber: a) los de subordinación o ejecución de las leyes, a los cuales alude el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Nacional; b) los autorizados o de integración; c) los delegados; d) los autónomos; y e) los de necesidad o urgencia. (cfr. DROMI, ROBERTO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Ciudad Argentina, España, 1998, 7ª Edición, Pág. 317)

*En lo que atañe al especial interés que concita la temática particular del presente caso, es de notar que la atención debemos concentrarla en los denominados **Reglamentos de Subordinación o Ejecución de las Leyes** que, como su nombre lo indica, son **normas secundarias** de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como **finalidad específica facilitar el cumplimiento de la Ley sin que puedan, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última.**"*

(Lo resaltado es del Despacho)

Lo desarrollado en las normas y jurisprudencia nacional precedentes, exhibe la competencia privativa del Órgano Ejecutivo, a la que se refiere el numeral 14 del artículo 184 de la Carta Fundamental, para expedir la reglamentación de las leyes, con miras a la mejor ejecución de las mismas, al complementarla con conceptos, criterios o procedimientos específicos para su aplicación.

Es pertinente aclarar igualmente, que la no reglamentación dentro del plazo razonable indicado,

entendiéndolo así...

entendiéndolo así, en virtud de la existente división de poderes, amparada por el artículo 2 de la Constitución Política, no acarrea consecuencias respecto a la vigencia de la norma jurídica, sin embargo podría resultar en la posible constricción de algunos efectos de la ley, por cuanto que se dificulta su aplicabilidad práctica, a consecuencia de la no regulación de aspectos necesarios.

Antes de finalizar, deviene de suma importancia advertir con el debido respeto, que en reiteradas ocasiones se han atendido consultas elevadas a esta Procuraduría, las cuales carecen del respectivo criterio jurídico, exigido en el párrafo segundo del numeral 1, del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000; Asimismo, se aprovecha la oportunidad, para hacer de su conocimiento el contenido de la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025³, que guarda relación con el cumplimiento de dicho criterio jurídico, que debe acompañar toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, la cual en su momento fuera remitida al Órgano que usted dignamente integra.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-048-26

³ <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2025/01/Circular-No.1.pdf>