



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de julio de 2015  
C-62-15

Su Excelencia  
Milton Henríquez  
Ministro de Gobierno  
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota N° 1136-OAL-2015, mediante la cual le solicita a esta Procuraduría le aclare cuál es la institución competente para la Certificación de Vigencia de los Decretos Ejecutivos en Panamá.

Dando respuesta a su interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe disposición legal que atribuya facultades legales a alguna institución o entidad pública, para certificar la vigencia de los decretos ejecutivos.

Lo anteriormente expuesto lo hacemos sobre la base de las siguientes consideraciones:

El numeral 9 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, es del siguiente tenor:

“**Artículo 6.** Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

1...

2...

9. Organizar, con los instrumentos tecnológicos necesarios, las tareas a que se refiere el numeral anterior; y **expedir las certificaciones de la vigencia de las normas legales** del país.

Para el cumplimiento de lo descrito en los numerales 8 y 9, la Procuraduría de la Administración **dictará la reglamentación necesaria.**” (El resaltado es nuestro)

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el último párrafo del citado artículo, se emitió la Resolución 131-01 de 20 de diciembre de 2001, por la cual se dictó el Manual de Procedimiento para la Certificación de Leyes; no obstante, en el año 2014, se le introducen modificaciones mediante la Resolución No. DS-22-14 de 12 de febrero de 2014.

En ese sentido, se estableció un procedimiento más simplificado y expedito para la tramitación de las certificaciones de vigencias de las normas legales que sean solicitadas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

De conformidad con lo expuesto en el numeral 2 del artículo 3 de la Resolución DS-22-14 de 2014, debe entenderse por “normas legales” **las leyes formales aprobadas por la Asamblea nacional, los Decretos Leyes dictados por el Órgano Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias y los Decretos de Gabinete a los cuales se les haya reconocido valor de ley.** Se observa que la facultad de la Procuraduría de la Administración en virtud de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, se limita a las leyes formales y a ciertos actos administrativos a los cuales se le ha conferido valor de ley formal, es decir, que solo tienen por encima a la Constitución Política como ley suprema.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 11 de septiembre de 1998, se refiere al tema de las leyes formales, en los siguientes términos:

(...)

Es indispensable precisar que la ley formal es definida por la moderna teoría general del derecho, **como aquella que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los procedimientos previamente establecidos. En nuestro caso, de acuerdo al marco establecido en el Título V, Capítulo II de la Constitución Nacional al cual nos referimos en párrafo anterior.**

(...)(El resaltado es nuestro)

Por otra parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 28 de junio de 2012, se refirió al tema de las facultades extraordinarias concedidas por el Órgano Legislativo al Ejecutivo:

“(...)

A partir de un análisis doctrinal y de las disposiciones de nuestra Constitución Política, se puede concluir que, en cuanto a sus actuaciones, el Órgano Ejecutivo ejerce sus funciones por sí solo, con la participación del Ministro del ramo respectivo y con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete. Por ejemplo, el Presidente tiene la facultad de vetar por sí solo los proyectos de leyes aprobados por la Asamblea Nacional, pero debe, conjuntamente con un Ministro de Gabinete, sancionar las leyes antes de su promulgación. **Además, el Presidente de la República, conjuntamente con los Ministros en Consejo de Gabinete puede dictar Decretos-Leyes con valor de Ley formal, durante los recesos de la Asamblea Nacional, previo una ley de facultades extraordinarias precisa, dictada por dicha Asamblea.**

Esta facultad del Órgano Ejecutivo de dictar Decretos-Leyes, obedece a que, el Acto Constitucional de 1983 restableció la figura del Decreto-ley, como una potestad que le otorga la Asamblea Nacional al Órgano Ejecutivo, pero eliminando el funcionamiento de la Comisión legislativa Permanente que operó por virtud de la Constitución de 1946. Esta Comisión Legislativa Permanente funcionaba en receso de la Asamblea Nacional y estaba integrada por siete miembros, escogidos dentro de la misma, los que firmaban los Decretos Leyes, conjuntamente con el Presidente y sus Ministros.

**El Órgano Legislativo tiene, en consecuencia, la potestad de revestir al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite y las conveniencias públicas lo aconsejen, de facultades extraordinarias precisas, para dictar Decretos Leyes, durante el receso del Órgano Legislativo. Tales Decretos-Leyes tienen el valor de una Ley formal, de allí que algunos autores los denominan como leyes materiales, por no ser expedidas conforme las formalidades referentes a la aprobación de Tratados, la aprobación del presupuesto la fijación de impuestos, desarrollo de garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos políticos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias cesa en su vigencia al iniciarse la legislación ordinaria subsiguiente a ella.**

(...)“(El resaltado es nuestro)

De igual manera, con relación a los Decretos de Gabinete, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se refirió al tema en sentencia del 31 de marzo de 2000:

“(...

No se ha violado el principio de legalidad y tampoco la reserva de Ley, que constitucionalmente viene preceptuada respecto de la materia tributaria, porque la propia Constitución establece la competencia del Órgano Ejecutivo, a través de Decreto de Gabinete, para regular lo concerniente a la creación de tasas y su modificación en el rubro de aduanas.

Si la Constitución permite dicha facultad no puede siquiera pensarse que se ha violado el principio de reserva de ley, de acuerdo al cual una materia como la atinente a tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales), no puede ser sino regulada, siguiendo el mandato constitucional, a través de una Ley en sentido formal, o sea, la emanada de la Asamblea Legislativa, una vez surtido el procedimiento parlamentario previsto...

**Aquí es necesario recordar que en nuestro sistema jurídico los Decretos de Gabinete son actos con valor de Ley, y sobre el particular la Sala Tercera del Máximo Organismo de Administración de Justicia ha dicho, en sentencia de 2 de agosto de 1994, dictada a raíz de un proceso contencioso administrativo de protección de derechos humanos, que, en efecto, “los Decretos de Gabinete son aquellos dictados por gobiernos de facto o por gobiernos de jure en situaciones de hecho excepcionales en las que no hay Órgano legislativo, por tanto son actos con fuerza de ley”**

(...)”(El resaltado es nuestro)

De las jurisprudencias citadas ut supra, se puede concluir que, en Panamá, a los decretos leyes y los decretos de gabinete dictados por el Órgano Ejecutivo en ejercicio de sus facultades extraordinarias y/o legales, se les reconoce el mismo valor y rango que las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional, y conforme a lo dispuesto en la Resolución DS-22-14 de 2014, deben ser entendidas como las normas legales cuya vigencia debe certificar la Procuraduría de la Administración.

Sin embargo, el decreto ejecutivo es “un acto administrativo proferido ya sea por el Presidente de la República, cuando adopta la decisión por sí solo; por ejemplo, para nombrar o separar de sus cargos los Ministros de Estado, objetar los proyectos de leyes o invalidar decisiones de un Ministro; ó por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro del Ramo, cuando expiden reglamentos y efectúan nombramientos o destituciones de servidores públicos. (BERNAL H., Manuel A., CARRASCO A., José y DOMINGO C., Lastenia M. Manual de Derecho Administrativo Panameño. Panamá, Litho Editorial Chen, Primera Edición, 2013, pág. 220)

En este escenario, estamos frente a un acto administrativo mediante el cual la Administración (Poder Ejecutivo) adopta formalmente decisiones, los cuales pueden tener un contenido normativo reglamentario, pero no constituyen “ley” en el sentido formal, e incluso, su valor jerárquico es inferior a la ley.

Finalmente, de las investigaciones efectuadas por este Despacho, no encontramos alguna otra disposición jurídica que atribuya competencia para certificar vigencias a otra institución pública, y en ese sentido, este Despacho debe manifestar a usted que no existe una entidad pública con facultades legales para certificar la vigencia de los decretos ejecutivos.

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

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au

