



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, tres (03) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Doctor **CARLOS BARSALLO**, quien actúa en su propio nombre y representación, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la frase “en caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento”, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Como se indicara en el párrafo anterior, la frase impugnada se encuentra contenida en el Decreto Ejecutivo N° 241-A de 2018, proferido por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual se reglamenta la Ley N° 56 de 11 de julio de 2017, que establece el derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y privados del país. En ese sentido, la disposición reglamentaria indica lo siguiente:

“Artículo 8. Los Entes de Fiscalización Financiera establecerán en sus normas de gobierno corporativo, buenas prácticas relacionadas a la escogencia de los miembros de las juntas directivas de los sujetos regulados por estos, en base a criterios de equidad de género, así como profesionalidad, mérito, experiencia y conforme a las normas de cada sector.

Para tales efectos, el seguimiento por parte de los Entes de Fiscalización Financiera en relación a la obligación establecida en la Ley 56 de 2017, se dará a través de cuestionarios de cumplimiento. **En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento.** Esta información será actualizada anualmente.

Los Entes de Fiscalización Financiera publicarán dichos informes o cuestionarios en cuanto al cumplimiento de los sujetos regulados, o sus resultados, en sus páginas web y otros medios". (lo resaltado es la frase acusada)

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

Como se señaló con anterioridad, la pretensión formulada en la Demanda por la parte actora, consiste en que se declare nula, por ilegal, la frase "en caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento", comprendida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, la parte demandante estima infringidos los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 56 de 11 de julio de 2017, que establece el derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y privados del país.

En primer término, el accionante considera violado –por omisión-, el artículo 1 de la mencionada Ley N° 56 de 2017, por considerar que, la frase reglamentaria acusada no respeta ni protege el derecho de las mujeres al acceso y participación activa en la toma de decisiones, en determinados entes privados del país.

En segundo lugar, la parte actora denuncia como infringido el artículo 2 de la referida Ley N° 56 de 2017, que establece el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las instituciones del Estado, así como en las empresas de capital mixto. En ese sentido, considera que, exigir a los sujetos regulados explicar las razones del no cumplimiento (como lo señala la frase demandada), bastaría para que ciertos entes privados no tuviesen que designar

en su Junta Directiva, como mínimo, un treinta por ciento (30%) de mujeres en la totalidad de sus cargos.

Por otro lado, el actor estima vulnerado el artículo 3 de la Ley N° 56 de 2017, que se refiere a las etapas de aplicación de dicho Cuerpo Legal, al señalar que, al exigir que el sujeto regulado explique las razones del no cumplimiento, la mencionada disposición legal quedaría sin fecha efectiva y real de cumplimiento, pues sería suficiente con que los sujetos supervisados explicaran –de forma periódica- al Ente Regulador, las razones que estimen suficientes para no cumplir con la Ley.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministro de Economía y Finanzas, para que rindiera un Informe Explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota N° MEF-2020-46393 de 13 de octubre de 2020, que consta de fojas a 30 a 31 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

PRIMERO: La Ley 56 de 11 de julio de 2017 “Que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales”, tiene como finalidad establecer el derecho de las mujeres al acceso y la participación activa en la toma de decisiones de entes pública (sic) y privados del País, tanto en instituciones del Gobierno Central, descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y aquellas reguladas por estos que tengan en su estructura organizacional una junta directiva, un consejo de administración u organismos similares.

SEGUNDO: En el marco del ejercicio de la función constitucional contemplada en el numeral 14 del artículo 183 de nuestra carta magna, se confecciona el Decreto Ejecutivo Núm. 241-A de 11 de julio de 2018, con la finalidad de reglamentar la Ley 56 de 11 de julio de 2017, así como su marco de aplicación.

TERCERO: La frase acusada de ilegal por el demandante ‘**En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento**’, correspondiente al artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, no es contraria al espíritu de la Ley 56 de 11 de julio de 2017. 2017-10724 17 de marzo de 2017.B (sic)

Bajo este panorama, es preciso señalar el contenido del párrafo final del artículo 3 de la Ley 56 de 11 de julio de 2017, el cual es del tenor siguiente:

... Parágrafo: La presente Ley no afectará la composición actual de las juntas directivas señaladas en el artículo anterior que hayan sido previamente designadas, ni los derechos de sus miembros. Su aplicación comenzará a regir en aquellas en las que se realicen nuevos nombramientos a partir de su vigencia, de conformidad con lo previsto en este artículo’.

Como se aprecia de la norma citada, es posible que entidades públicas o privadas, incluyendo los sujetos regulados por los entes de Fiscalización Financiera con juntas directivas u organismo (sic) de toma de decisiones similares, al momento de su evaluación no cumplan con la conformación de sus órganos en cuanto al porcentaje establecido en la Ley 56 de 2017, por el hecho de haber nombrado ya a los miembros de estos, siendo exigible su cumplimiento al momento de la elección de nuevos miembros.

CUARTO: Lo señalado en el párrafo anterior, no resulta en un cumplimiento discrecional de la Ley, ni exime a los obligados por ésta de sus obligaciones como lo indica el demandante en su libelo, por el contrario, representa un mecanismo de supervisión, en el cual se puede presentar que uno de los sujetos regulados se encuentre dentro de las excepciones contempladas en el artículo 3 de la Ley 56 de 2017 y por ende su incumplimiento esté justificado. Por tanto, el concepto de la violación planteado por la parte actora no recae en ningún vicio de ilegalidad, por lo que se (sic) no ha materializado un exacerbado ejercicio de la potestad reglamentaria comprendida en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, indique que el acto administrativo atacado transgrede el imperio de la legalidad, mediante la vulneración de la Ley 56 de 11 de julio de 2017.

En este sentido, el hecho de que el sujeto regulado explique su no cumplimiento, no valida su omisión, ni constituye un eximente de sujeto obligado, sino que, conforme a las reglas del Debido Proceso, le permite demostrar que éste obedece a una de las causas de justificación referidas en líneas superiores, lo cual no es contrario a lo establecido en la Ley 56 de 11 de julio de 2017 ...”. (lo resaltado es del Ministerio de Economía y Finanzas)

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1399 de 4 de diciembre de 2020, visible de fojas 32 a 44 del Expediente, el representante del Ministerio Público solicita a la Sala que no acceda a las pretensiones del demandante, y en consecuencia, se declare que no es ilegal la frase impugnada, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

A su criterio, la actuación demandada constituye un Reglamento de Ejecución, sustentado expresamente en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, y en ese sentido, la misma no pretende eximir o relevar a

los sujetos regulados del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 56 de 11 de julio de 2017, y su reglamentación; y, por el contrario, busca que las entidades privadas –en el marco de sus políticas y manuales-, expliquen las razones por las cuales la designación y participación de mujeres en sus Juntas Directivas, no se ha ajustado al porcentaje mínimo establecido.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por el demandante.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Doctor **CARLOS BARSALLO**, en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural, que comparece en defensa del interés general en contra de la frase “en caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento”, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, circunstancia que lo legitima para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón

por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en una frase de la reglamentación de la Ley N° 56 de 2017, que establece la participación de las mujeres en las Juntas Directivas estatales, que fuere dictada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En primer lugar, para una mejor comprensión del tema examinado, es conveniente transcribir el contenido del acto acusado, cuya parte medular indica lo siguiente:

“Artículo 8. Los Entes de Fiscalización Financiera establecerán en sus normas de gobierno corporativo, buenas prácticas relacionadas a la escogencia de los miembros de las juntas directivas de los sujetos regulados por estos, en base a criterios de equidad de género, así como profesionalidad, mérito, experiencia y conforme a las normas de cada sector.

Para tales efectos, el seguimiento por parte de los Entes de Fiscalización Financiera en relación a la obligación establecida en la Ley 56 de 2017, se dará a través de cuestionarios de cumplimiento. **En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento.** Esta información será actualizada anualmente.

Los Entes de Fiscalización Financiera publicarán dichos informes o cuestionarios en cuanto al cumplimiento de los sujetos regulados, o sus resultados, en sus páginas web y otros medios”. (lo resaltado es la frase impugnada)

Ahora bien, el demandante plantea que con el acto administrativo atacado, el Ministerio de Economía y Finanzas establece una opción a cierto tipo de sujetos regulados, para no cumplir con las exigencias de la Ley N° 56 de 2017, pues les permite dar una explicación de las razones por las cuales no cumplen con las designaciones de mujeres en sus Juntas Directivas.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición del acto administrativo atacado, así como de las constancias que reposan en el Expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la

Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Doctor **CARLOS BARSALLO**, en su propio nombre y representación.

En primer término, debe resaltarse que la parte actora denuncia la vulneración de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 56 de 11 de julio de 2017, que establece el derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y privados del país.

En ese sentido, toda vez que las disposiciones legales mencionadas señalan en términos generales el mismo contenido (al referirse a la obligación de las instituciones del Gobierno Central, descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y los regulados por éstos, de designar en sus Juntas Directivas -como mínimo-, un treinta por ciento (30%) de mujeres en la totalidad de sus cargos; así como la aplicación en el tiempo de la referida Ley, en tres (3) etapas: una primera etapa (al año de su sanción) con diez por ciento (10%) de participación de mujeres en las Juntas Directivas; una segunda etapa (al segundo año de vigencia de la Ley) con veinte por ciento (20%) de participación de mujeres; y, la tercera etapa (al tercer año de su sanción) con treinta por ciento (30%) de participación de mujeres en las Juntas Directivas), y como quiera que el concepto de infracción planteado por la parte demandante es el mismo para los artículos 1, 2 y 3 de la referida Ley N° 56 de 2017, esta Superioridad examinará dichas normativas de forma conjunta.

Así, esta Superioridad observa que el recurrente, básicamente señala que la frase reglamentaria autoriza a los sujetos regulados explicar (de manera periódica), sus razones para no cumplir con la designación en sus Juntas Directivas, como mínimo, de un treinta por ciento (30%) de mujeres en la totalidad de sus cargos, lo que permitiría que la obligación gradual de porcentajes a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 56 de 2017, quede sin fecha efectiva y real de cumplimiento.

De esta forma, esta Corporación de Justicia advierte que el Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Economía

y Finanzas, es producto del ejercicio de la potestad reglamentaria en nuestro país, concedida al Órgano Ejecutivo, derivada expresamente del contenido del numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, que dispone que son atribuciones del Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, "sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

Como lo ha reconocido la Jurisprudencia de la Sala Tercera, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias, se fundamenta en "la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan".¹

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene poder para reglamentar, dictar normas, organizar, a fin ejercer el control, seguimiento y resguardo de las facultades que le han sido conferidas por Ley; y, en ese sentido, esta Superioridad no observa que del texto del acto administrativo impugnado, ni de los escasos elementos probatorios que han sido aportados al Proceso, tanto por la Autoridad demandada, como por la propia parte actora, se desprenda que se haya excedido en el ejercicio de la potestad reglamentaria, y por el contrario, el Ministerio de Economía y Finanzas actuó dentro del marco de sus facultades legales, pues, la frase acusada –tal como se encuentra redactada– no exime al sujeto regulado de cumplir con lo establecido en la Ley que reglamenta, en lo que se refiere al derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y privados del país.

En este sentido, debe resaltarse, como bien lo indica la propia Ley N° 56 de 2017, que existen entes públicos y privados del país, que al momento de ser promulgado el referido Cuerpo Legal, ya mantenían nombramientos

¹ **Resolución de 21 de marzo de 2002** dictada dentro de la Demanda Contenciosa-Administrativa de Nulidad interpuesta por **JOSÉ BENJAMÍN QUINTERO**, a través de apoderado judicial, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 34-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000, expedida por el Instituto Nacional de Deportes.

perfeccionados en sus respectivas Juntas Directivas u Organismos de Administración, por lo que mal podrían realizarse designaciones nuevas hasta que no venzan los nombramientos de miembros ya en funciones, circunstancia que contempla el propio Parágrafo del artículo 3 de la Ley N° 56 de 2017, que señala expresamente lo siguiente:

“Artículo 3. Esta Ley se aplicará en diferentes etapas, así:

1. La primera etapa se aplicará al cumplimiento de un año de su sanción, obligará que las juntas directivas del Estado señaladas en el artículo anterior cuenten, al menos, con 10% de participación de mujeres en sus juntas directivas.

2. La segunda etapa se aplicará a los dos años de su vigencia, obligará que las juntas directivas previstas en el artículo anterior cuenten, al menos, con 20% de participación de mujeres en sus juntas directivas.

3. La tercera etapa se aplicará a los tres años de su vigencia, obligará que la totalidad de las juntas directivas previstas en el artículo anterior cuenten, al menos, con 30% de participación de mujeres en sus juntas directivas.

Parágrafo: La presente Ley no afectará la composición actual de las juntas directivas señaladas en el artículo anterior que hayan sido previamente designadas, ni los derechos de sus miembros. Su aplicación comenzará a regir en aquellas en las que se realicen nuevos nombramientos a partir de su vigencia, de conformidad con lo previsto en este artículo”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

En ese sentido, la frase reglamentaria persigue que los sujetos regulados (representados por las entidades del sector privado, en base al artículo 1 de la Ley N° 56 de 2017), brinden o expliquen sus razones para no cumplir con la designación en sus Juntas Directivas, como mínimo, de un treinta por ciento (30%) de mujeres en la totalidad de sus cargos –que podrían quedar incluso comprendidas en la aplicación en el tiempo de la normativa legal citada en el párrafo anterior-, como es el caso de la vigencia de nombramientos de miembros de las Juntas Directivas, previos a la eficacia jurídica de la Ley N° 56 de 2017.

En este punto, es necesario indicar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el **Principio de Presunción de Legalidad** de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al mismo, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente. De esta forma,

como bien lo indica el tratadista colombiano **Jaime Orlando Santofimio Gamboa**, "la presunción de legalidad no es absoluta y admite prueba en contrario. Es por naturaleza revisable".²

En virtud de lo anterior, y en atención a las constancias procesales que reposan en el Expediente, el Tribunal concluye que la actuación demandada se ajusta a Derecho, y como quiera que la parte actora no ha probado las infracciones imputadas al acto impugnado, se hace necesario declarar su legalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la frase "en caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento", contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

² SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, página 55.

Caja III de la Corte Suprema de Justicia

NOTA QUE SE HIZO HOY 15 DE diciembre DE 20 21

A LAS 8:46 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 3647 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 13 de diciembre de 20 21


Firma

- 64 -

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS A. VÁSQUEZ R.
Entrada N°. 64864-2020

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS BARSALLO ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, LA FRASE: "CASO DE NO CUMPLIR, EL SUJETO REGULADO DEBERÁ EXPLICAR LAS RAZONES DE NO CUMPLIMIENTO", DENTRO DEL ARTÍCULO 8 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 241-A DE 11 DE JULIO DE 2018, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

Con el respeto que me caracteriza, debo manifestarles al resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación, que no estoy de acuerdo con la decisión de declarar que no es ilegal, la frase "(...) *en caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento*", contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 241-A de 11 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Es importante señalar en derecho administrativo, que si bien es cierto, la Administración Pública tiene la potestad de poder reglamentar las resoluciones o disposiciones dictadas por el Órgano Legislativo; esta facultad no puede ser exorbitante o excederse de lo dispuesto o contenido en la Ley que va a ser reglamentada a través de un Decreto Ejecutivo.

Visto lo anterior, es interesante destacar que la **Ley 56 del 11 de julio de 2017**, a través de la cual se establece la participación de las mujeres en las Juntas Directivas Estatales, dispone en su artículo 2, en relación a la conformación de las personas que formarán parte de los entes fiscalizadores lo siguiente:

"Artículo 2. En las instituciones del Gobierno Central, descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y aquellas reguladas por estos, que tengan en su estructura organizacional una junta directiva, un consejo de administración u organismos similares, se designará, como mínimo, un 30% de mujeres en la totalidad de sus cargos.

En aquellas instituciones donde las designaciones sean periódicas, el Estado procurará que se mantenga una participación mínima de mujeres a través de los distintos periodos, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Las empresas de capital mixto, en las que el Estado tenga participación, deberán procurar contar con el mínimo establecido en esta Ley y el Estado realizará las designaciones correspondientes para su cumplimiento.

Parágrafo: Aquellas juntas directivas cuyos puestos sean conformados por autoridades del Estado, y donde se restrinja la posibilidad de designar miembros nominales en su totalidad o en una cuota mayor al 61%, por mandato legal, serán exceptuadas de la presente norma.

En los supuestos de juntas directivas donde la participación sea nominal y no por autoridad deberán realizarse los nombramientos necesarios para cumplir con lo dispuesto en la presente Ley.”

Al confrontar el artículo 2 de la Ley 56 de 11 de julio de 2017, que es una norma de rango superior, con respecto a una de inferior jerarquía y que es objeto de la presente demanda de ilegalidad, con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018, a través del cual se reglamenta el contenido de lo dispuesto en la Ley 56/2017, se establece lo siguiente:

“Artículo 8. Los Entes de Fiscalización Financiera establecerán en sus normas de gobierno corporativo, buenas prácticas relacionadas a la escogencia de los miembros de las juntas directivas de los sujetos regulados por estos, en base a criterios de equidad de género, así como profesionalidad, mérito, experiencia y conforme a las normas de cada sector.

*Para tales efectos, el seguimiento por parte de los Entes de Fiscalización Financiera en relación a la obligación establecida en la Ley 56 de 2017, se dará a través de cuestionarios de cumplimiento. **En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento.** Esta información será actualizada anualmente.”*

(Cfr. f. 14 del expediente judicial)
(Las negrillas son nuestras)

Como se puede observar, el demandante no discute si el Ministerio de Economía y Finanzas tenía o no la potestad de ejercer su derecho a reglamentar la ley 56/2017 a través del Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018. Por el contrario, el problema jurídico sometido a consideración de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se centra en determinar si el Decreto Ejecutivo emitido para desarrollar la Ley 56/2017, en realidad **sobrepasó o desbordó la facultad reglamentaria en relación a lo que se dispuso dentro de una norma de superior rango** (Ley), al exigir al sujeto regulado que explique los motivos del no

cumplimiento de la norma, aspecto que verdaderamente no está inserto en la norma de rango superior.

Por lo tanto, al confrontarse el contenido de la Ley 56/2017 con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018, a través del cual se reglamenta la Ley 56/2017, a nuestra consideración la expresión demanda de ilegal rebasa la facultad reglamentaria otorgada por el legislador al Órgano Ejecutivo, para desarrollar la materia objeto de discusión.

En otras palabras, dentro de la Ley 56/2017 por ninguna parte se establece expresamente que los Entes de Fiscalización Financiera se excusen de no cumplir con el requisito de nombrar o designar a las mujeres dentro de sus Juntas Directivas. Y es que la Ley no otorga una excepción para que los Entes de Fiscalización expliquen las razones por las cuales no han logrado nombrar a mujeres dentro de dichos cargos.

Lo anteriormente señalado es sumamente delicado, ya que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018 **está introduciendo nuevos criterios que no fueron desarrollados por el legislador**, al momento de promulgarse la Ley 56/2017.

A nuestra consideración, no se observa claramente que el reglamento (Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018) que es una disposición de inferior jerarquía, se haya sujetado o subordinado específicamente a lo dispuesto dentro de una norma de mayor rango jerárquico como lo es la Ley 56/2017.

Otra de las razones también por las cuales consideramos que debe accederse también a declarar la ilegalidad de la frase demandada (artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A del 11 de julio de 2018) es debido a que la misma señala lo siguiente:

*"(...) Para tales efectos, el seguimiento por parte de los Entes de Fiscalización Financiera en relación a la obligación establecida en la Ley 56 de 2017, se dará a través de cuestionarios de cumplimiento. **En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento.** Esta información será actualizada anualmente."*

(Las Negrillas son nuestras)

Cuando en realidad, **la correcta redacción de la disposición debería de haber sido la siguiente:**

*"(...) Para tales efectos, el seguimiento por parte de los Entes de Fiscalización Financiera en relación a la obligación establecida en la Ley 56 de 2017, se dará a través de cuestionarios de cumplimiento. En caso de no cumplir, **los Entes de Fiscalización Financiera** deberá explicar las razones del no cumplimiento. Esta información será actualizada anualmente."*

(Las Negrillas son nuestras)

Como se puede observar, al reglamentarse la norma objeto de demanda, se incurrió en un **error garrafal de redacción** ya que se utilizó la expresión **sujeto regulado**, cuando se debió de haber empleado la palabra "**entes de fiscalización financiera**", ya que es imposible pensar que los propios sujetos regulados son los que van a decir por qué personas de sexo femenino (mujeres) no han sido designadas dentro de las juntas directivas de los Entes de Fiscalización Financiera.

De hecho, en el numeral 7 del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 241-A del 11 de julio de 2018, se define a los **sujetos regulados** como:

*"Aquellas entidades del **sector privado** que se encuentran **reguladas y supervisadas por los entes de fiscalización financiera** de conformidad con las normas vigentes."*

(Las negrillas son nuestras)

En tanto que los Entes de Fiscalización Financiera son definidos en el numeral 6 del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 241-A del 11 de julio de 2018, de la siguiente manera:

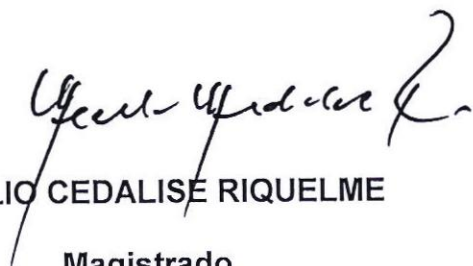
"Entes de Fiscalización Financiera: Son la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia del Mercado de Valores y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo."

En consecuencia, es inconcebible que la disposición que reglamenta la Ley 56/2017, o sea el segundo párrafo del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A del 11 de julio de 2018, y que ha sido objeto de demanda dentro del presente proceso, deje en manos de las propias personas que serán objeto de inspección, fiscalización y regulación; la potestad de señalar por qué no se han nombrado a personas de sexo femenino (mujeres), dentro de las Juntas Directivas de las entidades (Entes de Fiscalización Financiera) que llevarán la labor de fiscalizar a los sujetos regulados.

Por las anteriores razones previamente expuestas, somos de criterio que debió de haberse DECLARADO LA ILEGALIDAD de lo solicitado por el accionante, en el sentido que se reconozca la ilegalidad de la frase o expresión impugnada "**En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento.**"

Como los anteriores planteamientos no han sido compartidos por el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación, me veo precisado a expresar, respetuosamente, que SALVO MI VOTO.

Respetuosamente,



CECILIO CEDALISE RIQUELME

Magistrado



KATIA ROSAS
Secretaría de la Sala Tercera