



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de febrero de 2022
Nota C-024-22

Profesora

Edith del C. Rivera R.

Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI)

Provincia de Chiriquí, Ciudad de David

Ref.: Competencia para aprobar de proyectos de leyes y proponer la modificación de la ley orgánica de la UNACHI; y, competencia del Consejo General Universitario para modificar la Ley N°4 de 2006.

Profesora Rivera:

Nos dirigimos a usted en ocasión de dar respuesta a sus dos (2) notas, fechadas 23 y 24 de enero de 2022, recibidas en este Despacho el 3 de febrero del año en curso, mediante las cuales solicita que esta Procuraduría opine sobre lo siguiente:

- 1) ¿Están dentro de las Funciones del Consejo General Universitario de la UNACHI, aprobar la iniciativa legislativa N°183 presentada por el H.D., Raúl Pineda en la Asamblea de Diputados, en la cual propone la reelección indefinida para las autoridades de la UNACHI?
- 2) ¿Están dentro de las funciones del Consejo General Universitario de la UNACHI, modificar la Ley Orgánica de 4 de enero de 2006 y aprobar la reelección indefinida?
- 3) ¿Es inconstitucional el anteproyecto de Ley 183 propuesto por el H.D., Raúl Pineda ante la Asamblea de Diputados, el cual fue interpuesto sin consulta previa de la Universidad Autónoma de Chiriquí y sin aprobación de los tres estamentos universitarios?

Con relación a su primera y segunda interrogantes, la primera de ellas referente a si el Consejo General Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí (en adelante, UNACHI), tiene atribuida la facultad legal de *aprobar* la *iniciativa legislativa* promovida por el Honorable Diputado Raúl Pineda, contenida en el Anteproyecto de Ley N°183, prohiado por la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Nacional, como Proyecto de Ley N°756 de 5 de enero de 2022, “*Por medio de la cual se modifica la Ley 4 de 16 de enero de 2006, que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí y Modifica artículo de la Ley 12 de 21 de marzo de 2017*”; y la segunda, sobre si corresponde a dicho Consejo la función de modificar la mencionada ley orgánica; esta Procuraduría puede señalar que lo concerniente a la facultad de proponer leyes (*iniciativa*

legislativa), al igual que la competencia para *aprobar* el respectivo proyecto de ley, *sancionarlo, objetarlo por inexecutable o declarar su inconstitucionalidad*, son aspectos del proceso de formación de las leyes, regulados por la Constitución Política de la República y la Ley.

En el sentido anotado, los artículos comprendidos del 164 al 171 de la Constitución Política, disponen lo siguiente:

“Artículo 164. Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:

- a. Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 4, 15 y 16 del artículo 159.**
- b. Ordinarias, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 165. Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:

- a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.**
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
- c. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.
- d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.

2. Cuando sean ordinarias:

- a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete
- c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Consejo Provincial.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Concejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electora, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo

requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 166. Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Órgano Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se da en la Comisión de que trata el artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al proyecto.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 168. Aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo, y si éste lo **sancionare** lo mandará a promulgar como Ley. En caso contrario, lo devolverá con **objeciones** a la Asamblea Nacional.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 169. El Ejecutivo dispondrá de un término máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto.

Si el Ejecutivo una vez transcurrido el indicado término no hubiere devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar.”

“Artículo 170. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de formular las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los **dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional**, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de justicia para que decida sobre su

inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.” (Resaltado del Despacho)

Podemos advertir, que las disposiciones citadas, establecen con meridiana claridad a qué funcionarios o autoridades del Estado corresponde por mandato constitucional ejercer la facultad de *proponer* anteproyectos y proyectos de leyes orgánicas (*iniciativa legislativa*) con derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional.

En ese mismo sentido, la aludida normativa establece la función de la Asamblea Nacional de *aprobar* tales proyectos en ejercicio de la función legislativa; la atribución del Órgano Ejecutivo de *sancionarlos* y mandarlos a promulgar como Ley o bien *objectarlos por inexecutable* y devolverlos a la Asamblea, así como la competencia de la Corte Suprema de Justicia para *declarar su inconstitucionalidad*.

En concordancia con lo anterior, el Reglamento del Régimen Interno de la Asamblea Nacional regula en sus artículos del 204 al 207 lo concerniente al envío de proyectos de ley al Órgano Ejecutivo, para su sanción o veto; y prevé, en los artículos 138, 148, 165, 166, que los proyectos de ley sometidos al trámite legislativo solamente pueden ser modificados en primer y segundo debate, por los Diputados de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, una lectura atenta del articulado de la Ley N°4 de 16 de enero de 2006, “Que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí, creada por la Ley 26 de 1994” y de las disposiciones contenidas en el Estatuto Universitario de 4 de diciembre de 2001, de dicha casa de estudios superiores, permite constatar que no existe norma jurídica, de rango legal o reglamentario, que confiera al aludido órgano de gobierno universitario iniciativa legislativa, ni mucho menos, el poder de veto o aprobación, de los anteproyectos o proyectos de ley que en ejercicio de la función legislativa presenten los diputados de la República ante las comisiones de permanentes de la Asamblea Nacional, aun cuando éstos afecten o tengan incidencia en el régimen orgánico de la UNACHI.

En virtud de las consideraciones expuestas y en atención al principio de estricta legalidad, el cual profesa que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la Ley expresamente les permite, doy respuesta a su primera y segunda interrogantes señalando que el Consejo General Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí carece de *iniciativa legislativa* para proponer modificaciones a su régimen orgánico, así como tampoco tiene atribuida la función de *aprobar* o *vetar* el Proyecto de Ley N°756 de 5 de enero de 2022, “Por medio de la cual se modifica la Ley 4 de 16 de enero de 2006 que reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí y Modifica artículo de la Ley 12 de 21 de marzo de 2017”.

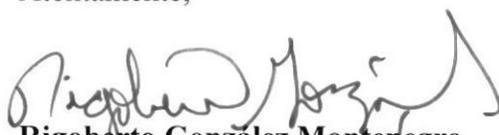
Sobre su tercera y última interrogante, referente a si *es inconstitucional* el Proyecto de Ley N°756 de 5 de enero de 2022 (antes, Anteproyecto de Ley N°183), debo reiterar lo ya indicado en párrafos anteriores, en el sentido que, corresponde al Órgano Ejecutivo pronunciarse (preventivamente) sobre su exequibilidad o inexecutable, ejerciendo para

tales efectos sus poderes de sanción o veto, en los términos que señalan los artículos 168 al 170 de la Constitución Política. Además, en el supuesto hipotético de que el Órgano Ejecutivo lo objetare por inexecutable y la Asamblea Nacional insistiera en su aprobación, por el voto favorable de una mayoría de dos tercios de sus miembros, será competencia de la Corte Suprema de Justicia (Pleno), decidir sobre su constitucionalidad o no, de acuerdo a lo previsto en el artículo 171 constitucional.

Por último, me permito indicarle que en atención a lo previsto en el numeral 6 del artículo 13 del Reglamento del Régimen Orgánico de la Asamblea Nacional, que regula lo concerniente al ejercicio del derecho a voz y cortesía de sala en los debates de dicho Órgano del Estado, además de los funcionarios que por mandato constitucional tienen atribuida la iniciativa legislativa, aquellas personas que sean citadas o requeridas y a quienes el Pleno les conceda ese derecho, podrán igualmente participar de las sesiones y ser oídas.

De allí que en el caso específico que nos ocupa, lo procedente sería que los docentes de la UNACHI que cuestionan el alcance del Proyecto de Ley N°756 de 5 de enero de 2022, soliciten al Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte de la Asamblea Nacional, por ser esta la instancia en que dicho proyecto se encuentra radicado en primer debate, les conceda cortesía de sala para que les escuche y tengan así la oportunidad de externar formalmente su posición.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-022-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**