



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 29 de agosto de 2024  
Nota C-167-24

Honorable Diputado  
**Neftali Omar Zamora Ibarra**  
Circuito 8-5  
Asamblea Nacional  
Ciudad.

**Ref.: Iniciativa legislativa.**

Honorable Diputado:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a su Nota No.2024-095-AN-DHD-NOZI-8-5, de 19 de agosto de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en los siguientes términos:

- "1) *En atención a los artículos 106, 108 y 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, y los artículos 164 y 165 de la Constitución Política de la República de Panamá, ¿Los diputados de la Asamblea Nacional están facultados para ejercer la iniciativa legislativa y presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de Entidades Gubernamentales, Autoridades, Instituciones Públicas, Entidades Públicas o Empresas Estatales?*
2. *¿El numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá impide o prohíbe a los diputados de la Asamblea Nacional ejercer la iniciativa legislativa para presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de Entidades Gubernamentales, Autoridades, Instituciones Públicas, Entidades Públicas o Empresas Estatales?"*

Esta Procuraduría, respecto a su primera pregunta, es de la opinión jurídica que los diputados de la Asamblea Nacional no están facultados para ejercer la iniciativa legislativa y presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de entidades gubernamentales, autoridades, instituciones públicas, entidades públicas o empresas estatales, en virtud de la exigencia constitucional, que dicho instrumento sea "a propuesta del Órgano Ejecutivo", conforme ordena el ordinal 12 del artículo 159 de la Carta Política.

En relación con su segunda interrogante, este Despacho estima que los diputados de la Asamblea Nacional no pueden ejercer la iniciativa legislativa para el caso concreto de presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de entidades gubernamentales, autoridades, instituciones públicas, entidades públicas o empresas estatales, en virtud de lo consagrado en el artículo 17, el numeral 12 del artículo 159, y numerales 1 y 2 del artículo 163 de la Constitución Política.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

### I. **Del principio de legalidad.**

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es 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<sup>1</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

---

<sup>1</sup> *"... 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 pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.*

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...  
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, 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, con meridiana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

## II. Del Principio de Debido Proceso.

El debido proceso está consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al señalar que “*nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...*”.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp.936-13), reconoce al debido proceso como institución de garantía para el individuo, en los términos seguidamente expuestos:

*“Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:*

*“si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional” (HOYOS, Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90).”*

De otro lado, en el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con la Carta Magna y la jurisprudencia

nacional, abordan el concepto del debido proceso, como una garantía jurídica conforme la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

### III. De la Constitución Política de la República Panamá.

#### A. Separación de Poderes.

El artículo 2 de la Carta Fundamental ampara el principio de separación de poderes, al determinar que el Estado ejerce el poder público "por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 25 de enero de 2011, ante acción de inconstitucionalidad, respecto de la separación de los poderes públicos, ha manifestado lo siguiente:

*"La norma constitucional citada establece y señala adecuadamente el principio de separación de poderes del Estado, y si bien la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la armónica colaboración de los Órganos del Estado se reglamenta precisamente en las leyes que sean expedidas por la Asamblea Nacional, no puede perderse de vista que este principio opera como un **factor equilibrante de las funciones de gobierno**, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos.*

*En ese sentido, **el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente**; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial.*

*De ahí la necesidad de prever por la Constitución Política, un sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo), control que efectúa el Órgano Judicial - por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia -, al conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes cuya impugnación puede realizar cualquier persona, con el fin de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.*

...

***Dicha independencia no supone un aislamiento y autonomía absoluta de los poderes estatales**, por ello la Carta Magna, en su artículo 2, se refiere a una **armónica colaboración en el ejercicio del poder público**, cuyo legítimo titular es el pueblo, tomando en consideración que la soberanía radica en él. **Las formas de articulación de la colaboración entre los Órganos del Estado establece la propia Constitución Política** y las leyes dictadas en su desarrollo. Todo ello en miras a que se respete la actividad funcional del Estado, **garantizando con ello, el debido proceso y la seguridad jurídica**, en beneficio del Sistema Democrático acogido en nuestro país."*

(Lo resaltado es del Despacho)

Con posterioridad, ese mismo año, en Sentencia de 7 de febrero de 2011, el Pleno de la Máxima Corporación de Justicia, reflexiona sucintamente sobre el espíritu de la limitación de los poderes públicos, así:

*"El constitucionalismo fue un proceso político jurídico que tuvo por objeto establecer una Constitución con el propósito de que, como norma suprema del Estado, limitase el poder político. Por ello, a la Constitución están sometidos y vinculados todas las autoridades y particulares de un Estado, incluyendo los extranjeros que se encuentren bajo su jurisdicción.*

*Con el propósito de que la limitación del poder sea una realidad y de preservar el ideario constitucional, la Constitución prevé una serie de garantías institucionales (como serían, entre otros, la **separación o división de poderes**, la necesidad de un procedimiento distinto al de la legislatura ordinaria para reformar la Constitución) y jurisdiccionales (como la guarda de la integridad de la Constitución a través de la acción de inconstitucionalidad, de amparo de derechos fundamentales, habeas corpus y habeas data).*

*Mediante la separación de poderes se **pretende evitar la concentración de poder en manos de uno solo de ellos**, de una sola persona o de un grupo de personas, para lo cual la Constitución se encarga de establecer las respectivas competencias de los servidores públicos, **procurando que las funciones asignadas a determinadas autoridades no coincidan con las de otras**, conformando, además, un sistema de control, de frenos y contrapesos, de manera que los fines por los cuales se instituye el Estado y se escogen a los gobernantes a través de un procedimiento democrático, puedan concretarse sin que peligre la democracia y el diseño republicano previsto en el artículo 1 de la Constitución Nacional."*

(Lo resaltado es del Despacho)

Lo anterior permite colegir que el principio de separación de poderes (artículo 2 constitucional), aunado al principio de estricta legalidad (artículo 18 ibídem) –que profesa el ejercicio de los poderes públicos con apego a lo expresamente permitido en el derecho positivo–, involucran que cada Órgano debe ceñir su actuación a las funciones asignadas en la Carta Magna y las leyes nacionales, pero "*se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste*"<sup>2</sup>.

#### B. Función legislativa.

El artículo 159 de la Carta Política establece que "*la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución*".

En lo relativo a dicho artículo constitucional, en Sentencia de 25 de enero de 2011, previamente citada, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia explica la existencia de una función legislativa genérica y otra especial, conforme se transcribe a continuación:

---

<sup>2</sup> Cfr. Sentencia de 24 de noviembre de 1995, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

"Del texto constitucional citado se advierte *prima facie*, que en nuestro medio, la función legislativa está atribuida a la Asamblea Nacional (antes Asamblea Legislativa).

Por otra parte, esta norma plantea **dos modalidades en el ejercicio de la función legislativa**. La primera de ellas, es de **carácter genérico**, por cuanto que instituye la función legislativa referente a la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, declarados en la Constitución Política.

La segunda modalidad de la función legislativa, de **carácter especial**, es la que desarrollan los numerales 1 a 17 del artículo constitucional citado cuando establecen en concreto "**casos especiales**" del **ejercicio de la función legislativa**.

De lo anterior es claro que, los supuestos contenidos en los numerales del artículo 159 (antes artículo 153) de la Constitución Política determinan la competencia privativa de la Asamblea Nacional en temas especiales, pero ello no entra en conflicto con la función legislativa genérica que la misma norma autoriza y de la cual deriva la atribución de la Asamblea para expedir leyes, aun cuando esta función no esté expresamente contemplada dentro de los numerales comentados.

En otras palabras, la normativa en referencia faculta a la Asamblea para emitir todas las leyes que sean necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, pero además, de manera especial autoriza a realizar las funciones que se identifican de los ordinales 1 a 17, con énfasis en determinados temas que por su especialidad son de su competencia privativa."  
(Lo resaltado es del Despacho)

La excerpta *ut supra* detona que las funciones legislativas especiales están conformadas por aquellos contemplados en los ordinales del propio artículo 159 *ibidem*, la cual para efectos de esta consulta en su numeral 12 señala:

**"Artículo 159. ...**

12. **Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo**, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas"

(Lo resaltado es del Despacho)

En ocasión de lo expuesto en el numeral 12 del artículo 159 *ibidem*, que atañe a la estructura, funciones y negocios de la Administración, y literalmente supedita el ejercicio de la función legislativa a la presentación de un proyecto por parte del Órgano Ejecutivo, este Despacho estima que los diputados de la Asamblea Nacional no pueden ejercer la iniciativa legislativa para presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de entidades gubernamentales, autoridades, instituciones públicas, entidades públicas o empresas estatales, en virtud

de lo consagrado en el artículo 17, el numeral 12 del artículo 159, y numerales 1 y 2 del artículo 163 de la Constitución Política.

C. Iniciativa legislativa.

La potestad para proponer leyes (iniciativa legislativa) está regulado en los artículos 164 y 165 del Texto Político, en los términos transcritos a continuación:

**"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, 14, 15 y 16 del **artículo 159**.
- b. *Ordinarias*, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo."

(Lo resaltado es 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 Concejo Provincial.*

..."

(Lo resaltado es del Despacho)

En síntesis, las leyes orgánicas son aquellas insertas en la función legislativa especial, identificadas en los ordinales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159 de la Constitución Política, y pueden ser presentadas por las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, los Ministros de Estado, la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el Tribunal Electoral.

Mientras que las leyes ordinarias son las correspondientes a la función legislativa general y a los numerales 5, 6 y 17 del artículo 159 de la Carta Magna, que pueden ser propuestas por cualquier miembro de la Asamblea Nacional, los Ministros de Estado y los Presidentes de los Concejos Provinciales.

De conformidad con el Pleno de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup>, las leyes orgánicas abordan materias de derechos fundamentales, estatutos de autonomía, régimen electoral y demás expresadas en la Carta Fundamental, en tanto que las leyes ordinarias regulan todo tema no contemplado por las leyes orgánicas.

*"Las Leyes Orgánicas son el cuerpo normativo inmediatamente inferior a la Constitución; esto es, porque las **Leyes Orgánicas** son las que desarrollan los **derechos fundamentales y libertades públicas**, las que aprueben los **Estatutos de Autonomía**, el **Régimen Electoral General** y las **demás previstas en la Constitución**. Atendiendo al criterio procedimental, las Leyes Orgánicas requieren de una atención reforzada para su elaboración, modificación o derogación y por ello se exige de la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional de Diputados. Y es que estas Disposiciones Orgánicas recaen sobre materias "cuasi-constitucionales" que desarrollan dichos preceptos por Delegación Constitucional. Ello implica que existe una reserva de Ley Orgánica para determinadas materias que impide su regulación por Ley Ordinaria, y de modo recíproco, dichas Leyes Ordinarias no podrán incluir en su articulado materias que no sean competencia de Ley Orgánica.*

*Por su parte, las Leyes Ordinarias son aquéllas que **no recaen sobre las materias reservadas a Ley Orgánica**: derechos fundamentales y libertades públicas, Estatutos de Autonomía, Régimen Electoral General y demás consignadas en el Ordenamiento Jurídico. Desde la óptica procedimental las Leyes Ordinarias sólo requieren para su elaboración, modificación o derogación la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a la sesión respectiva, que haya obtenido el quórum. Es decir, una Ley Orgánica necesita un mínimo de 36 votos, mientras que la Ordinaria, un mínimo de 19 votos."*  
(Lo resaltado es del Despacho)

Así, se observa que una ley definida en el ordinal 12 del artículo 159 constitucional –concerniente a la estructura, funciones y negocios de la Administración– se cataloga como ley orgánica, con la particularidad que debe ser propuesta por el Órgano Ejecutivo. En consecuencia, esta Procuraduría es de la opinión jurídica que los diputados de la Asamblea Nacional no están facultados para ejercer la iniciativa legislativa y presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de Entidades Gubernamentales, Autoridades, Instituciones Públicas, Entidades Públicas o Empresas Estatales.

Luego de este recorrido jurídico del tema objeto de su consulta, este Despacho concluye de la siguiente manera:

1. Respecto a la primera pregunta, es de la opinión jurídica que los diputados de la Asamblea Nacional no están facultados para ejercer la iniciativa legislativa y presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de entidades gubernamentales, autoridades, instituciones públicas, entidades públicas o empresas estatales, en virtud de la exigencia constitucional que dicho instrumento sea "a propuesta del Órgano Ejecutivo", conforme ordena el ordinal 12 del artículo 159 de la Carta Política.

---

<sup>3</sup> Sentencia de 19 de diciembre de 2019, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

2. En cuanto a su segunda interrogante, estima que los diputados de la Asamblea Nacional no pueden ejercer la iniciativa legislativa para el caso concreto de presentar Anteproyectos de Ley que reformen leyes que establecen facultades, funciones, competencias, estructura u organización de entidades gubernamentales, autoridades, instituciones públicas, entidades públicas o empresas estatales, en virtud de lo consagrado en el artículo 17, el numeral 12 del artículo 159, y numerales 1 y 2 del artículo 163 de la Constitución Política.

De esta manera damos 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.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-155-24