

Panamá, 1 de septiembre de 2026
Nota C-127-26

Licenciado Alvarado:

Ref.: Comparecencia presencial o virtual de embajadores o jefes de misiones diplomáticas del servicio exterior de la República de Panamá, ante una Comisión Permanente de la Asamblea Nacional.

Me dirijo a usted en esta ocasión, con relación a su nota 2026_1228_AN_SG calendada 11 de agosto de 2026, a través de la cual solicita a esta Procuraduría, emitamos concepto respecto a la viabilidad o potestad de la Asamblea Nacional a través de las Comisiones Permanentes para *“...citar o requerir la comparecencia virtual o presencial de los embajadores o jefes de misión diplomática del Servicio Exterior de la República de Panamá, con el propósito que rindan cuentas de su gestión diplomática...”*

Sobre el objeto motivo de consulta, consideramos prudente iniciar aludiendo al principio de legalidad, mismo que se encuentra recogido en el artículo 18 de nuestra Carta Magna y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y conforme al cual, todos los actos administrativos deben realizarse con apego a la ley vigente. Es decir, el servidor público sólo puede hacer lo que la Constitución y la ley le autoricen y por tanto, los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por ley, lo cual se traduce en la presunción de legalidad del acto administrativo.

Expresado lo anterior, hemos de referirnos entonces a las normativas relativas a las atribuciones de las Comisiones Permanentes de la Asamblea y la viabilidad de citar embajadores o jefes de misiones diplomáticas.

Así las cosas, podemos señalar que la Constitución Política de Panamá, le atribuye a la Asamblea Nacional, tres diferentes tipos de funciones: legislativa, judicial y administrativa.¹

En lo atinente a qué comprende la función administrativa de la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia (Pleno), en Fallo de 23 de diciembre de 2022, ha expresado lo siguiente:

Licenciado
Carlos Alvarado González
Secretario General de la Asamblea Nacional
Ciudad.

“La función...”

¹ Artículos 159, 160 y 161 de la Constitución Política de Panamá.

*“La **función administrativa**, que se contextualiza en el presente debate, puede entenderse como el conjunto de actividades, tareas y labores coordinadas, con el propósito entre otras cosas, de fiscalizar la labor que realiza el órgano Ejecutivo en sus funciones, a través de las distintas comisiones adscritas a dicha institución legislativa.” (Lo subrayado es nuestro.)*

Ahora bien, estas funciones administrativas, han sido enumeradas en el artículo 161 de nuestra Carta Magna, observándose en el numeral 9, aquella relacionada con la citación de miembros del Ejecutivo con el objeto de rendir informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia. El artículo *in examine* en su parte relevante señala:

“Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

...

- 9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163...”*

Cónsono con la norma constitucional citada, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, en su Capítulo II denominado “Comisiones Permanentes”, Sección 2ª. “Funciones de las Comisiones Permanentes”, artículo 49, a propósito de la citación de funcionarios señala lo siguiente:

“Artículo 49. Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.”² (Lo subrayado es nuestro.)

De igual forma, del Título X de la misma excerta legal denominado “Funciones Administrativas”, resulta imperante hacer mención al artículo 215, norma que en su parte relevante expresa:

“Artículo 215...

² Mediante fallo de 23 de diciembre de 2022, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional los párrafos segundo y tercero del artículo 49 de la Ley 49 de 1984, “que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional”. Gaceta Oficial Digital N°29735 de miércoles 8 de marzo de 2023.

“Artículo 215. Citación al Pleno y trámite de la propuesta. La Asamblea Nacional, por mayoría simple de sus miembros, podrá citar, al Pleno de la Asamblea, a cualquier Ministro o Ministra de Estado como también a Directores o Directoras Generales de entidades autónomas y semiautónomas y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política.”

De las normas transcritas se desprende que, la Asamblea Nacional podrá girar citaciones a los funcionarios públicos que constituyen la máxima autoridad dentro de determinadas entidades del Estado, así como a funcionarios que requieran de su ratificación para iniciar en propiedad sus funciones, con el fin que rindan informes sobre las materias propias de su competencia, para conocer los actos de la Administración, siendo obligatoria su respuesta.

Es decir, respetando la separación de poderes del Estado y sus respectivas competencias, la Constitución y la ley han dotado a la Asamblea Nacional de instrumentos para ejercer una función fiscalizadora de otro órgano del Estado; a decir de algunos autores, una *“herramienta de control legislativo”*, con el fin de conocer y aclarar de manera puntual temas que, dada su importancia, puedan generar inquietud en la sociedad. Lo anterior, teniendo en consideración, las prohibiciones de que trata el numeral 7 del artículo 163 de la Constitución Política y demás leyes que otorguen a la información un carácter de reserva.

Aunado a ello, deberá tenerse en cuenta, que los temas objeto de citación o informe, han de circunscribirse únicamente a materias de la competencia del funcionario citado en el ejercicio de sus funciones y, la forma en que se llevará a cabo la citación o la rendición de los informes, corresponderá a la Asamblea Nacional conforme a las normativas aplicables.

Así las cosas, de lo anterior se evidencia el carácter restrictivo de las funciones administrativas, que ha otorgado la Constitución Política a la Asamblea Nacional. Al respecto, podemos hacer referencia a lo señalado por el jurista y autor panameño Andrés Beck:

“El artículo 161 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional tiene, entre otras, facultades de nombramiento directo de autoridades como el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Magistrado del Tribunal Electoral que corresponden (161.5), citaciones a los Ministros de Estado, a funcionarios que nombre o ratifique la Asamblea Nacional y directores y gerentes de entidades autónomas y semiautónomas (161.9), restaurar los derechos políticos a quienes perdieron la ciudadanía (161.10), aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y de suspensión de garantías constitucionales conforme al artículo 55 de la Constitución (161.11); y aceptar o rechazar la renuncia del Presidente y del Vicepresidente de la República (161.1).

Las facultades administrativas de la Asamblea Nacional se entienden restringidas al texto y los numerales del artículo 161 de la Constitución. La Corte Suprema de Justicia ha interpretado que, en cuanto a facultades administrativas, el Órgano

Legislativo está limitado única y exclusivamente al ámbito de acción que se encuentre fuera de la literalidad de la norma. (sic) Básicamente, y a diferencia de los poderes legislativos a los que el texto de la Constitución les da una descripción amplia, los poderes administrativos son interpretados restrictiva. (Lo subrayado es nuestro.)³

Por último, debemos resaltar que en el caso concreto de los Embajadores o Jefes de misiones diplomáticas, el artículo 28 de la Ley 28 de 7 de julio de 1999 (*Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores*), establece lo siguiente: “**Los jefes de misión, una vez designados por el Órgano Ejecutivo, deberán comparecer ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa, con el fin de explicar el propósito de su misión y, además, recibir la actualización necesaria en la Academia Diplomática, antes de la presentación de sus cartas credenciales al país designado.**” (El énfasis suplido es nuestro.)

Sobre la base de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría emite las siguientes conclusiones:

1. Las Comisiones Permanentes de la Asamblea en el ejercicio de sus funciones administrativas, podrán citar para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de sus competencias, únicamente a los Ministros o Ministras de Estado, Directores o Directoras Generales de entidades autónomas o semiautónomas y otros, atendiendo al poder de fiscalización que le otorga la Constitución Política y la ley;
2. Los Embajadores o Jefes de misiones diplomáticas no aparecen expresamente incluidos en la norma constitucional (numeral 9 del artículo 161), que otorga la facultad a la Asamblea Nacional, de citar o requerir a ciertos funcionarios para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de sus competencias.
3. La Asamblea Nacional, reconoce la comparecencia de Embajadores o Jefes de misión diplomática designados por el Órgano Ejecutivo, ante la Comisión de Relaciones Exteriores, en atención al ya citado artículo 28 de la Ley No.28 de 1999.

No obstante, dicha comparecencia tiene una naturaleza particular: **se encuentra vinculada al procedimiento constitucional y legislativo relacionado con la designación/ratificación**; por lo tanto, ello no correspondería necesariamente a una potestad general de fiscalización sobre cualquier Embajador o Jefe de misiones diplomáticas, que ya se encuentre ejerciendo funciones en el exterior.

4. Una Comisión Permanente de la Asamblea Nacional, no estaría facultada constitucional ni legalmente, para requerir la comparecencia virtual o presencial de un Embajador o Jefe de misión diplomática, por el solo hecho de ejercer dicho cargo, con el objetivo de que rinda un informe general sobre su gestión.

Lo anterior...

³ BECK, Andrés. “Órgano Legislativo”. Diccionario de Derecho Constitucional Panameño. <https://constitucion.te.gob.pa/organo-legislativo/>

Lo anterior, tomando en consideración que ello podría interferir con las competencias que ostenta el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ser quien dirige, coordina y administra el Servicio Exterior del Estado Panameño.

Una vez atendidos los elementos de su consulta, debemos a su vez recordar que la Procuraduría de la Administración, emitió la Resolución N°.PA/DS-053-2025 de 22 de octubre de 2025, *“Por la cual se dispone el estricto cumplimiento de los artículos 220, numeral 5 de la Constitución Política de la República de Panamá y, los artículos 2, 6 numeral 1, 17 numeral 2, 34 y 81 de la Ley N°38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales en la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, la Secretaría de Asuntos Municipales y las Secretarías Provinciales de la Procuraduría de la Administración”*, debidamente publicada en la Gaceta Oficial N°30398 de jueves 3 de octubre de 2025.

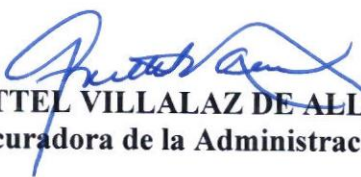
En dicha resolución se dispuso entre otras cosas, lo siguiente:

*“**TERCERO:** En el caso de las consultas jurídicas administrativas, que se presenten, deberán reunir los requisitos del artículo 6, numeral 1 y 81 de la citada Ley N° 38 de 2000.”*

Es por ello que solicitamos con el debido respeto, para consultas sucesivas, que las mismas sean acompañadas del criterio jurídico respectivo, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De esta manera damos contestación a su consulta, señalándole que la orientación vertida por este Despacho, no constituye un pronunciamiento de fondo ni reviste carácter vinculante en cuanto lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/jkp/mabc
C-119-26