



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de septiembre de 2026
Nota C-145-26

Licenciado Alvarado:

Ref.: Funciones de los Diputados Suplentes de la Asamblea Nacional.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su nota No. 2026_1463_AN_SG de 9 de agosto de 2026, recibida en este Despacho el 10 de septiembre del presente año, a través de la cual solicita se emita un pronunciamiento respecto a: *"...Si un diputado suplente puede ejercer las funciones de secretario de una comisión permanente durante el desarrollo de una reunión ordinaria..."* y, *"...Si un Diputado Suplente puede ser habilitado por su principal para participar en una reunión de comisión en aquellos casos en que su Principal se encuentre participando de manera simultánea en otra reunión o actividad oficial de la comisión..."*.

En atención a lo anterior, esta Procuraduría emite su criterio jurídico en los siguientes términos. Veamos:

I. Principio de Legalidad.

Previo a nuestro análisis, es necesario examinar brevemente, uno de los principios más importantes y rectores, dentro de la administración pública, como lo es el *"Principio de Legalidad"*, que rige para los actos o actuaciones de los servidores públicos.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, *el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permitan*¹.

Al respecto, 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,*

Licenciado
CARLOS ALVARADO GONZÁLEZ
Secretario General
Asamblea Nacional
Ciudad.

constituyendo...

¹ *"...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.

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 concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.²

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió que: *“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 emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. Del servidor público.

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto del vocablo “servidor público”, ello, en aras de poder apreciar la connotación y/o vínculo, con el tema consultado.

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra servidor público es definida como *“persona que, de cualquier forma o a cualquier título, trabaja, presta servicios o ejerce un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*

De ahí, que autores como Parra Gutiérrez³, definen al servidor público como: *“aquella persona natural que presta sus servicios personales a una entidad estatal, para satisfacer necesidades de la Función Pública, de carácter laboral, y propias de la dependencia oficial, bajo continuada dependencia y subordinación, en forma permanente, temporal o transitoria, y quien como contraprestación, recibe una remuneración.”*

En ese sentido, nuestra Constitución Política en su artículo 299, precisa que son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y en general, aquellas que perciban remuneración del Estado.

Ahora bien, en esa misma línea de pensamiento, tenemos que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 17

de agosto...

² DROMI, Roberto José. Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111.

³ PARRA GUTIÉRREZ, William René, Ernesto Parra Mejía y Natalia Parra Mejía, Derecho Administrativo Laboral, 4.ª ed., Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2012, p. 124.

de agosto de 2012, definió a los servidores públicos, como toda persona incorporada al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están vinculadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

De ahí, queda claro que todos los Diputados de la Asamblea Nacional, son servidores públicos.

III. De las de las funciones de los Diputados Suplentes de la Asamblea Nacional.

Aclarado lo anterior, y en cuanto a su primera interrogante en la cual nos consulta si los Diputados Suplentes pueden ejercer la funciones de secretario de una comisión permanente durante el desarrollo de una reunión ordinaria, es importante destacar que la Constitución Política de la República de Panamá establece en su artículo 146 que el Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular.

En ese sentido, el artículo 147 de la Constitución Política señala lo siguiente:

“Artículo 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que disponen a continuación:

...

A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado Principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.

...” (Lo destacado es nuestro).

De ahí que, queda claro que cada uno de los setenta y un (71) Diputados de la Asamblea Nacional, **cuentan con un (1) suplente que solo los reemplazará en su ausencia.**

Así las cosas, y en cuanto a las ausencias del Diputado Principal, tenemos que el artículo 224 del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional⁴, establece que cuando el Diputado o Diputada principal deban solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, será reemplazado por su Suplente.

En concordancia con lo anterior el artículo 226 ibidem, señala que el Suplente del Diputado o Diputada sustituirá al Principal solamente a solicitud de licencia de este. En estos casos, el Suplente que actúa prestará juramento ante el Pleno de la Asamblea Nacional al encargarse de la curul por primera vez, por lo que se considerará juramentado para todas las veces posteriores en que actúe.

De todo lo expuesto, queda claro que la participación del Diputado Suplente se hará efectiva en casos de ausencia temporal (solicitud de licencias) del Diputado Principal.

Aclarado lo anterior...

⁴ www.asamblea.gob.pa/Uploads/Transparencia/Articulos/Terciario/262/articulo_ID262.pdf

Aclarado lo anterior, procederemos a examinar los requisitos para la integración de las comisiones y sus directivas:

En primer lugar, tenemos que el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, establece que los miembros de las comisiones serán Diputados y Diputadas que componen la Asamblea Nacional⁵; y además, señala que la Junta Directiva de las comisiones está integrada por un presidente o presidenta, un vicepresidente o vicepresidenta, y un secretario o secretaria, elegidos por mayoría de votos de entre los miembros de la comisión.

De ahí que queda claro que los cargos directivos (presidente o presidenta, un vicepresidente o vicepresidenta, y un secretario o secretaria) de las comisiones permanentes serán escogidos por los comisionados quienes son los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional.

Ahora bien, en cuanto al mecanismo para el reemplazo del secretario de las comisiones permanentes, podemos indicar que luego de un examen minucioso del contenido del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, este no contempla un procedimiento para reemplazar al secretario en las comisiones permanentes. No obstante, el mismo si establece en su artículo 71, lo siguiente:

“Artículo 71. Reunión semanal. Las Comisiones Permanentes se reunirán por lo menos una vez por semana, para considerar los anteproyectos, proyectos de ley y demás asuntos de su competencia. Serán presididas por su Presidente o Presidenta; en ausencia de este, por el Vicepresidente o Vicepresidenta y, en su defecto, por el Secretario o Secretaria”. (Lo destacado es nuestro).

Se colige del artículo citado, que el Secretario de la Comisión podrá presidir las comisiones permanentes cuanto exista la ausencia del Presidente o Presidenta y del Vicepresidente o Vicepresidenta de dicha Comisión.

Por lo tanto, se infiere por analogía, la utilización de los mecanismos contemplados en el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, para el remplazo del Presidente en casos de faltas provisionales. Veamos:

“Artículo 18. Reemplazo de la Presidencia en caso de falta provisional. A falta del Presidente o Presidenta y de los Vicepresidentes o Vicepresidentas, cuando no se tratare de falta absoluta y si fuere urgente la celebración de la sesión por tratarse de asunto cuya gravedad e importancia así lo demande, presidirán los que fueren electos ad hoc por el término indispensable de la sesión. Esta elección será nominal y la dirigirá el Diputado o Diputada cuyo apellido sea el primero en el orden alfabético de la lista”.

En ese sentido, y en cuanto a su primera interrogante, este Despacho llega a las siguientes conclusiones:

1. La participación del Diputado Suplente se hará efectiva en casos de ausencia temporal (solicitud de licencias) del Diputado Principal.

2. Los cargos...

⁵ Cfr. Artículos 43 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

2. Los cargos directivos de las comisiones permanentes (Presidente o Presidenta, un Vicepresidente o Vicepresidenta, y un Secretario o Secretaria) serán escogidos por los comisionados quienes son los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional.
3. El Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional no contempla una norma explícita que establezca el mecanismo de reemplazo del secretario de la comisiones permanente.
4. El Secretario es quien reemplazará al Presidente o Presidenta de la comisión en ausencia de este y del Vicepresidente o Vicepresidenta, y por tanto se infiere que su reemplazo se realizará por analogía en atención los mecanismos contemplados en el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional (artículo 18).
5. Los cargos directivos de las comisiones permanentes, son considerados cargo intransferible, así como los cargos directivos del Pleno de la Asamblea Nacional.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría acoge el criterio jurídico de la Secretaría General de la Asamblea Nacional respecto a su primera interrogante. En ese sentido, si bien no existe una normativa explícita sobre el reemplazo del secretario de la comisión, coincidimos que dicho cargo debe ser ocupado por diputados principales por tratarse de un cargo intransferible, así como los cargos directivos del Pleno de la Asamblea Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que, ante la ausencia de Diputados Principales para ocupar el cargo de Secretario Ad Hoc, el cargo de Secretario Ad Hoc sea ejercido de manera temporal por un diputado suplente debidamente habilitado.

En cuanto a su segunda interrogante, relativa a la viabilidad de habilitar a un diputado suplente en una comisión mientras el principal participa simultáneamente en otra actividad oficial, es necesario precisar nuestro criterio anterior. Como hemos indicado en párrafos precedentes, el diputado suplente solo podrá hacer efectiva su participación ante la ausencia temporal del principal (mediante solicitud de licencia). Su función es reemplazar al principal “en sus faltas”, conforme a lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución Política.

Es importante señalar que en Sentencia de diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado en cuanto a este tema. Veamos:

*“Otro artículo de la Carta Magna que no podemos soslayar en el presente análisis es el 156, el cual reafirma lo que hemos venido sosteniendo de que el Suplente del Diputado ejerce funciones legislativas cuando suple en el cargo al Diputado Principal y por ello, la prohibición expresa contenida en dicho artículo, cuando establece que ‘Los Diputados y suplentes, **cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo,** no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si lo hicieren, se produciría la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso. Se Exceptúan...’*

Lo anterior reafirma que el Diputado y su Suplente no pueden ejercer en forma paralela o simultánea la función legislativa para la cual fueron electos, pues tal como lo estableció la Carta Magna,

la función...

la función legislativa del Estado está a cargo de la corporación denominada Asamblea Nacional, conformada por 71 Diputados".
(Lo destacado es nuestro).

De la lectura anterior, se desprende sin lugar a dudas, que la Corte Suprema de Justicia, ya ha emitido pronunciamiento en cuanto al tema consultado, señalando que el Diputado Principal y su Suplente no pueden ejercer en forma paralela o simultáneamente la función legislativa para cual fueron electos.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole 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.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/ca
Exp. C-140-26