



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de octubre de 2025  
Nota C-262-25

Honorable Diputada:

Ref.: Facultad de la Asamblea Nacional para crear Juntas Técnicas, específicamente en el Proyecto de Ley No.310, que establece la Junta Técnica de Administración de Propiedad Horizontal del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sin que ello contravenga lo dispuesto en la Constitución de la República de Panamá, en su artículo 159, Numeral 12, y Artículo 163, Numeral 1.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota 2025\_303\_AN\_DHD-GMHL\_8-4, recibida el día 24 de septiembre de 2025, mediante la cual eleva formal consulta respecto a *"si la Asamblea Nacional está facultada para crear Juntas Técnicas, específicamente en el Proyecto de Ley 310, que establece la Junta Técnica de Administración de Propiedad Horizontal del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sin que ello contravenga lo dispuesto en la Constitución de la República de Panamá, en su Artículo 159, Numeral 12, y Artículo 163, Numeral 1"*.

Revisada la interrogante plasmada en el escrito petitorio, este Despacho estima conducente iniciar el análisis requerido con la revisión de la Carta Magna patria, que en su artículo 18 consagra el principio de legalidad, en concordancia con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General.

Así, conforme dicho principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas 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.

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*

Honorable Diputada  
**GRACIELA M. HERNÁNDEZ L.**  
Circuito 8-4 de la  
Asamblea Nacional  
Ciudad

*concurencia...*

*conurrencia 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).*

Es importante resaltar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en diversas decisiones judiciales (jurisprudencia), ha manifestado la importancia de este principio de estricta legalidad. Sobre el particular, a través de la Resolución fechada 22 de febrero 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.

Establecido lo anterior, el artículo 159 del Texto Fundamental, indica que *“la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento y ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución”*, materia que ha sido previamente abordada por esta Procuraduría en la Consultas C-167-24 de 29 de agosto de 2024<sup>1</sup>, C-055-25 de 11 de marzo de 2025<sup>2</sup>, y C-081-25 de 1 de abril de 2025<sup>3</sup>, entre otras. Con ello, la norma máxima panameña ampara la competencia constitucional que ostenta la Asamblea Nacional para expedir, modificar o derogar las leyes y códigos, necesarias para el cumplimiento de los fines y funciones del Estado.

El artículo 159 arriba citado, ha sido analizado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 25 de enero de 2011, en la cual razona sobre la existencia de una función legislativa con **carácter genérico** –que consagra la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones estatales consignadas en la Constitución–, y otra con **carácter especial** –que contempla el ejercicio de la función legislativa en temas específicos, desarrollados en los numerales 1 a 17 del mismo artículo constitucional–, concluyendo 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**”*. (Lo resaltado es del Despacho)

En lo relativo al numeral 12 del artículo 159 *ibídem*, se observa que el refiere el ejercicio de la

*función...*

<sup>1</sup> <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-167-24>

<sup>2</sup> <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-055-25>

<sup>3</sup> <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-081-25>

*función legislativa en un tema específico, al señalar la atribución de "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".*

En consecuencia, se colige que en asuntos que atañen a la estructura, funciones y negocios de la Administración, la Carta Magna supedita el ejercicio de la función legislativa a la presentación de una propuesta por parte del Órgano Ejecutivo, en virtud de lo consagrado en el artículo 18, el numeral 12 del artículo 159, y numerales 1 y 2 del artículo 163 de la Constitución Política.

De esta manera se da 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.

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

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc  
C-241-25