



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de marzo de 2024
Nota C-039-24

Honorable Diputado
RAÚL G. PINEDA V
Presidente de la Comisión de Credenciales, Reglamento,
Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales de la Asamblea Nacional
Ciudad.

Ref.: Interpretación del numeral 1, del artículo 50 del Reglamento Orgánico del
Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Honorable señor Diputado:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública nos permitimos, ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho, en los siguientes términos:

"La duda que me surge, versa sobre las funciones administrativas propias de la Comisión, que me honro en presidir, según lo dispuesto en el artículo 50 del Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Nacional que en su redacción vigente dispone:

'Artículo 50. Credenciales. La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales tienen (sic) como funciones estudiar, proponer proyectos y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Conocer de la renuncia del cargo de Diputado o Diputada de la Asamblea Nacional.

...

En cuanto a la norma antes citada, me gustaría conocer, según su opinión técnica:

¿Cuál es el alcance de la disposición y qué tipo de trámite, en su criterio, debería adelantar la Comisión para cumplir a cabalidad el espíritu de la norma y por tanto las funciones correspondientes a la misma?" (El resaltado es del consultante).

Esta Procuraduría es del criterio jurídico que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, tiene la facultad privativa para conocer de la renuncia del cargo de Diputado y Diputada de la Asamblea Nacional y, con posterioridad a ello, a través de la Secretaría General de ese mismo Órgano del Estado, poner en conocimiento, mediante el trámite oficial correspondiente (*una Nota, un Informe, un Acta*) al Presidente de la Asamblea Nacional, conforme sea el trámite propio que ejerce dicha Secretaría General, al tenor de lo establecido en el numeral 3 del artículo 25 (*Funciones sobre el manejo de la documentación e información oficial*), del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (*Informar al Presidente o Presidenta de toda documentación para su conocimiento*).

Nuestro dictamen jurídico lo desarrollaremos sobre la base de la normativa vigente, aplicable cronológicamente y un análisis exegético, de la regulación del tema objeto de su consulta; es decir, desde el ámbito constitucional, legal, reglamentario y doctrinal.

Es necesario iniciar el presente análisis jurídico, examinando brevemente, uno de los principios más importantes y rectores, dentro de la administración pública, como lo es el **"PRINCIPIO DE LEGALIDAD"**, tanto de los actos administrativos como de los funcionarios públicos que los emiten. Veamos:

I. Del principio de legalidad de los actos administrativos.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional es el instrumento base que utiliza este órgano del Estado, codificado de manera tal que facilite el trabajo legislativo, es decir, está orientado a servir a las tareas cotidianas de los Diputados y funcionarios del Órgano Legislativo. Así, se resguarda el principio constitucional de legalidad, debidamente establecido en el artículo 18, que a la letra dice:

"Artículo 18. Los particulares sólo 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".

La norma constitucional arriba citada, es concordante con el artículo 34 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 otras disposiciones especiales":

"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 arreglo al principio de estricta legalidad".

Lo anterior, sin dejar a un lado que, la norma también mandata que las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y que éstos estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Resulta que, el principio de legalidad establece los límites o frenos que tienen los funcionarios que ostentan altos cargos públicos, a fin de que sus actuaciones procuren satisfacer el interés de la colectividad por encima de cualquier interés particular. El no cumplir con el principio de legalidad, puede traer al funcionario serias consecuencias en el ámbito administrativo, civil y penal.

Por último y, no menos importante, tenemos que señalar que el servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Política, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche¹.

La importancia del principio de legalidad se sustenta en garantizar esos derechos fundamentales que tienen los ciudadanos frente a la Administración Pública, quienes se encuentran en una situación de desventaja por la supremacía del Poder Público.

En síntesis, el principio de legalidad garantiza que todas las actuaciones de la Administración Pública queden sometidas al derecho y sean controladas, por el Poder Judicial. Doctrinalmente el principio de legalidad es el elemento medular del Estado de Derecho, ya que todas las actuaciones de la Administración Pública, quedan sujetas al acatamiento del ordenamiento jurídico y son controladas por el Poder Judicial, a través de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala, ejerce el control de la legalidad en relación a los actos administrativos y debe velar por una tutela judicial efectiva que proteja a los ciudadanos en sus derechos fundamentales.

II. De la Constitución Política de la República de Panamá.

"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 se dispone a continuación:

1.

...

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

¹Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, "Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central". Capítulo III. PRINCIPIOS PARTICULARES. ARTÍCULO 15. LEGALIDAD.

Artículo 148. Los Diputados serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República.”

• **Consideraciones acerca de estas disposiciones constitucionales:**

1. Ante la ausencia del Diputado principal, corresponderá a su Suplente reemplazarlo;
2. El período en el ejercicio del cargo es de cinco (5) años;
3. Se desprende con meridiana claridad que, si un Diputado no termina su periodo, corresponderá al suplente la terminación del mismo.

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

1. ...
2. ***Admitir o rechazar la renuncia*** del Presidente y del Vicepresidente de la República.

...” (El resaltado y cursiva es de la Procuraduría).

• **Consideración acerca de esta disposición constitucional:**

1. La renuncia al cargo de estos funcionarios, *depende y está condicionada* a la aceptación o no, por parte de la Asamblea Nacional.

III. Del Código Administrativo.

“
Capítulo Segundo
Nombramiento, aceptación,
juramentación y posesión de empleados

Artículo 759. Para ser Diputado a la Asamblea, Consejero Municipal, Secretario o Subsecretario de Estado, empleado diplomático o consular, Secretario de funcionarios o de corporaciones judiciales o administrativas y para ejercer cualquier destino público de mando y jurisdicción se necesita ser ciudadano panameño.”

Capítulo Tercero
Período de duración de los empleados

“**Artículo 786.** Los Diputados a la Asamblea Nacional durarán en sus destinos cuatro años contados desde el primero de septiembre siguiente a su elección.”

- Consideraciones acerca de estas normas legales:
 1. A parte del nombramiento y la duración en el cargo, la norma (*el Código*), no atiende más allá, el tema de la renuncia de un Diputado;
 2. No obstante lo señalado en la norma arriba citada respecto del período de duración, el propio Código refiere a la norma constitucional que establece que dicho período es de cinco (5) años.

IV. Del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional

“
Capítulo II
Secretaría General de la Asamblea Nacional

“Artículo 25. Funciones sobre el manejo de la documentación e información oficial. Son funciones del Secretario o Secretaria General relativas al manejo de la documentación e información oficial de la Asamblea Nacional:

1. ...
- ...
3. Informar al Presidente o Presidenta de toda documentación para su conocimiento, quien la regresará a la Secretaría General con la leyenda “Enterado” y solicitará lo que crea conveniente.
4. Llevar un registro de entrega y devolución de todos los documentos que pasen a las Comisiones, grupos especiales o comitivas de la Asamblea. (El subrayado es nuestro).

- Consideraciones acerca de esta disposición legal:
 1. Respecto del manejo de toda la documentación oficial, ésta (la Secretaria) debe informar al Presidente o Presidenta;
 2. Mantiene control de toda documentación que pase a las Comisiones.

“
Título III
Comisiones de la Asamblea Nacional
Capítulo II
Comisiones Permanentes
Sección 2ª.

Funciones de las Comisiones Permanentes
Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales
Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales

“Artículo 50. Credenciales. La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales tiene como

funciones estudiar, proponer proyectos y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Conocer de la renuncia del cargo de Diputado o Diputada de la Asamblea Nacional.
...” (El resaltado es de la Procuraduría).

- Consideraciones acerca de esta disposición legal:

1. Es función de la Comisión de Credenciales Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales:
 - a. Emitir concepto y,
 - b. Conocer de la renuncia del cargo de Diputado o Diputada de la Asamblea Nacional.
2. Es necesario y obligante, que dicho trámite se cumpla, para que se perfeccione correctamente el procedimiento de la renuncia; es decir, que la Comisión tenga conocimiento del escrito de renuncia presentado;
3. Se desprende con meridiana claridad, que posterior al conocimiento formal por parte de la Comisión de Credenciales Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, de la renuncia presentada, se deberá poner en conocimiento al Honorable señor Presidente de la Asamblea Nacional;

Ahora bien, resulta necesario hacer un análisis más detallado de la norma in comento, por ser este el tema fundamental de su consulta. Veamos:

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se destacan del artículo transcrito, y que llaman la atención analizar:

1. El texto mismo de la norma (*artículo 50*) y,
2. El numeral 1 de dicho artículo.

- Del artículo 50 solamente

“Artículo 50. Credenciales. La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos y emitir concepto sobre los siguientes temas:

Dentro del desarrollo propio, según la técnica de redacción utilizada, debemos entender cuáles fueron las pautas o reglas que se siguieron al momento que el Legislador patrio

redactó la norma, es decir, el sentido de la escritura y/o la oración debe ser claro, coherente, así como tener cohesión y precisión en el mensaje que se desea transmitir.

Con lo anterior queremos explicar, que sólo el contexto del artículo 50, sin entrar a observar sus numerales, tiene una función y propósito, que con su simple lectura entendemos la intención del legislador. Por ello, está claro que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales tiene tres (3) primeras funciones:

1. Estudiar;
2. Proponer proyectos y,
3. Emitir concepto.

No obstante, según como está redactado el artículo, pareciera que dichas funciones condicionan al número plural de numerales que le devienen con posterioridad. Ello, a criterio de esta Procuraduría, pareciera traer consigo una posible confusión, al momento de pretender interpretarlo jurídicamente. Pero resulta que, a juicio de este Despacho, estas tres funciones (estudiar, proponer proyectos y emitir concepto) no condicionan la función independiente de cada numeral, y lo pasamos a explicar.

Resulta importante observar, que todos los numerales que contiene el artículo 50, están precedidos de un verbo rector en presente indicativo (conocer, examinar, estudiar, investigar, promover entre otros) lo cual quiere decir, que el verbo rector en pasado es: lo que ya ocurrió; en presente: lo que está ocurriendo y, en futuro, lo que ocurrirá. En razón de lo anterior, debemos analizar entonces, el verbo rector del numeral 1 del artículo 50:

“Artículo 50. Credenciales. La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Conocer de la renuncia del cargo de Diputado o Diputada de la Asamblea Nacional.
...” (El resaltado es de la Procuraduría).

- Del verbo conocer

Para la Real Academia Española, conocer significa:

“1. tr. Averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas.

Sin.: averiguar, enterarse, informarse

Ant.: desconocer, ignorar²

Otros significados lo definen como: "Entender o tener información sobre algo³

Vista de manera sencilla y correcta la definición del vocablo y/o término "conocer", podemos concluir que dicha expresión alude a estar enterado de un suceso o noticia.

V. Consideraciones finales:

1. Se debe tener claro, que la renuncia a un cargo público es un derecho y una decisión libre, autónoma y justificada, para separarse del ejercicio de una función pública en una determinada posición;
2. La renuncia a un cargo público, es una forma de manifestación de la voluntad personal y una expresión del ejercicio de su libertad; por lo tanto, su presentación comporta, para el Estado, la obligación de aceptarla dentro de un término razonable, salvo las excepciones determinadas por la Constitución Política o la ley;
3. La renuncia al cargo de Diputado de la Asamblea, deberá ser en todo momento de conocimiento de la Comisión de Credenciales Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, tal como lo dispone el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.
4. El contenido del artículo 50 tal como está redactado, no condiciona ni determina, las otras funciones que posee la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales y que se encuentran, desarrolladas en sus doce (12) numerales;
5. La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, tiene la función de estudiar, proponer proyectos, emitir concepto y a parte de estas, las demás que se desarrollan en todos sus numerales.

Todo lo anterior nos lleva a concluir, que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, tiene la facultad privativa para conocer de la renuncia, y solamente a conocer de la misma, del cargo de Diputado y Diputada de la Asamblea Nacional. Con posterioridad a ello, a través de la Secretaría General de ese mismo Órgano del Estado, pondrá en conocimiento, mediante el trámite oficial correspondiente (*una Nota, un Informe un Acta*) al Presidente de la Asamblea Nacional, conforme sea el trámite propio que ejerce dicha Secretaría General, al tenor de lo establecido en el numeral 3 del artículo 25 (*Funciones sobre el manejo de la documentación e información oficial*), del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (*Informar al Presidente o Presidenta de toda documentación para su conocimiento*).

² <https://dle.rae.es/conocer>

³ <https://conjugar-verbos.com/conocer/>

Se ha de entender que, una vez emitida la nota, informe o acta que ha de enviarse al presidente de la Asamblea Nacional, es para que éste inmediatamente proceda a realizar las notificaciones correspondientes como, por ejemplo, a la Contraloría General de la República a objeto que cese el pago del diputado o diputada que haya presentado su renuncia, así como a otras autoridades que así lo requieran.

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.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jabsm
C-038-24