

, 27 de abril de 1987.

Su Excelencia
Licdo. Nander A. Pitty Velásquez
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a la solicitud contenida en su atenta Nota No.235-Leg fechada 20 de abril corriente, paso a seguidas a emitir mi criterio respecto de "la recta interpretación del num. 9 del artículo 155 de la Constitución Política de la República de Panamá".

Como no escapa al conocimiento del señor Ministro, la opinión que este Despacho vierta respecto del punto de interés queda supeditado al que en su oportunidad declare el Pleno de la honorable Corte Suprema de Justicia, puesto que se trata de la interpretación de una norma constitucional, cuya guarda ha sido centralizada en esa Alta Corporación de Justicia, por virtud de lo establecido en el art. 203, numeral 1, de la Carta Política vigente.

El artículo 155, num.9 del Texto Fundamental es del siguiente tenor:-

"Artículo 155.- Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

-
-
- 9.- Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Organo 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 las

que se refiere el numeral once del artículo 153, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Legislativa requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 157, numeral 7. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Legislativa. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico."

Esta norma tiene como antecedentes en nuestro sistema el num.9 del artículo 120 de la Constitución de 1946, cuyo contenido era el siguiente:-

Artículo 120.-Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

-

 9.- Solicitar de los Ministros de Estado informes verbales o escritos y requerir su asistencia a las sesiones, expresando su objeto, cuando resuelva que ello es necesario para ilustrar el debate; y
 10.-

Antecedentes más remotos se encuentran igualmente en los numerales 9 del art. 90 de la Constitución de 1941 y 8o. del art. 67 de la Constitución de 1904, que facultaban a la Asamblea Legislativa para solicitar a los Ministros o Secretarios de Estado "informes verbales o escritos".

Todas nuestras Constituciones, de acuerdo con las normas ya citadas, señalan en forma expresa que es función administrativa de la Asamblea solicitar informes verbales o escritos a los referidos funcionarios. Se trata, por tanto, de una atribución conferida al Organismo Legislativo, como organismo estatal integrado

por los legisladores que la propia Constitución y demás leyes determinan.

En consecuencia, quien puede ejercer en la actualidad la facultad correspondiente es la Asamblea Legislativa, con arreglo a la norma constitucional originalmente indicada.

El criterio anterior se refleja en lo expresado por el Dr. César A. Quintero en los siguientes fragmentos de su obra, al comentar la referida norma de la Constitución de 1946:-

"3. Potestad con respecto a los Ministros de Estado. Dos importantes facultades de orden administrativo atribuye el artículo 120 a la Asamblea con respecto a los Ministros de Estado: la de solicitarles informes e incluso exigirles la asistencia a las sesiones parlamentarias (ordinal 9o.); y la de darles votos de censura (ordinal 7o.).

Las dos especialmente esta última, son modalidades de los gobiernos parlamentarios que se han introducido en el nuestro, no obstante ser presidencial.

A pesar del orden en que aparecen en el artículo 120, examinaremos primero el ordinal 9o. y luego el 7.

a) Facultad para requerir la asistencia de los Ministros a las sesiones. En los regímenes presidenciales rígidos, como el de los Estados Unidos de América, los Ministros de Estado, que allá se llaman Secretarios, no pueden rendir informes al Congreso ni asistir a sus sesiones y menos puede éste exigirles asistencia a las mismas. Todo ello iría contra la interpretación rígida de la separación de los poderes.

En cambio, las Constituciones de muchos países hispanoamericanos establecen que los Ministros o Secretarios de Estado tienen derecho a asistir a las sesiones del órgano legislativo e, incluso, el deber de hacerlo cuando éste requiera la presencia de uno o más de ellos.

Se trata, como ya lo indicamos, de una práctica de los sistemas parlamentarios, que la mayoría de los países

hispanoamericanos ha adoptado, algunos desde los comienzos mismos de su vida republicana.

A este respecto, Panamá ha seguido siempre la tradición de la mayoría de los países hispanoamericanos.

Así, el artículo 67 de la Constitución de 1904 señalaba entre las funciones administrativas de la Asamblea la de 'Pedir a los Secretarios de Estado los informes verbales o por escrito que necesite' (ordinal 8o.).

Además, el artículo 86 de dicha Constitución decía:-

'Los Secretarios de Estado son el órgano único de comunicación del Poder Ejecutivo con la Asamblea Nacional; pueden proponer proyectos de ley y tomar parte en los debates'.

Y el 88 de la misma Carta agregaba:

'La Asamblea Nacional puede requerir la asistencia de los Secretarios de Estado, cuando ella lo tenga a bien'.

Vemos, pues, que el precepto contenido en el ordinal 9o. del artículo 120 no extraña una novedad en nuestro decreto constitucional ni en el derecho constitucional hispanoamericano." (QUINTERO, César A. Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Librería Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, págs. 568 - 569).

La circunstancia de que tal atribución de citar o requerir informes verbales o escritos de los Ministros de Estado, Directores Generales o Gerentes de las entidades autónomas y demás funcionarios que la Carta Política señala sea ejercida por la Asamblea Legislativa, deriva de otras normas jurídicas que desarrollan las del texto constitucional. En efecto, el artículo 212 de la Ley 58 de 1967, por el cual se dictó "El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional", dispuso lo siguiente:

"Artículo 212.- La Asamblea podrá solicitar de los Ministros de Estado, Magistrados, del Contralor General de la República, del Procurador

General de la Nación, de los Directores de las Entidades Autónomas y Semiautónomas o de cualquier otro funcionario, informes verbales o escritos y requerir su asistencia a las sesiones, expresando su objeto, cuando resuelva que ello es necesario para ilustrar el debate; y se les avisará con tres (3) días de anticipación, por lo menos, salvo los casos de reconocida urgencia declarada por la Cámara."

Como surge claramente de su texto, la facultad de requerir de los Ministros de Estado y otros funcionarios allí señalados "informes verbales o escritos y requerir su asistencia a las sesiones", era atribuida en forma expresa a la propia Asamblea. Para ello, era necesario que la Cámara Legislativa decidiese por mayoría sobre la solicitud del informe o citación ~~correspondiente~~, tal como se desprende de la norma reproducida y de los ~~artículos~~ 211 y 295 de la referida ley; en tal supuesto se exigía que la proposición respectiva fuese presentada únicamente por los Diputados y discutida en un sólo debate, a menos que la propia Asamblea decidiese lo contrario.

Por su parte, la Ley 49 de 1984, "por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa", en sus artículos 106, 108 y 200 contienen normas similares a las que se acaban de comentar, esto es, disponen que toda proposición o moción que se presente en el seno de la Asamblea Legislativa para obtener una resolución "que no sea legislativa, sólo podrá ser presentada por los Legisladores", que ninguna proposición será sometida a votación sin haber sido previamente discutida y que la Asamblea Legislativa "por mayoría simple de sus miembros podrá citar al pleno de la Asamblea a cualquier Ministro de Estado como también a Directores Generales de entidades Autónomas y Semi-Autónomas y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 de la Constitución Nacional".

De estas normas se desprende, en primer lugar, que la citación o requerimiento para que los Ministros de Estado "rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Legislativa requiera para el desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 157", de la propia Carta, debe ser aprobada como consecuencia de moción presentada en el seno de la misma; y es viable cuando se refiera a los fines que la norma constitucional comentada señala.

En segundo lugar, la citación o requerimiento para la rendición de los citados informes escritos o verbales debe referirse únicamente a los servidores públicos señalados en el citado num.9 del artículo 155 de la Constitución, esto es, aquellos que nombre o ratifique el Organismo Legislativo, Ministros de Estado,

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 señalados en el numeral 11 del artículo 153 de la Carta Política. Esto se desprende de lo que a texto expreso dispone dicho numeral y del principio de legalidad, recogido en los artículos 17 y 18 de nuestra Carta Política, según el cual los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley autoriza.

El segundo momento del citado numeral dispone que, cuando los informes deban ser rendidos verbalmente, las citaciones se harán "con anticipación no menor de 48 horas y formularse en cuestionario escrito y específico".

Aunque el texto de esta norma es claro, me permito indicar que, según ella, la citación en tal supuesto debe formularse al respectivo funcionario con una antelación de 48 horas o más. De igual manera, la norma exige que el cuestionario se consigne por escrito y de manera específica.

Pienso que esta exigencia de nuestra Carta Política vigente responde a la necesidad de que el servidor público objeto de la citación pueda prepararse adecuadamente y reunir toda la información y elementos de juicio necesarios para cumplir adecuadamente con este cometido.

En tercer lugar, el numeral 9 comentado dispone que el funcionario que debe rendir el informe deberá concurrir y ser oído en la sesión para la cual fue citado, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Legislativa. Esto significa que no puede exigirsele a dicho funcionario que concorra a una sesión diferente, aunque el debate puede continuar en sesiones siguientes sobre el mismo tema, cuando así lo decida la Asamblea Legislativa. La norma prohíbe, además, que el debate se extienda a asuntos ajenos al cuestionario específico sobre el que versó la citación.

Esta norma responde, a mi juicio, a la necesidad de que no se aborden temas diferentes a aquellos sobre los que debe referirse el informe, porque tales temas fueron los que constituyeron la causa de la citación; de donde se sigue que otros se saldrían del marco de la misma.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, le reitero mi aprecio y consideración.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dc.deb.