



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de octubre de 2020
C-119-20

H.D. Mayín Correa
Diputada de la República
Asamblea Nacional
Ciudad.

Ref: Alcance de la atribución constitucional del Órgano Ejecutivo, contemplada en el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política.

Señora Diputada:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir como concejero jurídico de los servidores públicos administrativos, me dirijo a usted a fin de dar respuesta a su nota sin número, fechada 6 de octubre de 2020, recibida en este Despacho en esa misma fecha, por la cual formula las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Puede la Asamblea Nacional, por medio de la Comisión de Relaciones Exteriores, dentro de su facultad legislativa, promover un anteproyecto de Ley, que permita reglamentar el contenido de dicho numeral 9 del artículo 184? ¿O su contenido no permite de forma alguna reglamentar o regular, su contenido o dicha facultad presidencial, cuando el numeral 16 establece la Reserva de Ley?
2. Qué(*sic*) teniendo en cuenta que dentro de las facultades otorgadas al Presidente de la República, se encuentra la de dirigir las Relaciones Exteriores, ¿Puede la Comisión de Relaciones Exteriores o algún Miembro de la Asamblea Nacional, ¿Llámesse Diputado(a), proponer un anteproyecto de Ley por medio del cual se regule y reglamente el procedimiento que debe existir para el Rompimiento de las Relaciones Diplomáticas con otros Estados, así como el Establecimiento(*sic*) restablecimiento de las mismas?
3. Al no existir en la República de Panamá, normativa vigente, que regule el Procedimiento del establecimiento, así como del rompimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados, más allá de la práctica y lo establecido por la Convención de Viena en sus artículos 2 y 45 que no tiene(*sic*) un procedimiento. ¿Puede la Asamblea Nacional o uno de sus miembros, presentar un proyecto de ley que regule el procedimiento que se debe seguir, para la toma de dichas decisiones, incluyendo la aprobación previa, por parte de la Asamblea Nacional, pero sin quitar la potestad al Presidente de la República?”

Del principio de legalidad dentro de nuestro derecho positivo:

A. **Marco constitucional, artículo 18:**

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables antes las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. **Marco legal, artículo 34 de la Ley N° 38 de 2,000:**

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menos cabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....”
(El subrayado es nuestro).

Estos principios cardinales de Derecho, recogidos en nuestro ordenamiento positivo, advierten los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a la Constitución y 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 Constitución y ley le permitan.*

Ahora bien, con relación a su primera interrogante, es la opinión de este Despacho que no es jurídicamente viable que la Asamblea Nacional, por conducto de la Comisión de Relaciones Exteriores o alguno de sus Diputados o Diputadas presente iniciativas legislativas tendientes a regular la potestad del Órgano Ejecutivo establecida en el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política, de dirigir las relaciones exteriores y celebrar tratados y convenios internacionales; puesto que, la función que en concordancia con dicho precepto ha sido asignada a la Asamblea Nacional, de aprobar o desaprobar lo previamente negociado por el Ejecutivo, establecida en el numeral 3 del artículo 159 del texto constitucional, debe interpretarse de manera restrictiva, lo que conlleva que ésta no pueda modificar la voluntad del Poder Ejecutivo, manifiesta en los compromisos que, en atención a los mejores intereses nacionales y a la política exterior que en procura de los mismos hubiere trazado, estimare oportuno y conveniente adquirir.

En cuanto al contenido de su segunda y tercera preguntas, somos del criterio que, tampoco puede la Asamblea Nacional, por conducto de la Comisión de Relaciones Exteriores o alguno de sus Diputados o Diputadas, ejercitar su iniciativa legislativa para proponer proyectos de leyes orgánicas que impliquen regular el procedimiento a seguir para el establecimiento o, en su caso, la ruptura de relaciones diplomáticas con otros Estados, porque éstas son materias amparadas por la Convención de Viena de 1961, “(...) *sobre Relaciones Diplomáticas y sus protocolos anexos (...)*”, específicamente en los artículos 2 y 45; la cual fue aprobada en todas sus partes por la Asamblea Nacional de Panamá, mediante la Ley N.º65 de 4 de febrero de 1963; lo que evidencia que este Poder del Estado

ya ejercitó en su momento, la atribución constitucional de aprobar o improbar lo previamente negociado por el Poder Ejecutivo sobre el particular.

A continuación nos permitimos externarle las consideraciones y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha opinión:

En cuanto a su primera interrogante, referente a la viabilidad jurídica de que la Asamblea Nacional, por conducto de la Comisión de Relaciones Exteriores pueda promover un anteproyecto de Ley que permita reglamentar la potestad del Órgano Ejecutivo, establecida en el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política, resulta pertinente traer a colación el texto del numeral 3 del artículo 159 y del numeral 9 del artículo 184 de la Carta Magna, concordante con aquél, los cuales preceptúan lo siguiente:

“Artículo 159. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en **expedir las leyes necesarias para** el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

(...)

3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministerio respectivo.

(...)

9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.”

Sobre el alcance de las funciones públicas que al tenor de los citados preceptos constitucionales le corresponde ejercer al Órgano Ejecutivo, por una parte y, a la Asamblea Nacional por la otra, en opinión jurídica proferida por esta Procuraduría mediante la Nota N.º140 de 8 de octubre de 1985, la cual mantenemos, se precisó lo siguiente:

“(…) en nuestro país, al igual que en los restantes a partir del siglo pasado, la facultad de negociar y celebrar tratados y convenios internacionales ha correspondido al Órgano Ejecutivo, con la obligación de someterlos ulteriormente a la consideración del Órgano Legislativo para su aprobación o desaprobación. Así lo estableció el artículo 73, ord. 3, de la Constitución de 1904; el 109, num.10, de la Constitución de 1941; el 144, num.8, de la Constitución de 1946; el 163, un.4, de la Constitución de 1972 (en su versión original) y el artículo 179, num. 9, de la Carta Política vigente, según las reformas introducidas por el Acto Constitucional de 1983.

(...)

De acuerdo con la norma vigente, y lo que ha sido la práctica habitual, es atribución del Órgano Ejecutivo dirigir las relaciones exteriores del país y negociar y celebrar tratados y convenios públicos con otros Estados, a condición de que los mismos se sometan a ulterior aprobación del Órgano(sic) Legislativo.

(...)

Puede concluirse, entonces, que **todas nuestras Cartas Políticas que han regido durante nuestra vida republicana, han facultado al Órgano Legislativo únicamente para aprobar o improbar los tratados previamente negociados y celebrados por el Órgano Ejecutivo.** El acto de ratificación, al que se han referido la Constitución de 1904 y la que actualmente nos rige, es posterior al de aprobación y ya no concierne a la Honorable Asamblea Legislativa.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define la 'ratificación' como 'el acto internacional así denominado, por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado'. (Ver Ley 17 de 1979 de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos'.

El Dr. Linares, al hacer la distinción entre ambos actos y refiriéndose a nuestra Constitución de 1971, expresa:

'La ratificación, para concluir, no debe ser confundida con la aprobación previa del parlamento o de otro órgano del Estado, que el derecho interno de muchos países exige para que todos los tratados o algunos de ellos puedan ser ratificados. Ya hemos visto, v.g., que de acuerdo con el artículo 141, ord. 1º, de la Constitución de la República en función legislativa de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la de aprobar o improbar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo. Y no debe ser confundida, porque como bien ha dicho la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas; 'La ratificación o aprobación parlamentaria de un tratado conforme al derecho interno está relacionada con la ratificación en el plano internacional, toda vez que sin ella se carecería de la autorización constitucional necesaria para ejecutar el acto internacional de ratificación. Sin embargo la ratificación internacional y la ratificación constitucional son actos de procedimientos enteramente diferentes'. La constitucional, agregamos nosotros, se lleva a cabo en la esfera interna o doméstica, mientras que la internacional en la externa o interestatal. La constitucional, además, procede del parlamento u órgano del Estado al cual el derecho interno hubiere atribuido tal potestad, mientras que la internacional es por lo general un acto del Jefe de Estado.' (V.ob.cit., pág.257)." (Resaltado y subrayado del Despacho)

La doctrina y jurisprudencia comparada también se han referido a esta materia, en similar sentido, por lo que estimamos pertinente reproducir un extracto de lo señalado por el autor Manuel Alberto Restrepo-Medina en su artículo académico denominado:

*“Concepto y titularidad de la iniciativa legislativa. Precisiones de la jurisprudencia constitucional”*¹, en cuanto a la capacidad del Congreso colombiano, de modificar los proyectos de ley que le presente el Órgano Ejecutivo, contentivos de tratados internacionales celebrados con otros Estados.

En lo medular, el mencionado autor señala lo siguiente:

“(…)

Por su parte, el artículo 150 de la Constitución establece en el numeral 14 que al Congreso corresponde hacer las leyes, pero mediante ellas solo podrá ‘aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa’. **Así mismo, el numeral 16 de la disposición que se menciona prevé que el Congreso sólo puede ‘aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estado o con entidades de derecho internacional.**

Solamente en los casos mencionados existe una limitación constitucional expresa a la capacidad del Congreso para modificar el proyecto gubernamental. En todos los demás asuntos sometidos a su consideración, las cámaras tienen facultad para modificar la iniciativa gubernamental, no solo porque así lo establece expresamente el artículo 154 superior sino, además, porque así se desprende del hecho de que la cláusula general de competencia esté radicada en el Congreso, puesto que ella implica que las cámaras tienen libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución les impida abordar esa materia específica.” (Resaltado del Despacho)

Cabe agregar que el citado autor, al hacer referencia al desarrollo jurisprudencial del principio de libertad de iniciativa de los congresistas, señala que se ha indicado que ésta es una materia respecto de la cual la Constitución ha efectuado una reserva a favor del Gobierno, en procura de mantener un cierto orden institucional que, en lo concerniente a las competencias propias del Presidente de la República, facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.²

¹ Restrepo-Medina Manuel Alberto. “Concepto y titularidad de la iniciativa legislativa. Precisiones de la jurisprudencia constitucional”. Universitas. Bogotá, (Colombia) N.º118:229-245, enero-junio de 2009. ISSN:0041-9060. Pág.237.

² Ibídem, p. 236.

También se infiere de la opinión jurídica proferida por esta Procuraduría mediante la Nota N.º140 de 1985, anteriormente citada, el alcance restrictivo que se debe dar a la atribución del Órgano Legislativo de aprobar o improbar los tratados y convenios internacionales, en tanto se hilvana la idea que, aun cuando la ley que regula el trámite legislativo correspondiente, califique el proyecto de ley mediante al cual se propone la aprobación de un tratado o convenio internacional, como un proyecto de ley orgánica; el mismo no debe regirse, en el seno de la Asamblea Nacional (antes, Asamblea Legislativa), por las normas generales aplicables a las leyes de este tipo; sino que tales normas de procedimiento legislativo deben aplicarse en forma congruente con el texto y el espíritu de la norma constitucional (actual numeral 3 del artículo 159, constitucional) y con la tradición y practica parlamentaria sostenida durante nuestra vida republicana; concluyéndose, en ese sentido: *“En base a lo anterior, estimo que esa Honorable Asamblea está facultada únicamente para aprobar o desaprobar los tratados y convenios públicos, pero no para introducirle modificaciones.”*

De allí que, a nuestro juicio, tampoco sería jurídicamente viable interpretar que en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 61 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, “Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, (...)”, que establecen las funciones de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional de “(...) *estudiar y proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre (...) 1.) Los tratados, convenios, convenciones y conferencias internacionales; 2) Los asuntos relativos al mantenimiento de las relaciones del Estado panameño con los Estados extranjeros.*”; o lo previsto en el artículo 108 del mismo cuerpo de normas, que prevé la facultad de los Diputados y o Diputadas de ejercer la iniciativa legislativa “(...) *presentando los anteproyectos de ley orgánica y los proyectos de ley ordinaria que tengan a bien*”; pudiera dicha Comisión legislativa o un Diputado o Diputada, en ejercicio de su iniciativa legislativa, proponer proyectos de ley que condicionen o establezcan cauces procedimentales dentro de los cuales deba el Órgano Ejecutivo ejercer su potestad constitucional de dirigir las relaciones exteriores, o como atribuciones constitucionales derivadas de ésta, la función de celebrar tratados y convenios internacionales, e igualmente, la de acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares; puesto que ello implicaría exceder los límites impuestos al Poder Legislativo por el Texto Constitucional y una posible intromisión en el libre ejercicio de competencias privativas del Poder Ejecutivo.

En virtud de las consideraciones previamente anotadas, este Despacho opina en relación a su primera interrogante, que no es jurídicamente viable que la Asamblea Nacional, por conducto de la Comisión de Relaciones Exteriores o alguno de sus Diputados o Diputadas presente iniciativas legislativas tendientes a regular la potestad Órgano Ejecutivo establecida en el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política, de dirigir las relaciones exteriores y celebrar tratados y convenios internacionales; puesto que, la función que en concordancia con dicho precepto ha sido asignada por la propia Constitución a la Asamblea Nacional, de aprobar o desaprobar lo así negociado por el ejecutivo, establecida en el numeral 3 del artículo 159 del Texto constitucional, debe interpretarse de manera restrictiva, lo que implica a su vez que ésta última no pueda modificar la voluntad del Poder Ejecutivo, manifiesta en los compromisos que en atención a los mejores intereses

nacionales y a la política exterior que en procura de los mismos hubiere trazado, estimare oportuno y conveniente adquirir.

Por último, cabe agregar con relación a su segunda y tercera interrogantes que, lo relativo al establecimiento o, en su caso, la ruptura de relaciones diplomáticas con otros Estados, son materias amparadas por la Convención de Viena de 1961, "(...) *sobre Relaciones Diplomáticas y sus protocolos anexos (...)*", específicamente en los artículos 2 y 45; la cual fue aprobada en todas sus partes por la Asamblea Nacional de Panamá, mediante la Ley N.º65 de 4 de febrero de 1963 y publicada en la Gaceta Oficial 14,833 de 2 de marzo de 1963. Siendo ello así, es claro a juicio de este Despacho que sobre estas materias la Asamblea Nacional ya ejerció, en su momento, su atribución constitucional de aprobar o improbar lo previamente negociado por el Poder Ejecutivo; misma que, como ya se ha indicado, es de interpretación restrictiva.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**