



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 08 de noviembre de 2021
C-186-21

Licenciada
Graciela Mauad Ponce
Directora General de la
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Ciudad.

Ref: Alcance de las funciones de las Subcomisiones de la Asamblea de Diputados.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No.736-2021/DG/SENNIAF de 15 de octubre de 2021, la cual tiene por finalidad: *“elevar varias consultas en relación al alcance de las funciones de las Subcomisiones de la Asamblea de Diputados en virtud a lo que establece la Constitución Política de la República de Panamá, y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional”*.

Específicamente, hace las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Le es dable jurídicamente a la Subcomisión de la Mujer, la Niñez (**sic**) la Juventud y la Familia de la Asamblea de Diputados realizar actividades de investigación y supervisión sobre expedientes individuales de NNA sujetos a medidas de protección por La (**sic**) Secretaría Nacional de Niñez, Adolescentes y Familia (SENNIAF)?
2. ¿Les (**sic**) dable jurídicamente a la Subcomisión de la Mujer, la Niñez (**sic**) la Juventud (**sic**) y la Familia de la Asamblea de Diputados en virtud de las normas citadas, realizar cuestionarios y entrevistas en sitios (albergues) a NNA sujetos a medidas de protección de parte de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescentes y Familia (SENNIAF)?
3. ¿La Subcomisión de la Mujer, la Niñez (**sic**) la Juventud (**sic**) y la Familia de la Asamblea de Diputados tiene la facultad para supervisar e investigar sin previo aviso, y sin que se reconozca el alcance de la investigación a los Centros de Protección supervisados por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) en virtud de lo que establece la ley (**sic**) 14 de 2009?
4. ¿La Subcomisión de la Mujer, la Niñez (**sic**) la Juventud (**sic**) y la Familia de la Asamblea de Diputados tiene facultad de realizar investigaciones sin que se conozca el alcance metodología (**sic**) tiempo de duración de la misma finalidad a los centros de protección privados supervisados (**sic**) por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)?

5. ¿Si las acciones citadas en los numerales precedentes no se enmarcaría en las prohibiciones señaladas en el numeral 2 del artículo 163 de la Constitución Política de la República de Panamá?”

Sobre el particular, este Despacho responde a sus interrogantes señalando que, la Subcomisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional, si puede realizar actividades de investigación y supervisión sobre expedientes individuales de NNA sujetos a medidas de protección integral por parte de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescentes y Familia (SENNIAF), como si fuera la propia Comisión Permanente; siempre que el Presidente (a) de la Asamblea Nacional lo haya solicitado por escrito, tal como lo señala el artículo 78 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional¹; puede también realizar esas actividades, entrevistas y visitar sitios donde se encuentren los NNA sujetos a protección integral por parte del SENNIAF y, estas facultades no son contrarias a las prohibiciones expresamente establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política.

I. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración:

Dentro del contexto general de su consulta, debemos indicar que el artículo 146 de la Constitución Política señala 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 directa, conforme esta Constitución lo establece”*, y el artículo 159 ibídem, enumera las funciones legislativas de esta Asamblea Nacional, entre las cuales está la de: *“Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno”*².

Con vista a esta función legislativa, recogida en la Resolución N° 116 (De martes 9 de febrero de 2010) "Que aprueba el Texto Único de la Ley No.49 de 1984, que adopta el reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (artículo 49) las Comisiones de la Asamblea tienen competencia para:

“Artículo 49. Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o funcionarias requeridos están obligados a concurrir ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados. *Asimismo, cualquier Comisión Permanente o de Investigación podrá emplazar a toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante.*

¹ El cual más adelante analizaremos

² Cfr. numeral 17

La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales.” (Cursivas de la Procuraduría).

En este mismo sentido, la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional tiene las funciones de estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre varios aspectos, y “En general, lo que concierne al cumplimiento de lo aprobado en códigos y leyes que se refieran al menor o a la familia” (Cfr. numeral 10 del artículo 65).

Así las cosas, la Ley No.15 de 6 de noviembre de 1990, “Por la cual se aprueba la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, establece que los Estados parte del Convenio en cuestión, deberán respetar los derechos de los niños sin distinciones; además deben garantizar la protección del mismo de toda forma de discriminación o castigo. Igualmente, contempla que las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones tanto públicas como privadas de bienestar social, así como las autoridades jurisdiccionales deberán considerar como prioridad el interés superior del menor.

De igual forma se señala, que los Estados partes se comprometen entre otras cosas, a asegurar al niño, protección y cuidado necesarios para su bienestar, y que cumplan con las normas a favor y bienestar del niño, al igual que velar porque los mismos no sean sometidos a torturas, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes ni a que se les prive de su libertad arbitraria e ilegalmente.

Por otra parte, el Código de Familia consagra en su artículo 484 los derechos y garantías del menor, entendiéndose como tal, a todo ser humano desde su concepción hasta la edad de dieciocho (18) años y, el artículo 485 *ibídem* dispone que “*El Estado protege la salud física, mental y moral de los menores nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y de los nacionales que se encuentren en el extranjero y garantiza el derecho de éstos, al hogar, a la alimentación, a la salud y a la educación*”.

Ahora bien, entre los derechos fundamentales del menor se encuentran los de “Ser protegidos contra toda forma de abandono, violencia, descuido o trato negligente, abuso sexual, explotación y discriminación” y “Ser protegido contra inferencias, arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio, su honra o su reputación” (Cfr. numerales 9 y 13 del artículo 489 del mismo Cuerpo Legal).

Por su parte, en la Sección 1ra. “Procedimiento de las Comisiones en General”, del Capítulo IV “Procedimiento de las Comisiones Permanentes”, del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional se regula todo lo atinente a las Comisiones Permanentes, y en su artículo 73 establece la creación de Subcomisiones en los siguientes términos:

“**Artículo 73. Subcomisiones.** Las Comisiones Permanentes podrán crear subcomisiones *para adelantar estudios y gestiones sobre los asuntos que consideren deban ser objeto de tratamiento previo.*

Al finalizar el término dado a la subcomisión, esta deberá rendir informe detallado de su gestión. Las subcomisiones estarán integradas por tres Diputados o Diputadas Principales.” (Las cursivas son de la Procuraduría).

Como se desprende del sentido literal de la norma arriba transcrita, la Comisión Permanente de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional, puede crear Subcomisiones para adelantar estudios y gestiones sobre asuntos relacionados con la mujer, la niñez, la juventud y la familia y, realizar cualquier clase de gestiones relacionadas con asuntos que debe tratar la Comisión Permanente, y al finalizar el término que se le otorgó para estos fines, deberá rendir informe detallado de su gestión.

El referido informe deberá contener todas las gestiones realizadas, tales como entrevistas, citación de servidores públicos, visitas “in situ”, y cualesquier otras que giren en torno al asunto por la cual la subcomisión fue creada.

Por su parte, las Subcomisiones son creadas del seno de las Comisiones permanentes, con el objeto de enfocar los asuntos que les concierne o distribuir mejor el estudio de proyectos en pequeños grupos de diputados antes de ser discutido en el pleno de la comisión, porque son órganos de estudio que se constituyen para analizar los asuntos que le concierne de una forma más detallada, y para gestionar cualesquiera otras actividades que el presidente de la comisión le asigne, y está integrada por tres Diputados o Diputadas principales de la misma Comisión.

Ahora bien, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional no contempla cuáles son los procedimientos que seguirán estas subcomisiones para presentar el informe, sin embargo, se les ha de aplicar de manera supletoria las reglas que rigen a las Comisiones Permanentes y al Plenario, como lo indican los artículos 37 y 202 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que disponen:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.” (Subraya la Procuraduría).

“Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.”

Luego entonces, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, contiene las normas que regulan el procedimiento de las Comisiones Permanentes y el Plenario, pero no establece el procedimiento de las Subcomisiones, de manera que a estas se les aplican de manera supletoria las normas de las Comisiones y el Plenario. Al respecto, el artículo 74 señala:

“Artículo 74. Aplicación de las normas plenarias. En la tramitación de los asuntos que deban resolver las Comisiones, se seguirán las mismas normas que este Reglamento establece para las sesiones de la Asamblea, en lo que fueren aplicables, siempre que no se opongan a las disposiciones expresas que regulan el procedimiento de trabajo en las Comisiones.”

En este sentido, las Subcomisiones actúan como si fueran las propias Comisiones Permanentes, y en ese carácter, pueden realizar todas las gestiones que le encomiende el Presidente o Presidenta de la Comisión respectiva, pudiendo realizar investigaciones, tomar entrevistas, acudir a los sitios objeto de investigación, y citar a su seno a cualquier servidor público y emplazar a toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Subcomisión adelante.

No obstante, el plazo para rendir un informe de la Subcomisión lo determina el artículo 75 que establece que: *“tendrán un plazo no mayor de diez días, a partir de su recibo oficial a través de la Secretaría General, para rendir informe sobre los negocios que le han sido encomendados, pero estas podrán solicitar, a través del Presidente o Presidenta de la Comisión, que se prorogue este plazo hasta por diez días más. Si al cumplirse este término no pudiese entregar el informe respectivo, el Presidente o Presidenta de la Asamblea pasará el asunto o proyecto de ley a una Comisión Ad Hoc para que informe.”*

También debemos señalar que, si dentro de las gestiones los integrantes de la Subcomisión requieren de algún expediente o documento que se encuentre en el SENNIAF, entonces le corresponderá al Presidente o Presidenta de la Comisión solicitarlo a través del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, como lo indica el artículo 78 del Reglamento, que dispone:

“Artículo 78. Petición de documentos. Cuando una Comisión requiera o necesite documentos existentes en los Ministerios de Estado o en cualquier otra oficina o archivo público para el despacho de los asuntos que tengan a su cargo, el Presidente o Presidenta de la Comisión los hará pedir, a través del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.”


En mérito de las consideraciones antes expuesta, esta Procuraduría es de opinión que *sí le es dable jurídicamente a la Subcomisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional realizar actividades de investigación y supervisión sobre expedientes individuales de niñas sujetas a protección integral por parte de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescentes y Familia (SENNIAF),* como si fuera la propia Comisión Permanente; siempre que el Presidente o la Presidente de la Asamblea Nacional lo haya solicitado por escrito tal como lo señala el artículo 78 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional; puede también realizar esas actividades, entrevistas y visitar sitios donde

se encuentran las niñas sujetas a protección integral por parte del SENNIAF, y estas facultades no se enmarcan dentro de las prohibiciones del artículo 163 de la Constitución Política.

Lo que no puede hacer la Subcomisión, ni siquiera la propia Comisión Permanente, es realizar actividades de investigación y supervisión sobre expedientes o documentos individuales, sin que estos hayan sido solicitados previamente por el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

De este modo, damos respuesta a sus interrogantes, indicándole que la opinión aquí vertida por esta Procuraduría, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac

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**