



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de marzo de 2025
Nota C-055-25

Honorable Diputado:

Ref.: Es viable que la Asamblea Nacional reforme o derogue Decretos de Gabinete o Ejecutivos cuando el anteproyecto de ley sea una iniciativa presentada por un diputado.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota 2025_025_AN_DHD-BART_8-6, presentada el día 20 de febrero de 2025, mediante la cual consulta si "*¿es viable que la Asamblea Nacional reforme o derogue Decretos de Gabinete o Decretos Ejecutivos cuando el anteproyecto de Ley sea iniciativa presentada por un diputado?*".

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

A. Función legislativa.

El artículo 159 de la Carta Política establece que "*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 ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución*".

Dicha excerta es analizada 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 de **carácter genérico**, que faculta 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 de **carácter especial**, que autoriza el ejercicio de la función legislativa en temas específicos, desarrollados en los numerales 1 a 17 del mismo artículo constitucional.

Entre dichas funciones de carácter especial, para los efectos de esta consulta, destaca lo expuesto en el numeral 12 del artículo 159, al señalar la atribución de "*Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios,*

H.D.

BETSERAI RICHARDS

Circuito 8-6
Asamblea Nacional
Ciudad

Entidades...

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".

Se desprende con meridiana claridad 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 numeral 2 del artículo 163 de la Constitución Política.

De igual forma ocurre, con los numerales 2, 15 y 16 del artículo 159 referido, en los que la iniciativa proviene de otro órgano del Estado.

Este Despacho debe indicar que la Asamblea Nacional tiene competencia para expedir, modificar y reformar las leyes, no así otros instrumentos jurídicos emanados de autoridades nacionales expedidas en el ejercicio de sus atribuciones.

B. Iniciativa legislativa.

La potestad para proponer leyes (iniciativa legislativa) está regulada en los artículos 164 y 165, constitucionales, que distingue entre: leyes orgánicas y ordinarias.

1. **Leyes orgánicas.** Son aquellas insertas en la función legislativa especial, identificadas en los ordinales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159 de la Constitución Política, y pueden ser presentadas por las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, los Ministros de Estado, la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el Tribunal Electoral.
2. **Leyes ordinarias.** Son las correspondientes a la función legislativa general y a los numerales 5, 6 y 17 del artículo 159 de la Carta Magna, que pueden ser propuestas por cualquier miembro de la Asamblea Nacional, los Ministros de Estado y los Presidentes de los Concejos Provinciales.

De conformidad con el Pleno de la Corte Suprema de Justicia¹, las leyes orgánicas abordan derechos fundamentales, estatutos de autonomía, régimen electoral y demás materias contempladas en la Carta Fundamental, en tanto que las leyes ordinarias regulan todo tema no contemplado por las leyes orgánicas.

Así, *verbi gratia*, se observa que una ley definida en el ordinal 12 del artículo 159 constitucional

concerniente...

¹ Sentencia de 19 de diciembre de 2019, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

–concerniente a la estructura, funciones y negocios de la Administración– se cataloga como ley orgánica, con la particularidad que debe ser propuesta por el Órgano Ejecutivo.

En consecuencia, esta Procuraduría es de la opinión jurídica que no corresponde a los diputados de la Asamblea Nacional ejercer la iniciativa legislativa y presentar anteproyectos de ley, en aquellos casos que la Constitución Política reserva al Órgano Ejecutivo.

II. De la Jerarquía de las Normas.

La Real Academia Española, en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, conceptúa la jerarquía normativa como "*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior*²".

En el sistema jurídico panameño, la jerarquía de las normas jurídicas se localiza en el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que en su párrafo inicial establece "*En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos*".

Por su parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, respecto a la jerarquía de las normas jurídicas, citando al jurista panameño Edgardo Molino Mola, indica que "*...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.*"

En consecuencia, del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas. En atención a ello, a juicio de este Despacho, se desprende que los decretos de gabinete y los decretos ejecutivos no están por encima de las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional.

Conclusión...

² <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>

III. Conclusión.

Esta Procuraduría, en relación al tema objeto de su consulta, considera viable que la Asamblea Nacional expida leyes que deroguen o modifiquen Decretos de Gabinete y Decretos Ejecutivos, cuando el anteproyecto de ley es presentado por un Diputado, siempre y cuando la iniciativa legislativa no corresponda al Órgano Ejecutivo, en virtud de lo consagrado en el artículo 18, el numeral 12 del artículo 159, y numeral 2 del artículo 163 de la Constitución Política.

De esta manera se da respuesta a su solicitud; no obstante debe señalarse 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-047-25