

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 440

Panamá, 06 de julio de 2020

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, promueve acción de inconstitucionalidad en contra de los numerales 6 (la frase final que dice “y su suplente”) y 7 (“Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración”) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de los numerales 6 (la frase final que dice “y su suplente”) y 7 (“Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración”) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019, que a la letra dicen:

“**Artículo 1.** Convocar a la Asamblea Nacional a Sesiones Extraordinarias del veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) al diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), inclusive, para considerar los siguientes asuntos:

...

6. Aprobar el nombramiento del Procurador General de la Nación y su suplente.

7. Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración.

...” (Lo resaltado es de la fuente) (Cfr. foja 11 del expediente judicial y la Gaceta Oficial 28,907-A del viernes 22 de noviembre de 2019).

II. Disposición constitucional que se aduce infringida.

El accionante manifiesta que los numerales de la norma acusada han infringido la siguiente disposición constitucional:

a. El artículo 224, que dispone que el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración serán nombrados de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y que las faltas temporales de alguno de los Procuradores serán cubiertas por un funcionario del Ministerio Público, en calidad de Procurador Encargado, que cumpla con los mismos requisitos para el cargo y quien será designado temporalmente por el respectivo Procurador (Cfr. fojas 12 - 14 del expediente judicial).

III. Concepto de la violación.

Este Despacho observa que en el hecho tercero de la acción en estudio, el actor manifiesta: *“Ahora bien, ya sea por error, dejadez o porque simplemente la comisión de corrección y estilo que le correspondía redactar el proyecto de reforma constitucional o la versión final del texto constitucional no se dio cuenta que en el artículo 200, específicamente en el numeral 2, que no se eliminó la frase ‘y de sus respectivos suplentes’, creando con esto una incertidumbre de interpretación Constitucional, que provocaría el enfrentamiento de dos normas del mismo rango, dentro del contenido de la Constitución, lo cual podría provocar lo que se denomina como ANTONIMIAS CONSTITUCIONALES. De ahí que es un (sic) oportunidad de oro, que la Corte Suprema de Justicia, en sede de Tribunal Constitucional se pronuncie sobre este error, que fue el no eliminar del texto del artículo 200, en su numeral 2, la referencia a nombramientos de la figura de los suplentes de los procuradores, pues para el caso de los Magistrados sí se*

mantuvo dicha figura, solo que serían escogidos de personal que formara parte del Órgano Judicial.” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al efecto, el abogado demandante también indica que la violación a la norma invocada se da de manera directa, por comisión, toda vez que los numerales 6 (cuya frase final dice “y su suplente”) y 7 (“**Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración**”) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019, establecen una competencia del Órgano Ejecutivo, por medio del Consejo de Gabinete, el nombramiento de los suplentes de los Procuradores de la Nación y de la Administración; a pesar que esa facultad fue establecida en manos de los propios procuradores en la reforma constitucional del año 2004, con la única condición y limitante que la designación debe recaer sobre un personal del Ministerio Público que cumpla con los requisitos del cargo, por lo que sostiene que hay una invasión clara de funciones que puede rayar en una violación a las normas del Código Penal que tipifican el abuso de autoridad y la extralimitación de funciones (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En adición, el accionante argumenta que anteriormente el Texto Constitucional, en su artículo 221, reconocía, además de la figura del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración, la existencia de los suplentes de éstos; sin embargo, dicha situación cambió cuando entró en vigencia la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 1 de 2004, que en su espíritu buscaba, y así lo estableció, eliminar los suplentes de los Procuradores y, en su reemplazo, señaló que en sus ausencias temporales, éstos podían designar a algún funcionario del Ministerio Público (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Por consiguiente, el demandante estima que los numerales 6 (cuya frase final dice “y su suplente”) y 7 (“**Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración**”) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019,

invaden las facultades que la Constitución Política le reserva al Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho estima necesario indicar que en el proceso bajo análisis ha sido necesario recurrir a los principios hermenéuticos o de interpretación constitucional.

4.1. Principio de corrección funcional, como herramienta de interpretación constitucional.

La Constitución debe ser entendida, prima facie, como el resultado de un gran acuerdo o pacto de naturaleza política y jurídica. La Constitución reviste naturaleza política, en tanto busca limitar el ejercicio abusivo del poder; pero también es esencia jurídica, porque es a través del Derecho que regula dichas limitaciones, para garantizar las libertades en ella consagradas. Dadas estas características, en materia constitucional, los métodos tradicionales de hermenéutica jurídica pueden resultar insuficientes para alcanzar la justicia, ante un caso concreto.

De allí que todo esfuerzo de armonización de los principios de interpretación constitucional deba, además, contemplar principios como el de unidad, concordancia práctica, corrección funcional, función integradora, fuerza normativa y *pro homine*.

El principio de corrección funcional, también conocido como conformidad funcional, restringe las competencias y potestades otorgadas por la Constitución a las instituciones políticas que ella reconoce, de modo tal que, al ejercer su función de interpretación, el juez no pueda desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, a efecto que el respeto de los derechos fundamentales esté siempre garantizado.² (2 HAKANSSON, Carlos. Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del tribunal constitucional peruano. Una aproximación. Universidad de Piura, Facultad de Derecho, área departamental de Derecho. 2009).

Este principio de interpretación constitucional, lo que busca es preservar el equilibrio y la debida separación de los poderes del Estado democrático, mediante la promoción del respeto a las funciones reservadas por la Carta Magna a cada uno de ellos, como presupuesto del respeto a los derechos fundamentales, en tanto evita situaciones como la indebida intromisión de un poder sobre el otro y la interpretación cerrada, literal o aislada de los preceptos constitucionales que establecen sus funciones y límites, impidiendo así el ejercicio del poder absoluto.

4.2. Disposiciones constitucionales bajo análisis.

Por razón de los argumentos planteados, arriba citados, estimamos que se han de analizar los artículos 200 (numeral 2) y 224 del Estatuto Fundamental, que indican:

“Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

...

2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, **del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y de sus respectivos suplentes**, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.” (Lo resaltado es nuestro).

“Artículo 224. El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración serán nombrados de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Las **faltas temporales** de los Procuradores serán cubiertas por un funcionario del Ministerio Público, en calidad de **Procurador Encargado**, que cumpla con los mismos requisitos para el cargo y quien será designado temporalmente por el respectivo Procurador.” (Resalta este Despacho).

4.3. Distinción entre los conceptos de “suplencia” y “encargo”.

Como se puede advertir, el texto del artículo 200 constitucional, anteriormente citado, el cual le atribuye al Consejo de Gabinete la función de acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Procuradores, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional, contempla asimismo, entre los funcionarios cuyo nombramiento debe efectuarse a través de este mecanismo, a sus respectivos “suplentes”.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “suplir” es “Ponerse en lugar de alguien para hacer sus veces” y “suplencia” es la “Acción y efecto de suplir” o el “Tiempo que dura una suplencia”.

En concordancia, el autor Manuel Ossorio³ define “Suplente” como “Reemplazante o substituto”. Así, según se desprende de la acepción o sentido literal de los referidos vocablos, los suplentes están llamados a reemplazar o hacer las veces del principal, en sus ausencias. (³OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1989, Página 731).

Sobre las ausencias y sus tipos, resulta preciso aclarar que, en virtud de las reformas introducidas al Código Judicial por la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial, las disposiciones legales contenidas en el Capítulo II “Cargos Judiciales”, Sección 1ª “Nombramiento, Posesión, Excusa y Vacantes” del Título I “Administración de Justicia y Cargos Judiciales”, Libro Primero “Organización Judicial”, del Código Judicial, que establecían los supuestos de hecho que configuran faltas temporales y absolutas de los cargos judiciales, quedaron derogadas a partir del 28 de agosto de 2015. Del mismo modo fueron derogadas por dicha ley, las normas del Título III sobre “Carrera Judicial”, que entre otros aspectos regulaban las acciones de personal relacionadas con los temas que nos ocupan, por producir la falta temporal o absoluta del titular de un cargo judicial.

De allí que, a modo de referencia, nos permitamos traer a colación lo previsto en el articulado del Capítulo Quinto “Licencias, excusas y renunciaciones, faltas temporales y absolutas”, Título IV, sobre “Administración Pública”, del Código Administrativo; disposiciones cuyo contenido nos permite inferir que, en términos generales, la función de los suplentes no es otra que reemplazar al principal en sus faltas temporales (v. g., artículos 809, 813, 814) o absolutas, esto último, mientras se verifica el nuevo nombramiento (artículos 820 y 823).

Dichas normas legales, al igual que las contenidas en los Capítulos IV “Ausencias Justificadas” y IX “Retiros de la Administración Pública”, del Título IV “Acciones de Recursos Humanos” del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley 23 de 2017; de la normativa contemplada en el Capítulo V “Impedimentos y Recusaciones”, Título VI “Incidencias”, del Libro Segundo “Procedimiento Civil” del Código Judicial; así como lo previsto en el articulado del Capítulo II “Impedimentos y Recusaciones”, Título VIII “De los Incidentes” del Libro Segundo “Del Procedimiento Administrativo General” de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, respectivamente, es posible colegir qué es una ausencia temporal, qué es una ausencia absoluta y en qué situaciones se configura uno y otro supuesto.

De tal ejercicio trasluce que las primeras, es decir, las ausencias o faltas temporales, son aquellas cuya duración se limita a un periodo específico y limitado de tiempo (v.g., las que se producen cuando el principal esté haciendo uso de licencia; en caso de haber sido separado del conocimiento de un caso concreto por encontrarse inmerso en alguna causal de impedimento; por suspensión o separación temporal del cargo, o de encontrarse en goce de vacaciones), y las faltas o ausencias absolutas, las que revisten carácter permanente (v.g., las que tienen lugar con ocasión de la renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada; el fallecimiento, la destitución, la incapacidad física o intelectual permanente o la jubilación de conformidad con la ley).

También a título de referencia, nos permitimos anotar que el *encargo*, ha sido definido en el contexto de las relaciones de la Administración Pública, por el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa, como una acción de movilidad laboral consistente en la “(...) reubicación de un servidor público que no es de carrera administrativa, dentro de su institución, para desempeñar otro puesto que no es de carrera administrativa, de manera temporal, en reemplazo del titular del puesto durante el tiempo que dure su ausencia, o

para ocupar otro puesto vacante hasta que éste sea provisto de un responsable en propiedad.”

Como se aprecia, de acuerdo con las normas generales de administración de personal, contempladas en las fuentes jurídicas citadas, sólo pueden ejercer un destino público por encargo, quienes revistan el carácter de servidores públicos de la propia institución; cualidad que, no siempre ha sido exigida por la Constitución Política y la ley, para el ejercicio de las suplencias.

4.4. Análisis evolutivo de los artículos 200 (numeral 2) y 224 de la Constitución Política de la República.

A fin de determinar cuándo surgió y cómo ha evolucionado la función constitucional del Consejo de Gabinete, actualmente prevista en el numeral 2 del artículo 220, en concordancia con el numeral 4 del artículo 161 del Texto Constitucional, de acordar con el Presidente de la República el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Procuradores y sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional, nos permitimos reproducir el texto de las normas constitucionales que consagran esta atribución y aquellas disposiciones concordantes del propio Texto Fundamental, que hacen referencia a los “suplentes” de los Magistrados de la Corte y de los Procuradores:

4.4.1. Artículos 180, 185, 198 y 203 de la Constitución Política de 1972 (versión original).

“**Artículo 180.** Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. ...;

2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, **del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes;**

...” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“**Artículo 185.** La Corte Suprema de Justicia se compondrá del número de Magistrados que la Ley determine, nombrados por un período de diez años que comenzará el primero de enero de 1973. **Cada Magistrado tendrá un suplente, nombrado para el mismo período, que lo reemplazará en sus ausencias. La vacante absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto de su período.** ...” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

...

“**Artículo 198.** El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que designe la Ley. Los Agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación.

Cada Agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes, quienes lo reemplazarán en su orden, en las ausencias temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“**Artículo 203.** El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración **y sus suplentes serán nombrados por el Órgano Ejecutivo.**

...” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

4.4.2. Artículo 143, numeral 2, de la Constitución de 1972, como quedó adicionado por el artículo I del Acto Reformatorio de la Constitución Política N°1 de 5 de octubre de 1978.

“**Artículo 143.** Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos:

...

1. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes **del Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes**, del Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República, del Fiscal Electoral y su suplente;

...” (Lo destacado es nuevo).

4.4.3. Artículos 155 (numeral 4); 195 (numeral 3); 200, 216 y 221 del Texto Único de la Constitución Política de 1972, reformada por el Acto Constitucional de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983.

“**Artículo 155.** Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

...

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del

Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la Ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa.

...” (La negrita es de esta Procuraduría).

“Artículo 195. Son funciones del Consejo de Gabinete:

...

2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

...” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“Artículo 200. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo.

...

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y por el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas.

...” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“Artículo 216. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Los Agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación.

Cada agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes quienes lo reemplazarán en su orden, en las ausencias temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“Artículo 221. El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

...” (Resaltado y subraya del Despacho).

4.4.4. Artículos 161 (numeral 4); 200 (numeral 2); 203, 219 y 224 del Texto Único de la Constitución Política de 1972, reformada por el Acto Constitucional de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N°1 de 1993, N°2 de 1994 y N°1 de 2004.

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

...

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración **y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados.**” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 200.** Son funciones del Consejo de Gabinete:

...

2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración, **y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.**

...” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“**Artículo 203.** La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un período de diez años. **La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del período respectivo.**

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y por el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Sólo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

“**Artículo 219.** El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Los Agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación.”

“**Artículo 224.** El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración serán nombrados de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Las faltas temporales de los Procuradores serán cubiertas por un funcionario del Ministerio Público, en calidad de Procurador Encargado, que cumpla con los mismos requisitos para el cargo y quien será designado temporalmente por el respectivo Procurador.” (El resaltado y la subraya es de este Despacho).

Como es posible advertir, desde su origen la Constitución Política de 1972, ha contemplado como una competencia constitucional del Consejo de Gabinete la atribución de dicho órgano colegiado de acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración **y de sus respectivos suplentes**, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional, función actualmente prevista en el numeral 2 del artículo 200 constitucional.

De allí que, al margen de las modificaciones sufridas por el Texto Fundamental, en cuanto a las formalidades que han de cumplirse para el nombramiento de los suplentes de los Procuradores, o los cambios constitucionales más recientes introducidos por el Acto Legislativo N°1 de 2004, que eliminan del texto del artículo 224, posterior, la referencia a los aludidos “suplentes”, a juicio de este Despacho, en virtud del Principio de Corrección Funcional de la Constitución, no es dable a este Despacho, mediante una interpretación gramatical y aislada del artículo 224, desvirtuar una competencia que desde su origen la Constitución Política de 1972, le ha atribuido al Consejo de Gabinete, actualmente contemplada en el numeral 2 del artículo 200, de acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración **y de sus respectivos suplentes**, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.

En virtud de lo antes indicado, y teniendo presente que si bien con anterioridad esta Procuraduría de la Administración había emitido sobre el mismo tema un criterio jurídico mediante la Nota C-07-08 de 29 de enero de 2008, que en lo medular se señalaba: “(...) *de acuerdo con las reformas constitucionales aprobadas mediante Acto Legislativo N°1 de 27 de julio de 2004, la figura de los suplentes de los procuradores quedó derogada;*”; ahora y luego de un estudio más amplio, se considera que el numeral 2 del artículo 200 de la Constitución Política debe ser interpretado en el sentido que aun después de la

modificación introducida al artículo 224 constitucional por el Acto Legislativo 1 de 2004, el Consejo de Gabinete conserva la función constitucional en ella prevista; pudiendo recaer dicho nombramiento en cualquiera persona que cumpla con los mismos requisitos para ocupar dichos cargos, sea o no funcionario del Ministerio Público, toda vez que el texto constitucional no establece limitación alguna sobre el particular.

Nótese, que el propósito de lo establecido en el numeral 2 del artículo 200 del Estatuto Fundamental, no es otro que garantizar la continuidad de la función pública ejercida por el Ministerio Público, como institución de arraigambre constitucional, integrante del sistema de justicia; y, en última instancia, la plena observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia de los asociados.

En cuanto a la interpretación del artículo 224 de la Constitución Política, opinamos que el mismo contempla únicamente el supuesto referente a las faltas temporales de los Procuradores; previendo que éstas han de ser cubiertas por un funcionario del Ministerio Público, designado por el respectivo Procurador, pero nada dice respecto de las faltas absolutas, las cuales han de ser llenadas por el suplente respectivo.

Además, una lectura atenta de las normas constitucionales citadas nos permite observar que, desde su promulgación y hasta antes de entrar en vigor las modificaciones introducidas al Texto Fundamental por el Acto Legislativo N°1 de 2004, la Constitución de 1972, históricamente confirió a la suplencia de los Procuradores un alcance más amplio que en el caso de los suplentes de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pues de modo expreso les facultó para reemplazar al titular, *“en las ausencias temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.”*

En cambio, en el caso de los suplentes de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Constitución Política de 1972, históricamente ha previsto, desde su entrada en vigor y hasta la fecha, que *“la falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del período respectivo”*; lo que a juicio de este Despacho

implica, que los suplentes de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia solamente podrán sustituir al principal en sus ausencias temporales; no así en sus faltas absolutas.

Queremos dejar aclarado, que el tema objeto de debate parte de unos supuestos concretos y otros de índole doctrinales.

Los supuestos concretos consisten en los siguientes. La norma que atribuye la facultad al Consejo de Gabinete para nombrar a los suplentes de los Procuradores, como ya se indicó, está formulada en la Constitución pese a la reforma constitucional del 2004, mediante la cual se atribuye, a su vez, a los Procuradores, poder nombrar a un funcionario del Ministerio Público que lo reemplace en sus faltas temporales.

En ese sentido, a partir de ese hecho cierto y concreto, el tema objeto de este análisis queda sujeto a interpretación.

Sobre la base de lo anterior, de acuerdo a nuestro diseño de justicia constitucional, como lo planteado en este estudio queda sujeto a interpretación, en este caso a interpretación constitucional, de allí que sea competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la que le corresponde el control de constitucionalidad.

Esos son los supuestos concretos.

Los supuestos de índole doctrinal tienen que ver, precisamente, con la materia de la interpretación constitucional. Así, en la doctrina se reconoce **que si bien la Constitución, como toda norma jurídica, está sujeta a interpretación**, no menos cierto es que **los principios y parámetros para interpretarla, son distintos a los que existen para interpretar las otras normas jurídicas y que son de inferior jerarquía a la Constitución.**

Por ejemplo, en el Código Civil Panameño se dispone en el artículo 14, numeral 2, lo siguiente:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

...

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”

El citado numeral del artículo 14 del Código Civil contiene, en términos generales, el principio según el cual, la ley posterior deroga a la ley anterior. Este principio, desde luego no aplica en materia de interpretación constitucional. En efecto y como bien lo señala el constitucionalista español, Pedro de Vega, *“la técnica de la reforma constitucional... invierte el criterio clásico de interpretación de las normas. Las fórmulas contenidas en los aforismos *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialist derogat legi generali*, se verán sustituidos por esta otra: *lex superior derogat legi inferiori*.”*⁴ (DE VEGA, Pedro. La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Editorial Tecnos, S.A., España, 1981, Págs. 69-70).

Lo anterior, significa que una norma constitucional que se encuentra en el mismo texto constitucional no deroga a otra norma constitucional, que es el tema que de una forma u otra es el objeto del proceso en estudio y que ha sido objeto del concepto que hemos vertido en los términos ya expuestos.

V. Conclusiones.

El análisis consignado en los párrafos previos, nos permiten observar que los numerales 6 (la frase final que dice “y su suplente”) y 7 (“Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración”) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019, se ajusta a lo establecido en el numeral 2 del artículo 200 de la Constitución Política de la República.

En virtud de lo anterior, nos reiteramos en el hecho que aun cuando pudiera afirmarse que existe una contradicción aparente entre el numeral 2 del artículo 200 de la Constitución Política y el artículo 224 del Texto Fundamental; en virtud del Principio de Corrección Funcional de la Constitución, no es jurídicamente viable eliminar o desvirtuar

una competencia que desde su origen en la Constitución de 1972, le ha atribuido al Consejo de Gabinete, actualmente contemplada en el numeral 2 del artículo 200, de acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Esa competencia, cuyo propósito no es otro que garantizar la continuidad de la función pública ejercida por el Ministerio Público, constituye un presupuesto del respeto al derecho fundamental de toda persona de acceder a la justicia, consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 17 de la Constitución Política, que establece la responsabilidad del Estado, en el ámbito jurisdiccional (a través de las autoridades y órganos competentes del sistema de justicia), de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.


Por lo tanto, es nuestra opinión que el numeral 2 del artículo 200 de la Constitución Política debe ser interpretado en el sentido que aun luego de la modificación introducida al artículo 224 constitucional por el Acto Legislativo 1 de 2004, **el Consejo de Gabinete conserva la función constitucional en ella prevista; pudiendo recaer dicho nombramiento en cualquier persona que cumpla con los mismos requisitos para ocupar dichos cargos, sea o no funcionario del Ministerio Público, toda vez que el Texto Constitucional no establece limitación alguna sobre el particular.**

Sobre la interpretación del artículo 224 de la Constitución Política, estimamos que el mismo contempla únicamente el supuesto referente a las faltas temporales de los Procuradores; previendo que éstas han de ser cubiertas por un funcionario del Ministerio Público, designado por el respectivo Procurador, pero nada dice respecto de las faltas absolutas, las cuales han de ser llenadas por el suplente respectivo.


VI. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la acción de inconstitucionalidad en estudio, solicitamos a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al ejercer el control de constitucionalidad antes expuesto, declare que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los numerales 6 (la frase final que dice “y su suplente”) y 7 (“Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración”) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019, toda vez que no viola el artículo 224 ni algún otro de la Constitución Política.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General, Encargada

Expediente 1190-19-I