



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de febrero de 2021
C-020-21

Licenciado
Daniel David Madrid Rodríguez
Ciudad.

Ref.: Fundamentos, rango y funciones de los Ministros Consejeros en la República de Panamá.

Licenciado Madrid:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, damos contestación a su escrito presentado en esta Procuraduría el 14 de enero de 2021, a través del cual solicita información respecto de los Ministros Consejeros, en especial: *“de la Dra. Eyra Ruíz, quien ostenta el cargo de Ministra Consejera para asuntos relacionados a la salud pública”*. Veamos

- “1. El fundamento constitucional o legal bajo el cual se permite nombrar ministros consejeros, especialmente, la Ministra Consejera en asuntos de(sic) relacionados a la salud pública, Dra. Eyra Ruiz, y se establece su procedimiento.
2. Si el título de ministros consejeros, se equipara al rango constitución(sic) que tienen los demás ministros de estado(sic), tanto en las obligaciones y emolumentos, o solo es un rango declarativo.
3. Funciones, facultades, potestades, capacidades y poderes de la Ministra consejera en asuntos de(sic) relacionados a la salud pública, Dra. Eyra Ruiz, y su alcance.
4. Si dentro de las funciones de la Ministra Consejera en asuntos de(sic) relacionados a la salud pública, Dra. Eyra Ruiz, ella puede participar en entrevistas, dar discursos, directrices, declaraciones, orientaciones, advertencias, aclaraciones, o similares, en medios, redes, cadena nacional, radio, televisión, periódicos o de cualquier otra naturaleza, especialmente lo vinculado a la pandemia, al Estado de Emergencia, o a normativas relacionadas, reemplazando al Ministro de Salud, como encargado por parte del Estado, en cuanto a la función constitucional de velar por la Salud.
5. Con relación al punto anterior, en caso de que no sea parte de sus funciones, que la Ministra Consejera en asunto de(sic) relacionados a la salud pública, Dra. Eyra Ruíz, haya participado en medios de comunicación y redes sociales, a dar discursos, directrices, declaraciones, orientaciones, advertencias, aclaraciones o similares, en medios, redes, cadena nacional, radio y televisión, especialmente lo vinculado a la pandemia, al Estado de Emergencia, o a normativas relacionadas, en reemplazo del Ministro de Salud, se podría concluir que se ha extralimitado dolosamente de sus funciones.”

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

De la lectura del número plural de preguntas que hace a través de su escrito, se desprende que las mismas tienen por objeto, que esta Procuraduría se pronuncie en la mayoría de sus interrogantes, sobre la validez y alcance de las facultades y/o actuaciones realizadas por la Ministra Consejera; mismas que gozan de presunción de legalidad, mientras un Tribunal competente no decida lo contrario.

En este sentido, cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de dichas actuaciones, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Sin embargo, a manera de orientación general, nos permitimos indicarle lo siguiente:

Con relación a los temas consultados, debemos iniciar señalando que no existe en el ordenamiento jurídico panameño, norma constitucional o legal (de carácter especial) que de modo específico regule el cargo de ministro(a) consejero(a); no obstante, el Código Administrativo contempla disposiciones jurídicas de alcance general, que permiten sustentar el nombramiento de este tipo de funcionarios o empleados de confianza.

En este sentido, de conformidad con el numeral 3 del artículo 629 del Código Administrativo, corresponde al Presidente de la República, como autoridad suprema administrativa: *“3. Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración.”*

En concordancia, el artículo 770 del mismo cuerpo legal señala lo siguiente:

“Artículo 770. Los destinos públicos se proveen por la autoridad que en cada caso designen las leyes, acuerdo o reglamentos. **En caso de silencio o duda, regirán las reglas siguientes: si el destino fuere del orden nacional, lo proveerá el Presidente de la República** y si del orden municipal el Alcalde del Distrito.”
(Resaltado del Despacho).

En lo concerniente al alcance de esta figura y a la posibilidad de equiparar a los Ministros Consejeros a los Ministros de Estado, en cuanto a sus obligaciones y emolumentos, en el caso específico de la actual Ministra Consejera y demás funcionarios nombrados como tales, por el Presidente de la República mediante el Decreto Ejecutivo N.º113 de 1 de julio de 2019, *“Por al cual se nombran como(sic) Asesores Presidenciales con tratamiento de Ministros Consejeros”*, la naturaleza y alcance del cargo se infiere, del propio texto de dicha acción de personal.

El artículo 1 del aludido Decreto Ejecutivo N.º113 de 1 de julio de 2019 señala lo siguiente:

“Artículo 1. Nómbrase a las siguientes personas para ocupar los cargos de **Asesores Presidenciales con tratamiento de Ministros Consejeros:**

CARLOS AUGUSTO SALCEDO ZALDÍVAR
EYRA MABEL RUIS CANO
JOSÉ ALEJANDRO ROJAS PARDINI SANTACOLOMA

PARÁGRAFO: El presente Decreto rige a partir de la toma de posesión del cargo.”

Como es posible advertir, de acuerdo con el citado Decreto de nombramiento, los comúnmente llamados “ministros consejeros”, son servidores públicos nombrados, por el Presidente de la República, para ejercer el cargo de **asesores presidenciales** “con tratamiento de Ministros Consejeros”.

Tampoco existe en nuestro ordenamiento jurídico disposición alguna que de modo específico, regule el alcance de las funciones del equipo de *asesores presidenciales*, mismas que en la práctica política de países latinoamericanos, de acuerdo con el autor Ignacio Arana Araya, gravitan en torno al logro de la *maximización del liderazgo presidencial*, pudiendo incluso abarcar actividades paralelas a las de los ministros. En este sentido, el mencionado autor señala:

“.....el equipo de asesores presidenciales ayuda al mandatario a jerarquizar y centralizar el proceso de toma de decisiones en el ejecutivo y a administrar las presiones que vienen de ministros, burócratas y legisladores para desviar el rumbo del programa presidencias a su favor. La labor de los asesores es contrapesar estas presiones para maximizar el liderazgo presidencial. La interacción resultante con los asesores afecta el contenido del mensaje y el tiempo en que es entregado al político más poderoso del país, quien a su vez sopesa la relevancia y la credibilidad de la información que recibe de acuerdo a quien se lo dice.

Por ello, su relevancia es inequívoca y todos los presidentes entrevistados reconocieron rodearse con un grupo de asesores personales que desempeñaban funciones paralelas a los ministros (...).”¹

Cabe señalar que, mediante pronunciamiento judicial de 3 de julio de 2014, proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como Tribunal de Instancia, dentro de las sumarias en averiguación, iniciadas con la denuncia suscrita por el Licenciado Ernesto Cedeño Alvarado contra un ex Ministro que a la postre fuera nombrado “Ministro Consejero”, por la presunta comisión de delito contra la administración pública, dicho alto tribunal de justicia señaló lo siguiente:

“Es preciso advertir que estamos frente a un nombramiento ad-honorem, cuya función, de acuerdo al Decreto mencionada, se limita al área de la consultoría en materia de obras públicas.

¹ Arana Araya, Ignacio. Department of Political Science, University of Pittsburgh, Revista de Ciencia Política, Volumen 50, N.º2, 2012, pp.33-61, ISSN 0716-1077., pg.41.

Como abono a lo anterior, y para despejar dudas sobre nuestra competencia privativa respecto a proceso penales, donde se involucre a un Ministro de Estado, consideramos oportuno realizar un análisis de las normas fundamentales que nos orientan sobre la creación, estructuración administrativa y funcionabilidad de los Ministros de Estados.

En primer orden, **el artículo 183 constitucional establece como atribución del Presidente de la República, nombrar y separar libremente a los Ministros de Estados.** No obstante, cuando ello implica la creación de nuevos ministerios nuestra Carta Fundamenta en el artículo 159, numeral 12, establece que ello se realizará a través de la intervención de otro Órgano del Estado, que en este caso lo es, la Asamblea Nacional.

"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 Estados declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:**

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimiento públicos, **y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración,** con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas."

En ese sentido, **el artículo 194 de la Constitución Política define que los Ministros de Estados son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley, siendo que la distribución de sus respectivos negocios también se efectuaran de conformidad con la ley, como expone el artículo 195 *lex cit.***

Para esta Superioridad las normas citadas establecen los protocolos que se exigen para la constitución de un nuevo ministerio y sus atribuciones, siendo en consecuencia que concluimos que **la designación del Ingeniero FEDERICO SUAREZ no reúne estas condiciones,** siendo en consecuencia que se extravía nuestra competencia en este expediente penal, ya que es un hecho público y notorio que en la actualidad no ostenta el cargo de Ministro de Estado." (Resaltado y subraya del Despacho)

Del criterio jurisprudencial transcrito y de las normas constitucionales en él citadas, se desprende con meridiana claridad que las funciones de los Ministros Consejeros se circunscriben, principalmente al ámbito de la consejería o asesoría en diversas materias o áreas de especialidad, a nivel del Despacho presidencial y que los mismos, no son nombrados por el Presidente de la República como "Ministros de Estado" con fundamento en el artículo 183 constitucional, por lo que carecen de competencia legal para ejercer las funciones atribuidas por ley a aquellos, debiendo en consecuencia entenderse que no tienen una "cartera" ministerial a su cargo, creada mediante ley expedida por el Órgano Legislativo.

Ello al margen que, en la práctica de la Administración Pública panameña, la figura de los “Ministros Consejeros”, o asesores “con categoría de Ministros” se remonta al año 1994, se haya incorporado la práctica de que a éstos se les invite a participar con derecho a voz, en las sesiones del Consejo de Gabinete, aun cuando formalmente no revisten el carácter de miembros de este organismo colegiado, en los términos del artículo 199 de la Constitución Política de la República, que reza:


“**Artículo 199.** El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del Encargado de la Presidencia, con el Vicepresidente de la República y los **Ministros de Estado.**” (Resaltado del Despacho)

Ahora bien, en cuanto a la viabilidad jurídica de equiparar los Ministros Consejeros, a los Ministros de Estado, en cuanto a sus emolumentos o privilegios, somos del criterio jurídico que toda decisión que se adopte al respecto, ha de entenderse sujeta al principio de legalidad instituido por el artículo 18 de la Constitución Política; no debiendo perderse de vista que, a estos funcionarios les resulta aplicable el artículo 302 constitucional, conforme al cual, “los deberes y derechos de los servidores públicos serán determinados por la Ley”, y “están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa”.

Sobre la posibilidad de que los Ministros Consejeros ofrezcan declaraciones en medios de comunicación social, o comuniquen en éstos o a través de las redes sociales orientaciones, advertencias, aclaraciones, o similares, este Despacho considera que, salvo norma legal (especial) en contrario, esa posibilidad tendría que entenderse condicionada a que tal función, le hubiere sido previamente asignada o delegada por el Presidente de la República, quien como *suprema autoridad administrativa del Estado* y en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 183 constitucional, ejerce por sí solo la *coordinación de la labor de la administración*, pudiendo en función de ello avocar para sí la función la de servir de órgano de comunicación de la actividad estatal; toda vez que ésta, al tenor del numeral 3 del artículo 638 del Código Administrativo constituye una competencia (general) de los Ministros de Estado, cuyo su ejercicio no reviste de carácter privativo frente al rol coordinador del Presidente de la República, conforme a la norma constitucional citada si es exclusivo de éste.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

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**