



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de marzo de 2023
Nota C-041-23

Señor
Iván Alexis Flores Ortega
Ciudad.

Ref.: Interpretación del artículo 178 de la Constitución Política.

Señor Flores:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito presentado el 3 de marzo de 2023, mediante el cual eleva a esta Procuraduría, una consulta en los siguientes términos:

“...
Lo que consultamos es la interpretación que se le da al Artículo 178 de la Constitución Política de la República de Panamá, de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por (sic) el acto Constitucional de 1983, por (sic) los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, por (sic) el acto legislativo 1 de 27 de julio de 2004 y 2 de 26 de octubre de 2004, publicado en Gaceta Oficial de 15 de junio de 2004...”

Cuestión Previa

Antes de proceder a dar contestación al tema y objeto de análisis de la consulta planteada, precisa atender de manera objetiva lo siguiente:

- De los límites de la Procuraduría de la Administración, como intérprete del Texto Constitucional.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, “interpretar” es explicar o declarar el sentido de algo y principalmente el de un texto. De manera concordante, el reconocido periodista y escritor español, Manuel Ossorio y Bernard, en su obra Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, igualmente define la “Interpretación”, como la “*Acción y efecto de interpretar, de explicar o declarar el sentido de una cosa*”. Referida al Derecho, la interpretación busca establecer o aclarar el verdadero sentido de una norma jurídica, o lo que es lo mismo, explicarla, esclarecer su sentido y alcance; o resolver las contradicciones o imprecisiones aparentes que la afecten, como ejercicio dirigido a aplicar el Derecho.

Si bien es cierto que la interpretación de una norma jurídica (*común*) tiene como finalidad mediata, su aplicación correcta y precisa, en un caso particular por los tribunales jurisdiccionales; no lo es menos que, dada la naturaleza misma de la Constitución y sus

particularidades (*en tanto instrumento jurídico-político que establece los límites y atribuciones del poder político ejercido por los órganos del Estado, como garantía del Estado de Derecho, que en tal sentido define el modelo de vida social*), su interpretación no puede escapar de esta peculiaridad y ello justifica, que su interpretación deba ser diferente a la de la norma común.

De allí que la Constitución puede y suele ser interpretada por los sujetos que la aplican (*v.g., los jueces, agentes del Ministerio Público, los abogados o ciudadanos en general*). Sin embargo, aun cuando cualquier persona pueda ser capaz de interpretar un texto normativo, incluso el texto constitucional, la posición de algunos de ellos reviste un carácter preponderante, en atención a las atribuciones constitucionales que detentan.

En este sentido es menester precisar que, el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, establece como una de las misiones adscritas a la Procuraduría de la Administración, la de brindar orientación y capacitación legal administrativa, tanto a los servidores públicos como al ciudadano en modalidad de educación informal, permitiendo así a este Despacho, la emisión de opiniones no vinculantes sobre la interpretación y aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico panameño (incluyendo las de rango constitucional); no obstante, no debe perderse de vista que conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 206 constitucional, la Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales la guarda de la Constitución; previendo asimismo que las decisiones de la Corte en ejercicio de dicha atribución son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Por consiguiente, este Despacho estima preciso aclarar que la opinión que por este medio externamos en respuesta a su solicitud, se emite sin pretensión alguna de constituir un criterio definitivo sobre el tema, materia que es de competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Expresado en otras palabras, la opinión que ha de emitirse parte del siguiente supuesto: si bien todo funcionario, como toda persona, pueden interpretar la Constitución, se ha de tener presente que, de acuerdo a nuestro sistema de control de constitucionalidad, la intérprete última, como guardiana de la supremacía constitucional, es la Corte Suprema de Justicia.

Así las cosas, en atención a lo anterior y, por la importancia del tema objeto de su consulta, nos permitimos en esta ocasión, ofrecer la siguiente respuesta de manera objetiva, sin que esta constituya un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo solicitado. Veamos:

Nuestra Constitución Política dispone en sus artículos 177 y 178, respecto de los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, lo siguiente:

“ARTICULO 177. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años. Con el Presidente de la República será elegido, de la misma manera y por igual periodo, un Vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a lo prescrito en esta Constitución.

ARTICULO 178. *Los funcionarios que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidente no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos periodos presidenciales inmediatamente siguientes."*

Tres (3) son los aspectos de importancia que se desprenden de los artículos transcritos:

1. Se establece que el periodo para el cual es elegido, por votación popular el Presidente y Vicepresidente de la República, es de cinco (5) años.
2. Sólo podrán ser reelectos los funcionarios que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidente de la República, al transcurrir dos (2) periodos presidenciales inmediatamente siguientes a su mandato.
3. Se observa que la disposición constitucional, prohíbe de manera clara la reelección inmediata del Presidente y Vicepresidente de la República.

Ahora bien, para una mejor comprensión del tema, es necesario definir en primer lugar, el concepto de "reelección".

Al respecto, el ya citado autor Manuel Osorio, define la **reelección** como: "*la segunda o ulterior elección de alguien para igual puesto que venía despeñándose*"; por su parte, el jurista Mario Madrid-Malo G., en su obra titulada Diccionario Básico de Términos Jurídicos, la define como la "*nueva designación de una persona en el cargo electivo que ya ejerció antes en propiedad*".

De las acepciones citadas, podemos destacar, como elementos de la reelección los siguientes:

1. Que debe comprender una nueva elección.
2. Que debe ser para el mismo puesto o cargo.

Hechas las observaciones anteriores, resulta oportuno señalar que la disposición constitucional producto de análisis (*Artículo 178*), recoge **el principio de la no reelección**, pero no en términos absolutos, sino restringidos, ya que la prohibición se limita a los dos periodos inmediatamente posteriores.

En este sentido, al referirnos al principio de la no reelección inmediata, el Doctor Mario Daniel Serrafiero, es de la opinión que "*la reelección no inmediata o alterna, se trata de una fórmula ecléctica en la medida que admite la reelección, pero no en forma inmediata: la persona puede volver a ser presidente en el futuro. Tal fórmula tendría la ventaja de permitir el acceso a la presidencia de aquél que ha probado su pericia en la gestión pública; asimismo, evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con la reelección (ventaja del que se encuentra en el cargo, menor competitividad de la contienda, abuso de poder, etc.)...*" (MARIO D. SERRAFIERO. El Control de la sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina. Revista de Estudios E Pesquisas Sobre As Américas, V.9 N., pág.90, 2015¹).

¹ Cfr. C-008-16 de 28 de febrero de 2016.

- Consideraciones finales:

1. Nuestro Texto Fundamental establece de manera clara, la prohibición y/o impedimento a los Presidentes y Vicepresidentes de la República, a reelegirse de manera inmediata; es decir, que al tenor de lo establecido en la Constitución Política, éstos deberán esperar a que transcurran dos (2) periodos presidenciales, para poder ser reelectos.
2. La norma constitucional (*Artículo 178*) pretende con dicha restricción, que quien ocupe este cargo público, no se valga de las ventajas que el puesto pudiera proporcionarle, para competir electoralmente, en mejores condiciones que sus opositores y mantenerse en éste (*el cargo*).
3. En todo caso, de surgir alguna polémica y/o controversia que guarde relación con la norma fundamental objeto de análisis, deberán ser en primera instancia, las autoridades del Tribunal Electoral las llamadas a resolver ésta; y, de surgir o producirse un conflicto constitucional, corresponderá en este caso, resolverlo a la Corte Suprema de Justicia, Pleno, quien tendrá la última decisión al respecto.

Damos respuesta de este modo a su interrogante, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de este Despacho en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-029-23

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*