



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de noviembre de 2019.
C-121-19

Licenciado
Harley J. Mitchell D.
Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos
Ministerio de la Presidencia
E. S. D.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
Asesoría Legal

RECIBIDO

Por: *General*

Fecha: 29/11/2019 Hora: 10:05 a

Referencia: Interpretación del numeral 2 del artículo 200 y del artículo 224 de la Constitución Política.

Señor Secretario Ejecutivo:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, y en base a criterios previamente adelantados y ahora expresamente formulados, ofrecemos respuesta a su nota No. 935-2019-AL, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, si existe contradicción entre lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 200 de la Constitución Política y lo previsto en el artículo 224 del mismo cuerpo normativo; y sobre la correcta interpretación de ambas normas constitucionales.

En relación con lo consultado, este Despacho es de la opinión 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 mismo texto constitucional; en virtud del Principio de Corrección Funcional de la Constitución, no es dable a este Despacho, mediante una interpretación gramatical y aislada del aludido 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 señalado, 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 y análisis 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 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.

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.

A continuación exponemos y desarrollamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

I. Cuestión Previa: 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, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, el autor Manuel Ossorio¹ 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 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

¹ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1989, p.393.

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, si bien el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política le atribuye al Ministerio Público la función de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos y en ejercicio de dicha atribución le es dable a esta Procuraduría emitir opiniones no vinculantes sobre la interpretación y aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico panameño (incluyendo las de rango constitucional); 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, el intérprete último como guardiana de la supremacía constitucional es la Corte Suprema de Justicia.

II. Del principio de corrección funcional, como herramienta de interpretación constitucional.

Como se ha expresado en el apartado que antecede, 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 deban, 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

Este principio de interpretación constitucional, lo que busca es preservar el equilibrio y 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 respecto 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.

III. Normas constitucionales cuya interpretación se solicita.

El numeral 2 del artículo 200 y el artículo 224 de la Constitución Política (éste último, como quedó modificado en virtud del Acto Legislativo 1 de 2004) en su parte medular señalan lo siguiente:

“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.

(...)”. (Resaltado del Despacho)

“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.

(...)”.(Resaltado del Despacho)

IV. Distinción conceptual entre la “suplencia” y el “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

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.

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 sustituto”. 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.

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 el tema que nos ocupa, 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).

De dichas normas legales, al igual que las contenidas en el 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 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 período 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

³ Ossorio, op.cit., p. 731.

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 laborales 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.

V. **Análisis Evolutivo de las normas constitucionales cuya interpretación se solicita.**

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 de 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:

1. **Artículos 180, 185, 198 y 203 de la Constitución Política de 1972 (texto original).**

“Artículo 180. Son funciones del Consejo de Gabinete:

(...)

2. Acordar con el Presidente de la República el nombramiento 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.**

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

“Artículo 203. El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes serán nombrados por el Órgano Ejecutivo.” (...). (Resaltado y subraya del Despacho).

2. Numeral 2 del artículo 143 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. (...)
2. 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;

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

3. Numeral 4 del artículo 155; numeral 3 del artículo 195; artículos 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.

(...)” (Resaltado del Despacho).

“ARTÍCULO 195. Son funciones del Consejo de Gabinete:

(...)

3. 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.
(...)” (Resaltado y subrayado del 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 período 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.
(...)” (Resaltado y subraya del 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.” (Resaltado y subraya del 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 Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.
(...)”. (Resaltado y subraya del Despacho).

4. Artículo 161; numeral 2 del artículo 200; artículos 219, 203 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 Legislativo 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, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional. (...)” (Resaltado y subraya del 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 para el mismo período, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial. (...)” (Resaltado y subraya del 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 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. (...)” (Resaltado y subraya del 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 recientemente 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 del Principio de Corrección Funcional de la Constitución, no es dable a este Despacho, mediante una interpretación gramatical y aislada del aludido artículo 224, desvirtuar una competencia que desde su origen la Constitución Política de 1972 se ha atribuido al Consejo de Gabinete, actualmente

contemplada en el numeral 2 del artículo 200, cuyo propósito no es otro que garantizar la continuidad de la función pública ejercida por el Ministerio Público, como institución de raigambre constitucional, integrante del sistema de justicia; lo cual apunta a garantizar la continuidad de la función pública a éstos atribuida por mandato constitucional y, en última instancia, la plena observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia de los asociados.

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 del Acto Legislativo N°.1 de 2004, la Constitución de 1972 históricamente confirió a la suplencia de 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.

VI. Conclusión.

En relación con lo consultado, este Despacho es de la opinión 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 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.

Esta 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 por el art.10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 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.

VII. Unas reflexiones finales.

El tema en debate objeto de esta consulta 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 esta consulta queda sujeto a interpretación.

En base a lo anterior, de acuerdo a nuestro diseño de justicia constitucional, como lo planteado en esta consulta queda sujeto a interpretación, en este caso a interpretación constitucional, la interpretación final la tendrá, de ser el caso la Corte Suprema de Justicia como interprete última de la Constitución, tal y como ya en su momento se indicó.

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 su 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:

1....

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 formulas contenidas en los aforismos: *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali*, se verán sustituidos por esta otra: *lex superior derogat legi inferiori*".⁴

Lo que 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 que es objeto de la presente consulta y que ha sido respondido en los términos ya antes expuestos

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/



⁴ De Vega, Pedro. La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente. Edit. Tecnos, España 1981 pp. 69-70.