

Panamá, 21 de junio de 2002.

Doctor

HATUEY CASTRO BARONA

Director General del Instituto de Mercado Agropecuario. (IMA)

E. S. D.

Señor Director General:

Al tenor literal del artículo 217, numeral 5 de la Constitución Política y el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, que asignan a este despacho las funciones de servir de consejeros jurídicos a los servidores públicos administrativos acuso recibo de su nota N° DG-246 de 20 de mayo de 2002, por medio del cual nos plantea la siguiente consulta:

“Se ha observado que, cuando por cualquier motivo incidental un Ministro de Estado se ve en la necesidad de ausentarse temporalmente de su cargo, existe la marcada tendencia a designar en su reemplazo como Ministro Encargado, mientras dure la ausencia del titular, a dos categorías de funcionarios: al viceministro del ramo o a un ministro de otro ramo.

La consulta específica es qué parámetros legales (sentido material) limitan la facultad de la Presidenta de la República para designar, Ministros Encargados y si cualquier persona, distinta del viceministro del ramo o de un ministro de otro ramo, puede ser designada como Ministro de Estado Encargado”.

Criterio del Departamento Jurídico de IMA

“Como quiera que el libre nombramiento de los Ministros de Estado es una atribución constitucional exclusiva del Presidente de la República, cualquier ciudadano panameño puede ser designado Ministro de Estado Encargado, siempre que reúna los requisitos exigidos al titular, establecidos en el artículo 191 de la Constitución Política: ser panameño por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la Administración Pública, con pena privativa de la libertad; y al mismo tiempo no caiga dentro las causales de impedimento contempladas en el artículo 192 de la misma excerta, referentes a parentesco cercano con el Presidente de la República o con algún otro miembro del Gabinete. En nuestro concepto, fuera de estos criterios no existe ningún parámetro legal que limite la facultad del Presidente de la República para designar un Ministro Encargado”.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Antes de ofrecer respuesta a su inquietud, nos parece oportuno aclarar la figura del Viceministro conocido en la doctrina como secretario ministerial.

La figura del Viceministro de Estado no es raigambre constitucional, sin embargo, ello no significa que tal cargo no se ajusta al orden constitucional. En ese sentido, afirma el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 19 de febrero de 1992 que: “existe en Panamá una costumbre, de valor constitucional, según la cual se estima que los Viceministros actúan jurídicamente, dentro del orden constitucional, al reemplazar en sus funciones a los ministros de Estado en ciertos casos. (Amparo de Garantías Constitucionales Roberto H. Clarke y otros contra ministro de trabajo Encargado).¹

Como ya se indicó en líneas anteriores, el cargo que hoy desempeñan los Viceministros, se denominaba: “Secretario de los Ministros”. El nombre de Viceministro lo brinda la Ley N°.32 de 7 de noviembre de 1957.

¹ MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá, 2da. ed., Panamá, 2000, p. 357.

¿Quién debe nombrar o designar a los Viceministros de Estado o Ministro Encargado?

Según se desprende del artículo tercero de la ley 46 de 1952 “todo funcionario y empleado público subalterno del Órgano Ejecutivo será nombrado por Decreto Ejecutivo en el cual se designará con claridad la clasificación que le corresponde...” En ese sentido, afirma el artículo 770 del Código Administrativo que, el nombramiento **lo hará el funcionario que determine la ley o los reglamentos específicos. Y que en caso de duda respecto de la persona que debe hacer la designación o nombramiento, éste lo hará el Presidente de la República, si el destino público, es de orden nacional.** Igual respuesta da el numeral seis del artículo 179 de la Constitución Política al establecer lo siguiente:

“Artículo 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

6. Nombrar con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualquier cargo o empleo nacional cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación...”

Luego de un examen general sobre la legislación nacional referida al nombramiento de los Viceministros, o secretarios de ministerios, se deduce que no existe una norma especial que despeje la duda de quién los nombra. Por esta razón, se debe acudir al remedio general que dan tanto la Constitución Nacional como el Código Administrativo, en el sentido de que es el Presidente de la República, junto con el Ministro del ramo, los que designan los Viceministros, Ministros Encargados de un determinado Ministerio.

Ahora bien, sin alejarnos del tema; la pregunta es si existe algún parámetro legal que limite la facultad de la Presidenta de la República para designar Ministros Encargados y **si cualquier persona**, distinta del Viceministro del ramo o de un ministerio de otro ramo, puede ser designada como Ministro de Estado Encargado.

Tal como señalamos en líneas anteriores, la costumbre constitucional, que ha marcado el Pleno de la Corte, es que quienes ocupen el cargo del Ministro o

de los Ministros cuando estos tengan que salir o ausentarse por alguna misión oficial, son los Viceministros y consideramos que no puede ser cualquier persona, toda vez, que ello involucra un poder administrativo nominador, tan amplio que podría redundar en violación del ordenamiento legal.

Efectivamente, la Presidenta de la República junto con el Ministro del ramo respectivo, de acuerdo al artículo 179, numeral 6, puede designar o nombrar en su reemplazo, a los funcionarios que llenen los requisitos constitucionales y legales no obstante, no es cualquiera persona que puede ocupar esos cargos, pues si tuvieran esas amplias facultades para nombrar al funcionario que a bien tengan para que ocupe el cargo temporalmente o provisionalmente de Ministros, ello podría degenerar en el incumplimiento de los requisitos que la ley exige para el nombramiento de los Ministros, que por regla general son los mismos que las leyes orgánicas de los ministerios exigen a los Viceministros.

En el caso del Ministro de Desarrollo Agropecuario, por mencionar un ejemplo, en el artículo sexto (6) de su ley orgánica, la Ley 12 de 25 de enero de 1973, se establece que, “para ser Viceministro se necesitan los mismos requisitos que para ser Ministro de Estado”.

En consecuencia, la Constitución Política en su artículo 191, preceptúa que para ser Ministro se requiere: “ser panameño por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la administración pública, con pena privativa de la libertad”. Además se exige no tener parentesco familiar dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con el Ministro, o cualquier miembro del Consejo de Gabinete.

Por todo lo antedicho, se deben cumplir con algunos resguardos legales para el nombramiento del Ministro Encargado o Viceministro encargado, de conformidad con las normas constitucionales y legales señaladas, mismas que deberá tomar en cuenta el (o la) Presidente (Presidenta) de la República, con el Ministro del Ramo, al momento de designar a los encargados en cargos de alta responsabilidad.

En conclusión, este despacho es de opinión, que no es cualquiera persona distinta del Viceministro del ramo o de un ministerio de otro ramo, el que deba designar la Presidenta de la República, en el cargo de Ministro de Estado Encargado; toda vez que esto podría degenerar en el incumplimiento de los

requisitos que la ley exige para el nombramiento de los Ministros. (Cfr. Artículo 191 de la Constitución Política.

Las limitaciones materiales a nuestro juicio, están establecidas en la propia Constitución Política en su artículo 18, cuando señala que los funcionarios públicos sólo podemos hacer lo que la ley ordene; en el presente caso, el nombramiento del que se encargue del Ministro que corresponda, debe revestir de las características de un acto formal y además con mínimos reparos sustanciales, como es el cumplimiento de los requisitos mínimos para ser ministro descrito en la Carta Política.

Por otro lado, se debe tener presente, que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sobre el tema nos sirve para ante cualquier vacío legal actuar en la forma más correcta y ajustada a Derecho, razón por la cual, también se deben considerar éstos parámetros constitucionales expuestos en líneas precedentes para mayor garantía del estado de derecho y de los principios de transparencia, legalidad y seguridad jurídica.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, me suscribo de usted, con muestras de respeto, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.