



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 29 de agosto de 2024  
Nota C-169-24

Licenciado  
**Guillermo A. Cochez F.**  
Ciudad

**Ref.: Designación de un Diputado de la Asamblea Nacional, como Director ante la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).**

Licenciado Cochez:

Por este medio se damos respuesta a la nota fechada 20 de agosto de 2024, mediante la cual procura nuestro criterio, respecto de lo siguiente:

*"En ocasión de la designación del Diputado NELSON JACKSON por parte de la Asamblea Nacional, como director ante la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), podría configurarse la vacancia absoluta que se configura para la curul del mencionado Diputado al aceptar éste el cargo de Director ante la citada Junta Directiva de la ACP y, con ello, la incompatibilidad existente con el ejercicio de tal cargo público con el cargo de Diputado de la Asamblea Nacional?"*

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales", condición excepcional que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que entrar a conocer respecto del contenido y legalidad de actos administrativos materializados (**la designación**), podría implicar el rebasar los límites impuestos en la ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.

Aunado a ello, conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría "servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto", presupuestos que tampoco se ajustan a esta acción particular. Ahora bien, quien considere haya sido objeto de una acción que vulnere sus derechos subjetivos, deberá interponer los recursos de ley, que para ello prevé nuestro ordenamiento positivo en la vía gubernativa.

No obstante, en esta ocasión, procedemos a dar respuesta a su planteamiento, de manera objetiva y general; en este sentido, el presente *razonamiento orientativo*, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

#### I. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que "las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes."

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

*"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."*

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

**"Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad;** restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y

**pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.**

..." (Lo resaltado es del Despacho)

**"Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. **De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**

..." (Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse, que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

*"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:*

*"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."*

## II. De la Vista No.449 de 2 de mayo de 2019, emitida por la Procuraduría de la Administración

Esta Procuraduría tuvo la oportunidad en su momento, de emitir la Vista No.449 de 2 de mayo de 2019, dentro de acción de inconstitucionalidad, surtida ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en contra de la Resolución No.27 de 4 de abril de 2019, de la Asamblea Nacional, a través de la cual se aprobó el nombramiento de Jorge Luis González Barrios (Ministro de la Presidencia), efectuado por el Órgano Ejecutivo, como Director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá; destacando entre otras cosas lo siguiente:

*"...la lectura de la constitucionalidad del nombramiento de Jorge Luis González Barrios no debe analizarse en función que es un Ministro de Estado; **sino del hecho que al momento de ser designado ocupaba, al igual que en su pasado inmediato, un alto cargo público; es decir, resulta una evidente cercanía con quien lo designa.***

*Lo anterior en opinión de este Despacho quebrantaría los artículos 318 y 316 de la Constitución Política que hace referencia a **la composición de los miembros que integran la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá** y a **la autonomía de dicha entidad**, pues si bien se delegó en la ley los requisitos para ocupar dichos cargos, éstos al ser formulados en el artículo 14 de la Ley 19 de 1997, deben ser acordes no sólo al artículo constitucional antes enunciado, **sino a todos los que conforman la Carta Política al igual que a los principios que la integran.***

*En consecuencia, la **necesidad de la probidad** como requisito para ser **director** de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, no sólo es exigible en sentido restringido como sinónimo de honradez, lo que, en la situación en estudio, no se pone en duda, sino desde la perspectiva de la ética que debe imperar en las actuaciones públicas, lo que implica que, la autonomía constitucional dada a la Autoridad del Canal de Panamá cuya finalidad es que la misma esté alejada de los vaivenes políticos y de la influencia de grupos de poder, los miembros escogidos de manera escalonada al tenor del numeral 3 del artículo de 318 de la Constitución Política y del artículo 13 de la Ley 19 de 1997, **sean personas independientes alejadas del círculo de poder que los designó.***

*En relación al hecho de que la Constitución debe interpretarse como un todo, acorde a los **principios transparencia y objetividad en el manejo de la cosa pública, como premisa incuestionable en un Estado social y constitucional de derecho**, tratando de alejar la influencia de los gobiernos de turno en ciertos aspectos de la estructura y funcionamiento del Estado, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 12 de febrero de 2015, precisó:*

*"...*

***Según los aspectos doctrinales expuestos en materia de interpretación constitucional, los autores se refieren a la interpretación sistemática de la Constitución, conforme la cual, la Constitución no debe interpretarse de manera aislada.***

*...*

**La interpretación que debe efectuar este Pleno va más allá del Derecho que pudiera tener el ciudadano de elegir y ser elegido, dado al hecho que no se trata en este caso, del derecho que tenga o no la esposa de quien en su momento detente la Presidencia de la República, para ser candidata a Vicepresidente. La interpretación constitucional a que está obligado el Pleno de esta Corporación debe guardar íntima relación con el principio de transparencia y objetividad en el manejo de la cosa pública, como premisa incuestionable en un Estado social y constitucional de derecho, dentro del cual debe garantizarse la realización de elecciones libres y puras. Es así que como parte del análisis que ha de efectuarse del numeral 2 del artículo 193 de la Constitución Nacional, para determinar el derecho que pueda tener la esposa del Presidente a ser candidata a Vicepresidente, se debe considerar el derecho a la ciudadanía a la realización de los comicios o elecciones libres, puras y sin coacción de ninguna naturaleza, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución Nacional que obliga a las Autoridades a garantizar la libertad y honradez del sufragio, para lo cual este mismo artículo prohíbe 'el apoyo oficial, directo o indirecto, a candidatos de elección popular, aun cuando fueran velados los medios empleados a tal fin.'**

Por consiguiente, los ciudadanos deben tener la certeza que se cumple con lo normado en el Artículo 136 Constitucional citado, lo que no se garantizaría en una elección donde la esposa del Presidente de turno sea candidata a Vicepresidente de la República. **No debe existir duda en que, si están prohibidos los apoyos enunciados en el texto constitucional citado, con mayor razón debe estar prohibido el apoyo a la persona más cercana al Presidente, que es su cónyuge. ...." (La negrita es nuestra).**

Como se observa, la interpretación constitucional debe ser integral y la misma debe buscar el logro de los fines del estado republicano de gobierno en el cual los gobernantes ejerzan el poder que el pueblo les delegó de manera temporal con objetividad y transparencia en el manejo de la cosa pública." (Lo resaltado es del Despacho)

Como se observa, el enfoque brindado por este Despacho, deriva del análisis objetivo y general, del conjunto constitucional, en el que se consagra el principio de separación de poderes públicos (artículo 2, ibídem) y la autonomía de la Autoridad del Canal de Panamá (artículos 315, 316 y 320, ídem); entendiéndose que esta entidad pública de rango constitucional "debe administrarse alejada de toda visión política partidista o de la injerencia de grupos de poder, a fin de lograr el cumplimiento de la misión para la cual fue creada".

Por tanto, sustentamos en ese momento, que el acto acusado devenía en Inconstitucional; no obstante, la Máxima Corporación de Justicia emitió su decisión, en los siguientes términos:

### III. De la Sentencia de 10 de diciembre de 2019, emitida por la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

En el mismo proceso descrito en el párrafo inicial del apartado anterior, por medio de la Sentencia de 10 de diciembre de 2019, el Pleno de Corte Suprema de Justicia, expuso su criterio, en los siguientes términos:

*"...de la lectura íntegra de todas las actas que guardan relación con el título constitucional del Canal de Panamá se pudo colegir lo siguiente.*

1. *No hay intervenciones que mencionen la incompatibilidad.*
2. *El proyecto original sufrió modificaciones como consecuencia del debate.*
3. ***De haber querido los legisladores incluir la incompatibilidad la hubiesen redactado expresamente.***
4. *Es una costumbre de la redacción constitucional incluir en sus textos las condiciones de incompatibilidad y requisitos de elegibilidad para ejercer un cargo, y en casos excepcionales, se delega a la Ley, pero en este caso no está ninguna condición de incompatibilidad, por tanto lo que no se introdujo textualmente como condición o requisito no puede asumirse que existe.*
5. *Tampoco hay intervenciones que expliquen que la incompatibilidad quede implícita.*
6. *Tampoco se delegó a la Ley incluir dicha incompatibilidad. De hecho la Ley 19 de 1997 tampoco la incorporó.*

*Contrario a lo señalado por el impulsador de la presente inconstitucionalidad, la intención legislativa no fue establecer que la condición de Ministro de Estado activo en el momento del nombramiento, constituya una incompatibilidad como condición constitucional, para ocupar el cargo de Director de la Junta Directiva del Canal. Y de haberla habido, no paso de ser una opinión individual, ya que no alcanzó el nivel de intención general de la Asamblea Nacional, a pesar que muchos aspectos del texto original del proyecto presentado por el Órgano Ejecutivo sí sufrieron reformas a partir de dichas opiniones e intervenciones particulares, es decir que se convirtieron en intención y espíritu constituyente institucional.*

...

*Lo anterior es importante porque el espíritu e intención de una norma no se puede deducir de la posición individual sino del criterio y visión colectiva del organismo que crea la norma. De hecho, tampoco emana del proyecto que elaboró la Comisión Presidencial ni el Consejo de Gabinete cuando elaboraron el proyecto de reforma constitucional.*

*En este sentido, el Pleno de esta Corporación considera que **de haber existido expresiones que avizoraron un tema de incompatibilidad** entre la condición de Ministro de Estado y la de director de la Junta Directiva del Canal, de la forma que lo percibe el demandante en el presente proceso, de haber logrado dichas expresiones el convencimiento de la mayoría parlamentaria en sede de constituyentes, habría surtido entonces el mismo efecto al igual que con la proporción de ratificación; es decir, **se habría consignado directamente en el texto.** Por tanto, si una opinión logró*

*convertirse en intención mayoritaria generando la modificación del texto, **debe concluirse que lo que no aparezca en el texto es porque no logró alcanzar el nivel de intención, voluntad o espíritu de la mayoría.***  
..."

l) *Debemos resaltar que lo que sí ha logrado el Doctor Ernesto Cedeño, como demandante, y la Procuraduría de la Administración, es llamar a la atención y reflexión de este Pleno de la Corte Suprema de Justicia de **si es o no necesaria la modificación de los requisitos para ser miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, para garantizar más que no se constituyan elite o castas políticas, económicas o sociales en su Junta Directiva.** Pero ello, no puede ser "legislado" por el Pleno de esta Corporación de Justicia, sin que nos desbordemos y violentemos el Principio de Separación de Poderes, en virtud que esto es un tema que tendría que hacer el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, con base a una posible reforma a la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, tomando en consideración lo establecido en el artículo 159 numeral 12 de la Constitución Política.*

..."  
(Lo resaltado es del Despacho)

Así pues, el razonamiento y decisión emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el acto jurídico atacado, constituye el precedente actual, respecto del tema objeto de su de consulta.

De esta manera damos respuesta al contenido de su nota; reiterando que la orientación aquí brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, para esta Procuraduría.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-158-24

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**