

Panamá, 8 de septiembre de 2026.
Nota C-134-26

Honorable Diputada:

Ref.: Interpretación y existencia de excepciones del artículo 276 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota No.2026_530_AN_DHD_ABS de 25 de agosto de 2026, a través de la cual solicita que este Despacho se pronuncie respecto a la interpretación del artículo 276 de la Constitución Política de la República de Panamá; específicamente en cuanto a la posibilidad de la Asamblea Nacional para derogar o modificar el rango de cobros de impuestos nacionales, sin que la Ley establezca rentas sustitutivas y sobre la existencia de excepciones a este artículo.

I. Del Principio de legalidad.

Debemos iniciar señalando que este principio fundamental de derecho, recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

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

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, "interpretar" consiste en explicar o declarar el sentido de algo, principalmente el de un texto. En consonancia con este criterio, el reconocido periodista español, Manuel Ossorio y Bernard en su obra *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* define la "interpretación" como la «acción y efecto de interpretar, de explicar o declarar el sentido de una cosa». Aplicada al ámbito del Derecho, la interpretación jurídica busca establecer, aclarar o esclarecer el verdadero sentido y alcance de una norma, así como resolver las contradicciones o imprecisiones aparentes que puedan afectarla, como un ejercicio fundamental dirigido a la correcta aplicación del Derecho.

Si bien, la interpretación de una norma jurídica común tiene como finalidad mediata, su aplicación correcta y precisa en un caso particular por parte de los tribunales jurisdiccionales, la naturaleza misma de la Constitución y sus particularidades (como instrumento jurídico-político que establece los límites y atribuciones del poder ejercido por los órganos del Estado para garantizar el estado de derecho y definir el modelo de vida social) justifican que su hermenéutica difiera de la de una norma ordinaria.

H.D. ALEXANDRA BRENES

Diputada de la República
Circuito 8-2
Asamblea Nacional.
Ciudad.

De allí que...

De allí que la Constitución Política de la República pueda ser interpretada por los sujetos que la aplican (v.g., jueces, agentes del Ministerio Público, abogados o ciudadanos en general). Sin embargo, aun cuando cualquier persona sea capaz de interpretar el texto fundamental, la posición de algunos sujetos reviste un carácter preponderante en atención a las atribuciones constitucionales que ostentan.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 206 constitucional, la Corte Suprema de Justicia tiene entre sus atribuciones la guarda de la integridad de la Constitución, previendo asimismo que sus decisiones en ejercicio de dicha facultad son finales, definitivas y obligatorias.

Por consiguiente, este Despacho estima preciso aclarar que, si bien la interpretación de la Constitución no constituye una actividad exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se debe tener presente que, conforme al sistema de control de constitucionalidad establecido en nuestro ordenamiento jurídico, corresponde a dicho órgano ejercer la guarda de la integridad de la Constitución, conocer y decidir, de manera privativa, los procesos de control de constitucionalidad sometidos a su conocimiento, en los términos previstos en el artículo previamente citado.

En este sentido, si bien las autoridades administrativas y los particulares pueden interpretar y aplicar las disposiciones constitucionales en el ejercicio de sus respectivas competencias, ello no implica que puedan sustituir al órgano constitucionalmente facultado para ser el intérprete último y guardián de la supremacía constitucional (Pleno -CSJ). Por otra parte, es menester precisar que el numeral 5 del artículo 220 del Texto Fundamental le atribuye al Ministerio Público la función de servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos y, en ejercicio de dicha atribución, esta Procuraduría emite opiniones no vinculantes sobre la interpretación y aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico panameño.

Por lo tanto, la competencia de la Procuraduría de la Administración para actuar como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos encuentra fundamento en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, disposición que le atribuye la función de servir de consejera jurídica respecto de la interpretación de la ley o del procedimiento que se debe seguir en un caso concreto. De la literalidad de dicha disposición, se desprende que la función consultiva allí prevista, se refiere a la interpretación de normas de rango legal y a la determinación del procedimiento administrativo aplicable, sin atribuir a la Procuraduría de la Administración una competencia general para emitir, en ejercicio de esa función consultiva, pronunciamientos sobre la interpretación de la Constitución Política de la República.

En consecuencia, no nos es dable, emitir un criterio jurídico al respecto, toda vez que lo solicitado, escapa de los límites que nos impone la ley.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/osp/mabc
C-125-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*