

Nombramiento del Procurador General y su reemplazo establecido en la Constitución Política de Panamá en el Artículo 224

*The Appointment of
the Attorney General
and his/her replace-
ment established in
the Article 224 of the
Political Constitu-
tion of Panama.*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.126>

Miriam Zelaya*

<https://orcid.org/0000-0003-1897-6274>

Resumen: La presente investigación tiene su origen en un proyecto en conjunto con IDEA Internacional y el Tribunal Electoral, con el objetivo de promover la evaluación Constitucional de Panamá, mediante una metodología adecuada para tal fin.

El Procurador de la Nación es el máximo representante del Ministerio Público, es una entidad autónoma que no pertenece a ninguno de los tres Órganos del Estado, Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y que participa dentro del proceso Administrativo de Justicia de nuestro país. Es importante su imparcialidad y transparencia en el nombramiento del Procurador y éste a su suplente a discreción dentro del mandato de la ley.

El precepto constitucional 224, motivo de análisis en esta investigación, indica los parámetros para nombrar al Procurador de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes, lo cual nos ha llevado a conocer otras normas que colisionan y que han sido aplicadas de la cual mencionamos el artículo 200 de la Constitución.

Exponemos el antecedente histórico de la administración de justicia y la formación de la figura del Procurador de la Nación, en nuestro país como también una comparación de legislaciones como la de Costa Rica y Colombia.

Palabras clave: Administración de justicia, constitución, nombramiento, procurador, suplente

Abstract: This current research originates from a joint project together with International IDEA and the Electoral Tribunal, with the objective of promoting the Constitutional evaluation of Panama, through an appropriate methodology for this purpose.

The National Attorney is the highest representative of the Public Ministry, it is an autonomous

* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá, postgrado en Alta Gerencia en la Universidad Latina de Panamá y maestría en Administración de Empresas en la Universidad Latina de Panamá, diplomado sobre la Investigación Científica, Cualitativa y Mixta en la Universidad de Panamá, curso sobre redacción de artículos científico en la Universidad Pontificia La Javeriana de Bogotá Colombia. Ha escrito artículos sobre derechos políticos y derechos humanos; mantiene un análisis sobre jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, sobre derechos políticos.

entity that does not belong to any of the three State Bodies, Executive, Legislative or Judicial, and that participates in the Administrative Justice process of our country. It is important its impartiality and transparency in the appointment of the Prosecutor and his/her substitute at discretion within the mandate of the law.

Constitutional precept 224, the reason for analysis in this analysis, indicates the parameters for appointing the Nation's Attorney and the Administration Attorney and their substitutes, which has led us to learn about other rules that collide and have been applied accordingly, from which we mention article 200 of the Constitution.

We expose the historical background of the administration of justice and the formation of the figure of the Attorney General, in our country as well as a comparison of legislation with Costa Rica and Colombia.

Keywords: *Appointment, attorney general, Constitution, justice administration, substitute*

I. Introducción

En el presente proyecto, desarrollado a través de IDEA Internacional y el Tribunal Electoral, sobre Evaluación Constitucional, se pretende indagar con una metodología que fue adquirida mediante la oportunidad brindada por el asesor técnico senior, Tom Ginsburg, quien nos introdujo la metodología en mención con el objetivo final de descubrir las inconsistencias encontradas en la Constitución Política de Panamá. La metodología Ginsburg, pretende descubrir el método interno que es la introducción de principios y disposiciones que debemos seguir y los externos, que debe ser un blindaje riguroso a lo que se requiere para su propósito como Estado.

En estos estudios rigurosos, hemos detectado algunas normas que crean confusión más que una instrucción clara, tal como indica el artículo 224 de la Constitución Política y que estaremos explicando en el presente artículo.

Dicho esto, el tema se muestra complejo por la inestabilidad y frecuencia que se ha manejado en el ejercicio de nombrar a los procuradores, además de la interpretación al buscar el espíritu legal de los dos artículos en contradicción que son el Art. 200 y el Art. 224, ya que ambos desarrollan la forma el nombramiento de los suplentes de los procuradores.

Por lo tanto, hemos analizado el artículo 224 de la Constitución Política de Panamá de 1972 (reformado en el 2004), donde se determina la forma de nombrar al procurador de la Nación y al procurador de la Administración y sus suplentes y se elimina la figura del procurador suplente, cambiando su denominación a procurador encargado. Textualmente, el artículo expresa:

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.

Los Fiscales y Personeros serán nombrados por sus superiores jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el Fiscal o Personero respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos.

El objetivo primordial, es eliminar alguna duda de su espíritu legal de cada norma que confunda con otra y que a la hora de su interpretación

encontrar la correcta aplicación de esta a su objeto y fin, al momento de determinar el reemplazo del procurador, y en qué tiempo corresponde ese reemplazo, y describir correctamente el concepto de suplente, interino o encargado, tal como indica el autor Miguel Erroz Gaudiano, en su libro *Estructuras para crear Justicia*, que formula esta verdad sobre la importancia de establecer normas claras:

Para asegurar que el mayor número posible de las disposiciones constitucionales goce de significado normativo, todas deben ser interpretadas de manera que entren en vigor de inmediato siempre que sea posible. Una disposición constitucional no es de aplicación directa cuando establece metas, principios o líneas de política sin proporcionar los medios por los cuales deben ser ejecutados, o cuando el lenguaje de la disposición le exige a la Asamblea Nacional expedir leyes destinadas a hacerla efectiva. (Gaudiano, 2023, p. 79, Tomo I)

Seguido debemos, evitar estas confrontaciones legales es de primordial importancia, así como aquellas interpretaciones mal intencionadas o a conveniencias de alguna parte interesada, sobre todo con mando y jurisdicción. Siendo el *procurador* el sujeto de este artículo, nos conviene citar al autor Erroz, de su libro las *Estructuras para crear Justicia*, también ha descrito atinadamente que el procurador es quien debe defender nuestras leyes, elevar opiniones legales.

El autor también expone en su obra que el Procurador General de la Nación es una figura pública que debe ser independiente de todos los poderes del estado, para así se genera una verdadera autonomía para ejecutar su función (Gaudiano, 2023, p. 164).

II. Antecedente Histórico

En las reformas a la Constitución de 1978, de 16 de noviembre de 1978, se modificó en su numeral 2 del artículo 143, sobre el nombramiento de los magistrados de la CSJ, el Procurador General de la Nación, el procurador de la Administración y sus respectivos suplentes, quienes ya no serían nombrados exclusivamente por el general Omar Torrijos, sino por el Órgano Ejecutivo. (Órgano Judicial, 2003). A su vez estos nombramientos serían aprobados o desaprobados por la Asamblea Legislativa, en ese período llamada Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (ANRC), en 1904.

En el año 1968, presidido por Omar Torrijos Herrera, el abogado Olmedo Miranda, se desempeñó como Procurador General de la Nación desde 1968 hasta 1982. Entre los años 1982 a 1989, el jurista Rafael Rodríguez, quien fue designado para completar el período del procurador Miranda, inició una investigación por el peculado en un proyecto de viviendas financiado por la Caja de Seguro Social (Noriega, 2021). Este suceso lo mantuvo en la opinión pública como un procurador activo.

Para el año 2012, fue elaborado un Anteproyecto de Acto Constitucional, que fue presentado por la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá y en el Título X del proyecto denominado Autoridades de Instrucción dice:

Artículo 386. Ministerio Público. El Ministerio Público será ejercido por el fiscal general de la Nación, los fiscales y personeros y por los demás servidores públicos que establezca la ley las funciones del fiscal general de la Nación (Comisión Especial

de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá, p. 144).

La iniciativa presentada en el 2012 menciona que, en el Título X, de la Constitución Política, las autoridades de instrucción, donde se denomina fiscal general el que estaría a cargo del Ministerio Público, esta parte quedaría en el Art. 383, de proyecto. (González Montenegro, 2012).

A continuación, demostramos, en la presente investigación, algunos de los nombramientos de procuradores en Panamá y sus respectivos suplentes, que han sido inestable en el tiempo que les corresponde ejercer. Su labor fue troncada por acontecimientos que no permitieron que terminaran su período de 10 años, como ordena la Ley.

En agosto de 2010, el procurador de la administración, Oscar Ceville, fue denunciado por supuestas intervenciones telefónicas a los funcionarios de esa institución. Este caso fue “archivado” por un incidente que detuvo toda la investigación; no culminó con una decisión definitiva, ni sentencia en firme.

A la Procuradora General de la Nación 2014-2019, Ana Matilde Gómez, en dicha institución se le solicitó la separación del cargo y llamamiento a juicio, por la presunta comisión de delitos con respecto a la supuesta manipulación por parte del Órgano Ejecutivo.

Su sucesor bajo la función de procurador encargado fue el licenciado Giuseppe Bonissi, designado por el Órgano Ejecutivo cuando aún se encontraba en trámite el proceso judicial para llamar a juicio a Gómez.

De los casos mencionados, podemos observar que no ha sido suficiente las respuestas concretas o aclaración y han quedado sin solución jurídica, por lo que el presupuesto debe concentrarse en este punto, haciendo un estudio de la necesidad de cambiar sus procesos internos para juzgar estos casos con mayor eficiencia, lo cual requerirá mayor estabilidad.

El siguiente caso corresponde al procurador Ulloa, quien presentó su renuncia el 24 de febrero 2021. El procurador Ulloa fue nombrado por el presidente de la República para reemplazar a la procuradora Kenia Porcell, sin embargo, a pesar de que tenía que completar el período que le faltaba completar a la procuradora Porcell, 2020 a 2025, no sucedió ya que Ulloa entregó su renuncia efectiva el primero de marzo de 2021, justo en medio de un caso sobre albergues de menores. El Ejecutivo se pronunció y designó a Javier Caraballo como procurador encargado hasta que se designe el nuevo procurador.

Este recorrido de antecedentes manifiesta claramente la necesidad de un perfil profesional y vida honrosa.

III. Constitución Política

El Procurador General de la Nación y el procurador de la Administración son nombrados por acuerdo entre el presidente de la República y el Consejo de Gabinete y la aprobación de la Asamblea Nacional, para ser nombrados por un periodo de diez años, según el artículo 200 de la Constitución Política, el cual describimos.

Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete.

1...

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.

Dada la importancia de esta función pública, la Procuraduría de la Administración tiene autonomía administrativa y presupuestaria. Ante la posible comisión de delitos, lo investiga el procurador de la Administración y lo juzga la CSJ.

La Procuraduría de la Administración tiene, entre sus principales funciones, las siguientes:

- Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos.
- Brindar orientación a los ciudadanos en materia administrativa:
- Tramitar las quejas que presenten los ciudadanos en contra de los servidores públicos, con motivo de irregularidades en el cumplimiento de sus funciones:
- Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que los mismos desempeñen bien sus funciones.
- De igual forma, la Procuraduría General de la Nación tiene, entre sus responsabilidades como agente fiscalizador, imponerse ante posibles faltas y delitos.
- Acusar ante la CSJ a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación.

- Velar por que los demás agentes del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y que se les exija responsabilidad por falta o delitos que cometan.

Ambos procuradores, el procurador de la Nación y el Procurador General de la Administración serán nombrados por 10 años, aunque estos tiempos han variado, y puede ser sujeto a revisión.

También interviene en los procesos de control constitucional, cuando se presenta la demanda de inconstitucionalidad y advertencias y consultas de inconstitucionalidad, lo cual remite a la CSJ, en Pleno, con la finalidad que ejercer un control constitucional mediante su opinión en las vistas.

De igual manera, atiende las apelaciones en la Sala Tercera de la CSJ cuando recibe las demandas que presentan los particulares que consideren que las actuaciones de las instituciones del Estado les han lesionado algún derecho subjetivo o que infringen el orden legal.

Mencionados textualmente los artículos de la Constitución Política que han causado polémica, que ha llegado hasta la CSJ ya que se han interpretado como normas que colisionan y se contradicen en la Constitución Política, entre el artículo 200 y el artículo 224, la cual se debe analizar su espíritu legal real, ya que, por un lado, conforme al artículo 224, en caso de falta temporal es el mismo procurador, quien nombrará a un “Procurador Encargado”. Pero, por el otro lado, según el artículo 200, es función del Consejo de Gabinete acordar con el presidente de la República los nombramientos de los procuradores y sus respectivos “suplentes”. Entonces, ¿quién es la autoridad para nombrar a los reemplazantes de los procuradores? ¿Los mismos procuradores o el Consejo de Gabinete

en acuerdo con el presidente de la República? El reemplazante, ¿es un “procurador encargado o un procurador suplente”? ¿Debería prevalecer una norma? ¿Cuál, la 200 o la 224? Son las materias por definir.

Una herramienta de interpretación en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en el artículo 14 del Código Civil, que dice en su numeral 2, lo siguiente:

Artículo 14:

1....

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad 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 la ley especial sobre la materia que se trate.

Esta alternativa tiene su argumento crítico en materia de interpretación, y es que podemos decir que, al utilizarse el Código Civil, el artículo 14, debemos saber si es loable la interpretación de una norma constitucional con otra norma constitucional, ya que la CSJ es la encargada de descartar otra norma por medio de alguna acción constituyente que se lo permita. Sin embargo, no se desechó la norma 200; en este caso, era al anterior.

En la vista fiscal No. 440 del procurador de la Nación (2020), también aporta con respecto a la interpretación de acuerdo con el artículo 14 del Código Civil, como sigue:

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. (Sentencia de 6 de enero de 2021 de la CSJ, Vista Fiscal de Proceso de Inconstitucionalidad, 2020)

El principio que nos llega de esta vista fiscal es que una norma constitucional que se encuentra en el mismo texto constitucional no deroga a otra norma constitucional, pero sí la puede expulsar una norma contradictoria del ordenamiento jurídico. En pocas palabras, la CSJ sigue manteniendo la potestad de interpretación final de la Constitución.

La otra suposición es que mediante el acto legislativo 1 de 27 de julio de 2004, que reforma la Constitución Política, se modificó el que era el artículo 221, que decía en su texto “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 CSJ.”, quedando actualmente bajo el precepto número 224. Como serían nombrados el Procurador General de la Nación y el procurador de la Administración, igualando los requisitos y prohibiciones establecidos para los magistrados de la CSJ.

De igual manera exponemos el supuesto que el Consejo de Gabinete aún conserva la función de acreditar los cargos, mediante el artículo 200, del Ministerio Público, toda vez que el texto constitucional no establece limitación alguna sobre el particular. En conclusión, se mantiene el artículo 200.

Tanto el artículo 224 como el 200, ya mencionados en el párrafo arriba, explicados anteriormente, indica que es el 224, el último agregado a la Constitución, tal como indica el artículo 14 del Código Civil y debe

determinar el nombramiento por ser el último agregado a la Constitución, en el acto reformativo de 2004.

Desde otra visión jurídica, una solución jurídica exige que las cláusulas constitucionales que supuestamente se contradicen intenten ser armonizadas bajo un funcionamiento eficaz de las instituciones donde cada quien aporta algo al sistema del cual forma parte. En ese sentido, cada cláusula podría tener su parte de verdad y un ámbito específico de regulación. Por ejemplo, lo particular del art. 224 es que tiene que contarse con un procurador que está en funciones, que sabe que más adelante habrá una “falta temporal” y que por medio de su autoridad y competencia se designe al procurador encargado. El propio artículo 224 entiende que esta designación es “temporal”, no definitivo. Es decir, se prevé que el procurador titular retome sus funciones, luego de la “falta temporal”.

En cambio, el artículo 200 podría ser aplicado para algo distinto al caso del 224, como cuando ya no se cuenta con un procurador y se debe nombrar a alguien en su reemplazo. El procurador suplente sí podría ejercer el cargo en forma definitiva y hasta completar el periodo del procurador al cual suple. Es decir, cuando ya no se cuenta con un procurador ya no hay forma de aplicar el 224 y solo cabe la aplicación del 200. Entonces, de un estado de posible contradicción se pasa a una fase interpretativa de eficaz armonización de cláusulas constitucionales. Por supuesto, en esta solución jurídica la necesidad de derogar un artículo o el otro pierde sentido, no procede. Y con ello, toda la Constitución se mantiene vigente, salvaguardo el sistema constitucional.

En la actual Constitución Política, el artículo 203 menciona el fondo y la forma como los magistrados de la CSJ manejarán las faltas absolutas o

temporales de los suplentes. Para enfocar lo indicado hacemos mención textual del artículo 203.

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 10 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 podrá ser designados suplentes los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.

Con este artículo se puede apreciar que los detalles son más claros para un documento que es la guía legal para seguir los nombramientos en mención.

IV. Legislación

Nuestra legislación es completa, pues se perciben los intentos establecidos de regular los nombramientos del procurador en sus faltas absolutas y temporales, igual que se establece en la Constitución Política.

En nuestro Código Judicial, en el artículo 4, indica que la justicia no debe ser interrumpida por falta de alguno de los procuradores o sus suplentes. Igualmente, en el artículo 12 menciona “alguna causa”, sin especificar algún listado de las mismas. Esto puede interpretarse, a consideración

del autor, que según el momento y el artículo 330, está alineado con el artículo 200 de la Constitución Política de Panamá, donde indica que son nombrados los suplentes del procurador por acuerdo de gabinete. Sin embargo, el artículo 224, comenta sobre el procurador encargado. No cabe duda alguna que existe inconsistencia y debe regularse esta confusión de forma sencilla y clara. A continuación, el detalle de los artículos en mención:

Artículo 4. La Justicia será ininterrumpida.

Artículo 12. Cuando por alguna causa no se hiciera la elección o el nombramiento de magistrado juez o agente del Ministerio Público, en la época señalada por la Constitución o la Ley, el cargo debe proveerse para el resto del período tan pronto como desaparezca la causa que impidió la elección o el nombramiento.

Artículo 37. Los suplentes reemplazarán a los principales en las faltas temporales o accidentales, también en las absolutas, mientras se llene la vacante por quien corresponda; y cuando el principal se encuentre impedido, o recusado para seguir en ejercicio de sus funciones en determinado negocio.

En el artículo 330, detalla de manera íntegra el procedimiento para nombrar los procuradores en mención en este texto como la forma para ratificarlos, del mismo hacen referencia de los “demás agentes”, entiendo secretarios, fiscales u otros funcionarios administrativos, y los suplentes de éstos, literalmente se comprende que de este modo, serán nombrados por sus superiores jerárquicos, mencionan que deben pertenecer a la carrera judicial y debe ser otro caso de estudio en todas las instituciones del estado, a continuación detallo el texto:

Artículo 330. El Procurador General de la Nación, el procurador de la Administración y sus suplentes serán nombrados mediante acuerdo del presidente de la República con el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo. Los demás agentes del Ministerio Público y sus suplentes serán nombrados por sus superiores jerárquicos con arreglo a la carrera judicial. El personal subalterno será nombrado por el procurador, el fiscal o el personero respectivo.

V. Jurisprudencia Constitucional

La jurisprudencia sobre el tema investigado, con el criterio del Procurador de la Administración, donde coincide que existe confusión en el artículo 224, pero en esta demanda mencionan la norma que infringe, el Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019.

Dicho esto, la demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta por el licenciado Roberto Ruíz Díaz, en su propio nombre en contra del Decreto Ejecutivo 1055 de 22 de noviembre de 2019, contra la frase en el numeral 6 “y su suplente” y numeral 7 “aprobar el nombramiento del suplente”, contenido en el artículo 1 del Decreto mencionado.

El Decreto dice:

“Artículo 1: Convocar a la Asamblea Nacional a Sesiones Extraordinarias del veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) al diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), inclusive, para considerar los siguientes asuntos:

6. Aprobar el nombramiento del Procurador General de la Nación **y su Suplente.**

7. **Aprobar el nombramiento del suplente del Procurador de la Administración.**

...". (El Resaltado es del Pleno)

Esta función está fundamentada en el artículo 161 de la Constitución, Título V, Órgano Legislativo, numeral 4, lo cual es otra colisión al precepto constitucional 224.

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.

En la demanda mencionada, el criterio de del procurador de la Administración, coincide en que existe a su criterio una confusión entre el artículo 224 y el 200 de nuestra Constitución Política. El artículo 200 faculta al Consejo de Gabinete para el nombramiento de los suplentes del procurador de la administración y el Procurador General de la Nación; y el artículo 224 tiene la facultad para que el procurador titular designe su reemplazo cuando esto sea necesario. El letrado manifiesta en su vista lo siguiente:

Ahora bien, ya sea por error, dejadez o porque simplemente la comisión de corrección y estilo que le correspondía redactar el proyecto de reforma constitucional o la versión final del texto constitucional no se dio cuenta de que en el artículo 200, específicamente en el numeral 2, que no se eliminó la frase 'y de sus respectivos suplentes', creando con esto una incertidumbre de interpretación constitucional, que provocaría el enfrentamiento de dos normas del mismo rango, dentro del contenido de la Constitución, lo cual podría provocar lo que se denomina como ANTINOMIAS CONSTITUCIONALES. (Sentencia de 6 de enero de 2021 de la CSJ, Vista Fiscal de Proceso de Inconstitucionalidad, 2020)

De acuerdo con el argumento del demandante, el Pleno de la CSJ tendría que analizar la posible contradicción entre dos normas constitucionales, en cuanto al nombramiento de suplentes para el cargo de Procurador General de la Nación.

El Pleno de la CSJ consideró que las normas demandadas *No son Inconstitucionales*, descrito en el fallo de la sentencia del 6 de enero de 2021. Otros criterios como el salvamento de voto del magistrado Olmedo Arrocha no entran al fondo del asunto, sino que hace consideraciones de forma.

Por otro lado, en el voto disidente del magistrado Cecilio Cedalise, manifiesta de manera muy lógica, no estar de acuerdo con el fallo de la Corte y a su criterio este debió ser No Viable, por la sencilla razón de que no se pronunció el demandante en contra el nombramiento, sino en contra de la facultad del Consejo de Gabinete a llamar a Asamblea Extraordinaria, que es una potestad que tiene el presidente, indistintamente del tema a

tratar. En este caso, el magistrado tampoco entro en materia de fondo en describir qué es lo más adecuado en cuanto a la interpretación.

Otro aspecto es la posible solución que propone la Alianza Pro-Justicia, donde se establecieron parámetros para poder reformar los artículos de la Constitución concernientes al nombramiento con el siguiente texto:

Cuando el Consejo del Gabinete deba llenar una vacante a los cargos de magistrado de la CSJ y sus suplentes, de Procurador General de la Nación o de procurador de la Administración hará una convocatoria pública con dos (2) meses de antelación a la fecha del vencimiento del período correspondiente. Cuando la vacante definitiva del cargo ocurra por causa distinta al vencimiento del período, esta convocatoria deberá realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que tenga lugar el hecho que la origine (Alianza Pro Justicia, 2011, p. 68).

Este estudio establece varios modelos para escoger magistrado, el Procurador General de la Nación y el procurador de la administración de forma directa como transparente. Las normas legales deben ser cambiadas para una mejor comprensión de la norma Constitucional, y eliminar la colisión de las normas jurídicas.

VI. Derecho Comparado

Es importante establecer un apartado sobre la legislación o constitución de otros países, próximos a la región, que por tradición diplomáticas, hemos mantenido lazos de cooperación, sobre todo si son fronterizos, donde la comunicación va de la mano son la integración con países democráticos,

como Colombia por tener una jugosa historia de dependencia, donde hemos heredado muchos aspectos jurídicos, y Costa Rica por ser uno de los países que han demostrado políticas democráticas robustas, y estas políticas pueden ser un patrón a seguir en algunas de sus normas jurídicas.

Costa Rica

Dicho esto, hemos comparamos la similitud con el artículo 224 de nuestra Constitución, ya que en las faltas temporales el subprocurador lo reemplazará, pero será nombrado en Costa Rica por el presidente de la República, mientras en Panamá es el *procurador encargado* es nombrado por el procurador principal.

En Costa Rica, en su Ley Orgánica del Ministerio Público, el artículo 3, dice que el Procurador General de la República será nombrado por el presidente de la República. Podrá asistir, con carácter consultivo, a las reuniones del Consejo de Gobierno, cuando sea convocado por el presidente de la República.

El subProcurador General de la República sustituirá al Procurador General en casos de ausencia, falta temporal o legítimo impedimento y ambos funcionarios deberán reunir los mismos requisitos que exige el artículo 159 de la Constitución Política para ser presidente de la CSJ, sin estar obligados a rendir garantía.

El presidente de la República podrá, en los casos de ausencia, falta temporal o legítimo impedimento del procurador general, cuando así lo creyere necesario, designar a otra persona distinta del subprocurador para que sustituya a aquel. La remoción del procurador general, antes

del vencimiento de su período, solo podrá hacerse con base en causa justa, comprobada en el expediente secreto levantado al efecto por el Consejo de Gobierno; y requerirá, asimismo, la ratificación de la Asamblea Legislativa, si su nombramiento hubiese sido ratificado por esta. En caso de que la Asamblea no ratificare la remoción, el Procurador General permanecerá en su puesto.

Colombia

En la Constitución Política de Colombia, en el artículo 275, el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público, de igual manera que se describe en Panamá.

El artículo 276 de la Constitución dice que el procurador de la Nación será elegido por el Senado por un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del presidente de la República, la CSJ y el Consejo de Estado. En este sentido, la terna sería bastante compleja y mixta.

En el artículo 173, de la Constitución de Colombia, establece que el Senado tiene entre sus atribuciones la elección del procurador de la Nación.

Artículo 173. Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el presidente de la República o el vicepresidente.
2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.
4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.
7. Elegir al Procurador General de la Nación.

Por ello, el nombramiento del procurador de la Nación de Colombia es por el Senado y no por el presidente. El Senado es la representación de los ciudadanos. En Panamá, es por Consejo de Gabinete de Estado que lo componen sus ministros, pues todos responden ante el presidente. Esto conlleva que la escogencia de un Procurador General de la Nación, por el Senado de Colombia, estaría representando intereses del ciudadano colombiano.

VII. Conclusiones

En la presente investigación se realizan diferentes aspectos respecto al artículo 224 de la Constitución Política que se deben ser definidas, uno de esos detalles encontrados enfrenta corrección en el fondo del artículo respecto a la forma nombrar el Procurador General de la Nación como al Procurador de la Administración y a su reemplazo. Entre los aspectos definidos a lo largo del documento se marca la importancia de comprender los conceptos de la suplencia según las circunstancias como aclarar el texto constitucional detallando la diferencia de las faltas absolutas o temporales. Señalamos que el artículo 224, agregado en la

reforma Constitucional del Acto Legislativo No. 1 de 2004, se requería eliminar la figura del procurador suplente y al no ser completado de esta manera, quedo presente en el texto.

En el artículo 200, donde quedó la potestad del Consejo de Gabinete acordar con el presidente y anuencia de la Asamblea Nacional, queda la explicación en la demanda de inconstitucionalidad ha motivado el argumento en decir que es un acto formal el acuerdo con el Consejo de Gabinete en sesión extraordinarias y la Asamblea debe ratificar para que el nombramiento quede en firme, por lo cual es un requisito formal aislado de la norma constitucional.

Para el año 2022, aún no se nombra el procurador encargado, Javier Caraballo, sino hasta el 30 de enero de 2024, evento que no debió dejar sin un titular en propiedad.

VIII. Recomendaciones

A continuación, nos referimos a presentar recomendaciones, para evitar posibles confusiones en la sintaxis e interpretación del artículo 224 de la Constitución Política, donde consideramos debe esclarecerse con objetividad el espíritu de la ley y el fin esperado de la norma.

1. El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, por mérito dentro de una carrera judicial.
2. Las renunciaciones deben ser por causas fortuitas o de fuerza mayor, demostradas y emergentes, como ejemplo podemos mencionar Colombia, solo se permite la renuncia en caso de extrema urgencia.

3. Como un aporte final, podremos entender que el artículo 224 entiende que esta designación es “temporal”, no definitivo. Es decir, se prevé que el Procurador titular retome sus funciones. Por falta absoluta la falta absoluta es una falta explícita y permanente, por lo que debe entenderse claramente la diferencia.
4. La propuesta constitucional es que el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, sean escogido por un concurso debidamente meritocrático. Sus suplentes sean escogidos por el propio procurador detallando que las faltas temporales, o sea, no permanentes sean ocupados por su suplente y en las faltas absolutas por un reemplazo en propiedad por medio de concurso, de la misma manera que el titular.

Referencias

- Alianza Pro Justicia. (2011). *Alianza Pro Justicia*. Recuperado el 7 de agosto de 2021, de Alianza Pro Justicia: https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/ACPJ_AlianzaCiudadanaPro-Justicia.pdf
- ALMENGOR, J. (4 de 2 de 2022). Interinidad del Procurador Javier Caraballo. (E. TV, Entrevistador)
- Gaudiano, M. E. (2023). *Estructuras para crear Justicia* (Vol. I). Bogotá: Tirant to Bianch.
- González Montenegro, R. (2012). *Constitucion y Reforma: Análisis comparativo de la Constitución vigente y el anteproyecto de reforma* (Primera Edición ed.). Editorial Portobelo.

González Montenegro, R. (s.f.). *La Regulación Constitucional de la Administración de Justicia*. Recuperado el 7 de agosto de 2021, de La Regulación Constitucional de la Administración de Justicia: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/4-laregulacionconstitucional.pdf

Hoyos, A. (s.f.). *LA ADMINISTRACIÓN ANTE SU JUEZ: La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá Durante el Último Siglo*. Panamá.

La Prensa. (s.f.). Recuperado el 7 de agosto de 2021, de <https://www.prensa.com/impresa/panorama/la-atribulada-historia-del-ministerio-publico/>

Ministerio Público. (s.f.). *Reglamento a la ley de carrera*. Recuperado el 8 de mayo de 2021, de Reglamento a la ley de carrera: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2019/05/PROYECTO-DE-REGLAMENTO-A-LA-LEY-DE-CARRERA.pdf>

Noriega, R. (2021). *La atribulada historia de los Procuradores en Panamá. La Estrella de Panamá*.

Órgano Judicial. (2003). *Justicia Panameña 1903-2003*. Panamá: Organo Judicial.

Panamá América. (2012). Comisión especial de consultas de las Reformas Constitución Política de la República de Panamá. *Anteproyecto de Acto Constitucional*, p. 226.

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Vista Fiscal de Proceso de Inconstitucionalidad, Vista 444 (Procuraduría de la Administración 6 de 7 de 2020).