

779



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO- PANAMÁ, DIEZ (10) DE  
DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

**V I S T O S:**

La Firma Forense Estudio Jurídico Cedeño, a través del Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, ha interpuesto una acción de Inconstitucionalidad en contra del nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado mediante la Resolución N°27 del 4 de abril de 2019, de la Asamblea Nacional.

Acogida la demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de proceso, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma.

**DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La acción, que nos ocupa, plantea ante este Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del nombramiento del señor

Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal, aprobado mediante Resolución N°27 del 4 de abril de 2019 de la Asamblea Nacional, la cual es del tenor siguiente (fs.7-8):

**"RESOLUCIÓN N° 27**

De 4 de abril de 2019

**LA ASAMBLEA NACIONAL, EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,**

**CONSIDERANDO:**

Que de conformidad con lo que dispone la Ley 3 de 1987, que subroga el artículo 1 de la Ley 21 de 1984, corresponde a la Asamblea Nacional aprobar o improbar los nombramientos de directores, gerentes o jefes de entidades públicas, autónomas, semiautónomas y de empresas estatales, así como la designación de los miembros de las juntas directivas de dichas instituciones que corresponden al Órgano Ejecutivo, de conformidad con la Constitución Política y la ley;

Que el Órgano Ejecutivo ha sometido a la consideración de la Asamblea Nacional, para su aprobación o improbación, el nombramiento de Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, efectuado por el excelentísimo señor presidente de la República Juan Carlos Varela Rodríguez, con el acuerdo del Consejo de Gabinete, mediante Resolución 8 de 12 de febrero de 2019.

Que la Asamblea Nacional, mediante Resolución 28 de 26 de septiembre de 1990, estableció el procedimiento para la aprobación o improbación de los nombramientos que somete a su consideración el Órgano Ejecutivo;

Que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 2 del artículo 50 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y conforme al procedimiento establecido en la Resolución antes citada, examinó la documentación e información relacionada con la vida profesional del designado y concluyó que cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Política y la ley para ejercer el cargo de director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá;

Que el Pleno de esta Cámara decidió, en la sesión celebrada el 4 de abril de 2019, acoger la recomendación de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales para ratificar a Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.

## RESUELVE:

1. Aprobar el nombramiento de Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, efectuado por el excelentísimo señor presidente de la República, Juan Carlos Varela Rodríguez, con el acuerdo del Consejo de Gabinete, mediante Resolución 8 de 12 de febrero de 2019.

Comuníquese y Cúmplase

..."

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y EL CONCEPTO EN QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS**

Sostiene el accionante que la Resolución N° 27 de 4 de abril de 2019 de la Asamblea Nacional, en donde se materializó el nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, viola el artículo 318 de la Constitución Política.

En síntesis, el demandante plantea que existe una incompatibilidad o prohibición para que un Ministro sea designado como miembro de la Junta Directiva del Canal de Panamá, lo cual se desprende de la intención o espíritu de esta norma recién transcrita según consta, a su juicio, en el registro de las Actas del Acto Constitucional de 1993 y 1994 que reformó la Constitución Política y que incluyó el Título del Canal de Panamá.

Argumenta que la Resolución N°27 de 4 de abril de 2019 de la Asamblea Nacional, donde se materializó el nombramiento de Jorge Luis González, Ministro de la Presidencia, como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, viola dicho artículo 318 de la Constitución, toda vez que sólo un Ministro de Estado es el que puede formar parte la Junta Directiva del Canal de Panamá y es el de los Asuntos del Canal únicamente que se nombra en virtud al numeral 1 del artículo 318, Por tanto, en base al método de nombramiento de

los 9 directores que establece, en cambio, el numeral 3 de la misma norma constitucional, está vedado constitucionalmente que lo pueda ser un Ministro en el cargo.

### **OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

La Procuraduría de la Administración, al emitir concepto en relación con la presente demanda de Inconstitucionalidad a través de la **Vista N° 449 de 2 de mayo de 2019** (fs. 14-43), discrepó y no avaló el argumento del demandante, lo cual se desprende de la lectura del siguiente extracto:

“Sobre el particular, debemos destacar que no compartimos el señalamiento de la inconstitucionalidad del nombramiento de Jorge Luis González Barrios por el solo hecho de ser Ministro de Estado en la actualidad; pues, desde el punto de vista estrictamente formal, en el numeral tres (3) del artículo 13 de la Ley 19 de 1997, al hacer referencia a nueve directores nombrados por el Presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Gabinete y la ratificación de la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de sus miembros en concordancia con los requisitos establecidos el artículo 14 de la referida Ley, no hace esa exclusión.”

No obstante, si bien la Procuraduría de la Administración no coincide con el planteamiento del demandante sobre el motivo o concepto de la inconstitucionalidad del nombramiento, desarrolló en su Vista otra causa que, a su juicio, es la que genera la inconstitucionalidad, basándose en que dicho nombramiento “...se hace en relación a una persona del inmediato entorno de quien detenta el poder ejecutivo al momento de la designación...”

### **ARGUMENTOS DE LOS INTERESADOS**

Conforme lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez se recibió la opinión del Procurador de la Administración, se

fijó en lista el asunto y se hizo publicar un edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado presentara argumentos escritos, sobre la demanda de Inconstitucionalidad.

Cumplido dicho trámite y dentro del término oportuno, el demandante Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, presentó ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia el día 10 de junio de 2019, alegatos finales por escrito (Fs.564-568), manifestando que la Resolución N° 27 de 4 de abril de 2019, donde se materializó el nombramiento del señor Jorge Luis González, Ministro de la Presidencia, como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, viola el artículo 318 de la Constitución Política, ya que solo un Ministro de Estado puede formar parte de las Junta Directiva del Canal, y es el de Asuntos del Canal únicamente.

Igualmente los interesados en el tema constitucional presentaron sus argumentos, entre los que se encuentran los alegatos del Licenciado Humberto Serrano Levy (Fs.573 a Fs.578), quien manifestó que no comparte la posición del demandante para que se declare inconstitucional el nombramiento del señor Jorge Luis González como directivo de la Junta Directiva del Canal de Panamá, ya que manifiesta que el rol del Licenciado Jorge Luis González no era para asumir el rol de Ministro de Asuntos del Canal, sino que fue designado para ser parte de los nueve (9) directores que nombra el Presidente bajo el filtro decisor del Consejo de Gabinete, que en el evento de no contar con el apoyo del resto de los miembros del Consejo no podía ser

nombrado. Adicionalmente indicó que dicho nombramiento pasó por una revisión más en la Comisión de Credenciales de la Asamblea Nacional y por Pleno de la Asamblea, en la cual se requirió la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros, lo que a su criterio, significa que quien nombró a Jorge Luis González no solo fue el Presidente, sino que fue nombrado a la vez por el Presidente, Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional de Diputados. Agregó el Licenciado Serrano Levy, que la designación del Licenciado Jorge González no fue para figurar como Ministro de Asuntos del Canal porque al momento de la designación dicha posición ya era ejercida por otra persona designada por el Presidente de la República para ejercer el cargo de Ministro del Canal.

De fojas 581 a foja 602, el exmagistrado Edgardo Molino Mola, presentó argumentos para respaldar la constitucionalidad del nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios, refiriéndose que respecto a los cargos de directores de la Autoridad del Canal de Panamá en la Constitución no se establece requisitos ni prohibiciones expresas, como si ocurre en otros altos cargos listados en la Carta Magna, señala que no existen tales prohibiciones como lo ha querido manifestar el impugnante. Agrega además, que en la Constitución no se establece prohibición alguna que le vede a un Ministro de Estado ocupar un puesto como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.

Continúa manifestando el Licenciado Edgardo Molino Mola, que si los requisitos y prohibiciones no están en la Constitución, no se trata de una inconstitucionalidad sino de aspectos de legalidad. Añade que el señor Jorge Luis González Barrios no fue nombrado como ministro

de Estado en la Junta Directiva de la Autoridad del Canal, sino como un ciudadano panameño que coyunturalmente ocupaba el cargo de Ministro de Estado.

Por su parte el Licenciado Omar Pinilla Marciaga, presentó su intervención, la cual se encuentra visible a fojas 603 a 608, en la que solicitó se declare que no es inconstitucional la Resolución N° 27 de 4 de abril de 2019, por la cual se acordó el nombramiento de Jorge Luis González como miembro de la Junta Directiva del Canal, toda vez que indica que no existe impedimento ni en la Constitución ni en la Ley que prive el nombramiento de una persona que ocupa el cargo de Ministro de Estado u otra posición de singular relevancia.

De igual forma, el Licenciado Rogelio Eduardo Peralta Marciaga, presentó alegatos de intervención oponiéndose a la demanda de inconstitucionalidad (Fs.609 a Fs.616).

La Firma Forense Atencio, Barroso & Asociados, señaló en sus argumentos que el Presidente de la República actuó en ejercicio del derecho constitucional que le otorga el artículo 318 de la Constitución Política y que su actuar al designar al señor Jorge Luis González Barrios como Directivo de la Junta Directiva del Canal de Panamá no vulneró el citado artículo por lo que es constitucional dicho nombramiento (Fs.617 a Fs.619).

El licenciado Martín Sucre Champsaur, también presentó oposición a la acción de inconstitucionalidad, manifestando que en ocasiones anteriores la Junta Directiva del Canal ha estado conformada por miembros que han ocupado cargos de ministros al momento del nombramiento como directivo de la Junta Directiva del Canal, citando como ejemplos los casos de los Ex Ministros Eduardo Quirós (Ministro

788

de Obras Públicas), Norberto Delgado (Ministro de Economía y Fianzas) y Alberto Vallarino (Ministro de Economía y Finanzas). (Fs.620 a Fs.624).

Por último, el Doctor Juan Carlos Araúz Ramos, actual presidente del Colegio Nacional de Abogados, interpuso su oposición, la cual reposa a foja 625 del expediente, en dicho escrito planteó que el debate de la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la Resolución N° 27 del 4 de abril de 2019, expedida por la Asamblea Nacional, mediante la cual se aprobó el nombramiento de Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, efectuado por el Presidente de la República mediante Acuerdo de Consejo de Gabinete N° 8 de 17 de febrero de 2019, gira en torno a aspectos de legalidad y no de constitucionalidad.

#### **CONSIDERACIONES DEL PLENO:**

Luego de la exposición de la demanda de Inconstitucionalidad, la opinión del Ministerio Público a través de la Procuraduría de la Administración, y los argumentos presentados en el término de alegatos, le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia llevar a cabo el control constitucional del nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios, como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado mediante la Resolución N°27 del 4 de abril de 2019 de la Asamblea Nacional, precedida por la Resolución N° 8 de 12 de febrero de 2019 del Consejo de Gabinete.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto



en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este Máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos provenientes de una autoridad que se considere inconstitucional y solicitar por tanto, la correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

¿Cuál es la pretensión de la demanda? Tal cual ya se avanzó en este Fallo, la promoción de este proceso persigue que se declare inconstitucional el nombramiento de Jorge Luis González Barrios, como director de la Junta Directiva del Canal de Panamá, que consta en la Resolución No. 27 de 4 de abril de 2019 de la Asamblea Nacional, quien al momento de ser nombrado se desempeñaba como Ministro de Estado, bajo el argumento de una incompatibilidad o prohibición que tienen quienes ostenten dicha condición en el Órgano Ejecutivo, lo cual se desprende de la intención del constituyente cuando construyó el contenido del artículo 318 de la Constitución Política:

Es decir, este debate constitucional se resuelve atendiéndose la siguiente pregunta: **¿Es inconstitucional o no es inconstitucional que un Ministro de Estado, en funciones, sea nombrado en la Junta Directiva del Canal, por una incompatibilidad entre los dos cargos?**

Conviene que citemos la norma constitucional que se considera vulnerada, a saber:

**"Artículo 318:** La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores, nombrados así: 1. Un director designado por el Presidente de la República, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal. 2. Un director

asignado por el Órgano Legislativo que será de su libre nombramiento y remoción.

**3. Nueve directores nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros.**

La Ley establecerá los requisitos para ocupar el cargo de director, Garantizando la renovación escalonada de los directores señalados en el numeral 3 de este artículo, en grupos de tres y cada tres años. A partir de la primera renovación, el período de todos los directores será de nueve años." (EL RESALTADO ES NUESTRO)

El accionante estima que dicho nombramiento atenta con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución Política de la República de Panamá, en virtud que solo un ministro de Estado puede formar parte de la Junta Directiva del Canal de Panamá y es el de Asuntos del Canal, con fundamento en el numeral 1 del Artículo 318 de la Constitución Política; a juicio del activador constitucional, un Ministro de Estado activo tiene vedada la posibilidad de ser designado como miembro de la Junta Directiva del Canal a través del método con que se nombra a nueve (9) de los once (11) directores totales, de acuerdo con el numeral 3 del Artículo 318 de la Constitución Política.

Cabe destacar que la ratificación de estos nombramientos es una función administrativa de la Asamblea Nacional, en virtud al contenido del Artículo 161, numeral 4 de la Constitución Política, que señala:

"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 podrá tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados.

..."

Así pues, debemos señalar que a través del Acto Legislativo N° 1 y N° 2 de 1994, se incluyó en nuestra Constitución Política el Título XIV denominado "El Canal de Panamá", el cual se encuentra desarrollado del artículo 315 al artículo 323 de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, es facultad del Presidente de la República de Panamá el nombramiento de nueve (9) directores, tal como se establece en el numeral 3 del artículo 318 de la Constitución, lo cual deberá hacer con acuerdo del Consejo de Gabinete que lo componen todos los Ministros de Estado. Es decir, no es una decisión que toma solo el Presidente de la República sino él con todos sus Ministros. Además, la designación o nominación deberá ser ratificada por la mayoría absoluta (treinta y seis diputados) de los miembros que conforman el Órgano Legislativo.

No se trata de un nombramiento directo por votación popular o sometido a un *referéndum* o *plebiscito* de aprobación ciudadana. Más bien de uno indirecto, en ejercicio de la representatividad de estos dos Órganos que sí son electos por votación en comicios que se desarrollan cada cinco (5) años, y que en base a una fórmula inteligente y sabia aseguran que quien sea nombrado para este cargo directivo cuente con un consenso de las fuerzas políticas del país (incluyendo los que no forman parte de un partido político), representadas en el Órgano Ejecutivo y en el Órgano Legislativo, con lo cual se garantiza el balance de los poderes y el equilibrio de quienes, de esa forma, llegan a dicho cargo; sobre todo si la composición del Órgano Legislativo es opositora en su mayoría a la del Ejecutivo, tal cual era el contexto y la conformación de cuando ocurrió el nombramiento censurado en esta oportunidad.

Además, a los directivos de la Junta del Canal de Panamá se les nombra por períodos de 9 años, cada 3 años; es decir, son nombramientos escalonados y rotativos, lo cual se basa en la lógica que con dicho método se garantiza representatividad, pero no mayoría necesariamente. En otras palabras, cuando la Constitución en el artículo 318, numeral 3 señala que, de todos los miembros de la Junta Directiva del Canal, nueve (9) de ellos serán "*nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros*", no se refiere a un solo Presidente o Consejo de Gabinete de un solo período de gobierno, así como tampoco a una sola conformación de un Pleno Legislativo en un solo período constitucional, sino que hace referencia a varios Presidentes, Consejos de Gabinetes y Plenos de la Asamblea Legislativa, conformados en períodos distintos.

En ese orden de ideas, se observa que el nombramiento Jorge Luis González Barrios, fue realizado mediante Resolución de Gabinete N° 8 del 12 de febrero de 2019 de la Asamblea Nacional, en virtud de haberse vencido el período de tres (3) directores que conforman la Junta Directiva del Canal de Panamá, por lo que fue sometido a consideración del Consejo de Gabinete y ratificado por la mayoría absoluta de los miembros que conforman la Asamblea Nacional, mediante Resolución N° 27 de 4 de abril de 2019 de la Asamblea Nacional, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución Política y la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que reorganiza la Autoridad del Canal de Panamá.

### **De la Argumentación del Activador Constitucional**

Corresponde atender puntualmente la argumentación en la que basa el cargo de inconstitucionalidad el demandante en el presente proceso constitucional.

Sobre su argumentación en particular, reiteramos y coincidimos con la opinión externada, mediante la Vista Número 449 de 2 de mayo de 2019, por la Procuraduría de la Administración, en cuanto a que NO ES INCONSTITUCIONAL dicho nombramiento bajo la perspectiva planteada por el censor constitucional. En efecto, de dicha Vista se alcanza a leer la posición contraria a la alegada inconstitucionalidad de la siguiente forma:

*"Sobre el particular, debemos destacar que no compartimos el señalamiento de la inconstitucionalidad del nombramiento del Jorge Luis González Barrios por el sólo hecho de ser Ministro de Estado en la actualidad; pues, desde el punto de vista estrictamente formal, en el numeral tres (3) del artículo 13 de la Ley 19 de 1997, al hacer referencia a nueve directores nombrados por el Presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Gabinete y la ratificación de la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de sus miembros en concordancia con los requisitos del artículo 14 de la referida Ley, no hace esa exclusión"*

Para superar la interpretación literal de la norma, el demandante plantea que es del espíritu e intención del legislador/constituyente de donde se fundamenta su conclusión, limitándose a referirse a una participación de un miembro o representante del Órgano Ejecutivo, pero sin hacer mención directa a alguna participación en particular de los miembros de la Asamblea Nacional convocados como constituyentes.

Dada esta imprecisión referencial en el libelo de demanda y/o en el memorial de alegatos, se deberá suplir esta actividad, en aras de

legitimar y fundamentar la decisión que aquí tomamos. En este sentido, para tener una mayor claridad en cuanto a la intención constituyente sobre el Título Constitucional del Canal de Panamá, debemos remitirnos a las actas de las sesiones legislativas, en sede constituyente, en las cuales se desarrolló lo referente a la Autoridad del Canal de Panamá.

Sobre el particular, es necesario destacar que como medida de transparencia y con afán investigativo, mediante Nota No. 052-19/DMOAO-CSJ de 22 de abril de 2019 (**fs. 44**), el Magistrado Ponente de la presente causa, solicitó a la Asamblea Nacional, por conducto de su Secretario General, la remisión de copia autenticadas del registro de actas del Acto Legislativo No. 1 y No. 2 de 1994 mediante el cual se reformó la Constitución Política, introduciéndose el Título del Canal de Panamá.

Como consecuencia de dicha gestión, mediante Nota AN-SG-383-19 de 24 de abril de 2019 (**fs. 45**), el Secretario General de la Asamblea Nacional remite dichas copias, la cuales reposan en el expediente (**fs. 46 a 560**) y cuya consulta y lectura, de un poco más de mil (1000) caras o páginas, ha sido de utilidad para conocer certeramente lo discutido y despejar y/o aclarar cualquier duda sobre la intención y el espíritu del Título Constitucional del Canal y particularmente del artículo 318 de la Constitución Política.

Frente al riesgo de ser insuficientemente capaces para manejar el canal y administrar las áreas revertidas, en 1991 el gobierno del Presidente Guillermo Endara conforma una Comisión Ad Hoc sobre Bienes Revertidos y para la futura Administración del Canal.

Para ello, se propuso la creación de una Comisión Presidencial para que se dedicara a gestar las dos entidades a través de la Ley Orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica y de reformas constitucionales sobre el Canal de Panamá.

Para el 29 de junio de 1993 la Comisión Presidencial entrega el proyecto de título constitucional en un documento que denominó *"Recomendaciones de la Comisión Presidencial para Asuntos del Canal con el fin de adicionar el Título XV a la Constitución"*.

El 6 de septiembre de 1993, el Ministro de Hacienda y Tesoro, Mario Galindo, debidamente autorizado por el Consejo de Gabinete, presentó el proyecto de Acto Legislativo que adiciona un Título a la Constitución Política sobre "El Canal de Panamá", compuesto de 26 artículos desglosados en 5 Capítulos.

En la demanda de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, el activador mencionó que el Ministro de Relaciones Exteriores de la época, según lo *"consignado en el acta del tercer debate pidió la palabra y dijo: "...en cuanto a lo positivo de que tengas esa Junta Directiva un representante del Órgano Judicial y un representante de esta Asamblea, no es una figura nueva, y el Tribunal Electoral, por citar un ejemplo, tiene representante de un Órgano del Estado, sin mayores complicaciones."* Además, añadió que el Ministro de Relaciones Exteriores continuó explicando: *"Es sano, reitero, porque a través de esas dos figuras, dos Órganos del Estado importantes en el devenir político del país, van a tener un puente, un canal de comunicación directo en esa Junta Directiva"*.

De acuerdo a la comprensión del demandante, lo anterior significa que en la Junta Directiva solo se podía tener a un solo

Ministro y como quiera que el nombramiento de Jorge Luis González Barrios se da mientras era Ministro entonces deviene en inconstitucionalidad.

Efectivamente, hemos logrado constatar de la lectura de las actas que constan en el expediente, que el Ministro de Relaciones Exteriores, José Raúl Mulino, intervino en nombre del Órgano Ejecutivo en la sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa del día 27 de diciembre de 1993, luego de aprobarse en Tercer Debate de la primera legislatura la reforma constitucional. En este sentido, conviene transcribir, esta vez de manera completa y en su correcto contexto, las palabras comentadas (**fs. 242**):

"...Con relación a la administración y a la forma como esa Junta Directiva se va a regir, reitero lo dicho el último día de sesiones, en cuanto a lo positivo. De que tenga esa Junta Directiva un representante del Órgano Ejecutivo y un representante de esta Asamblea. No es una figura nueva; ya el Tribunal Electoral, por citar un ejemplo, tiene representante de un Órgano del Estado, sin mayores complicaciones, y hay una ley electoral que dice que regula, o cómo funciona, o cuáles son las facultades legales y constitucionales que establecen la figura del Magistrado del Tribunal Electoral, por citar un ejemplo. Es sano, reitero, porque a través de esas dos figuras, dos Órganos del Estado importantes en el devenir político del país, van a tener un puente, un Canal de comunicación directo en esa Junta Directiva, que les permitirá, como les aclaré en su momento cuando se discutía el tema, la posibilidad de que surjan, a nivel de la Asamblea y a nivel del Órgano Ejecutivo, propuestas que llevar tendientes a mejorar, ampliar, eliminar cualesquiera de las decisiones que adopte la Junta Directiva, con la ventaja, en mi opinión, de que, llegado el momento y si esa propuesta lo requiere, tendrán esos representantes de ustedes, los Legisladores y del Órgano Ejecutivo, la capacidad de ir a la Directiva a plantearla; y si la propuesta es favorable, es positiva, y en nada perjudica a la administración del Canal, aprobarse; y si no, también, tener la obligatoriedad de acoger el mandato de las mayorías cuando se niegue. Los otros nueve directivos nombrados, y con un plan escalonado de rotación, es una figura sana que no va a permitir el monopolio político por períodos constitucionales de gobierno. Es decir, una vez haga el primer ensayo de nombramiento y comience a funcionar el sistema rotativo, ningún grupo político podrá tener allí a personas amigas en su totalidad, o a dóciles colaboradores, que lleven o aprueben lo que les venga en gana al gobierno en turno.



7/1

Estará garantizada allí una rotación, que yo creo es efectiva, y ojalá, y ojalá, este principio se ponga en práctica respecto de entidades autónomas actuales que tienen vida jurídica en el país.

El control que ustedes tienen como Asamblea de ratificar los nueve directivos, los nueve directores, es sano, ya que tendrán las plenas facultades, que ya de por sí tienen respeto de Magistrados y de Directores de Entidades Autónomas que deben reunir una serie de requisitos de legalidad y de moralidad para poder ser ratificados por ustedes, de otra forma no podrían ellos ser miembros de esta importante entidad.” (El subrayado es nuestro)

De la lectura de la intervención de dicho Ministro, al referirse al tema de la conformación de la Junta Directiva, se logra colegir lo siguiente:

- (a) Que el riesgo que se quería administrar era la configuración de un “monopolio político” o de control de nombramiento de “personas amigas en su totalidad”.
- (b) Que dicho riesgo se controlaría mediante la fórmula de “nombramiento rotativo” y mediante el proceso de “ratificación” por parte de la Asamblea Legislativa de los nominados por el Ejecutivo, tal cual ocurría con los Magistrados y Directores de Entidades Autónomas.

Adicionalmente, 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

792

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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> (Ver acta Fs.149 y dorso, Fs.150 y Fs.157 del expediente, intervención del H.L. Gerardo González).  
(Ver acta, dorso de Fs.156 y Fs.157 del expediente, intervención de la H.L. Gloria Moreno de López).  
(Ver acta Fs. y dorso 178 del expediente intervención de la H.L. Maruja Moreno).  
(Ver Fs. 179 del expediente intervención del Licdo. Ricardo Durling).  
(Ver Fs. 182 y dorso intervención del H.L. José Antonio Sosa).  
(Ver Fs.183 y dorso intervención del Licdo. Alfredo Ramírez).  
(Ver Fs. 477 intervención del H.L. Oydén Ortega).  
(Ver Fs. 517 dorso y Fs. 518 intervención del H.L. Gerardo González).  
(Ver Fs. 526 intervención del H.L. Roberto Ábrego).  
(Ver Fs. 536 intervención del H.L. Denis Arce).  
(Ver Fs. 541 y dorso, Fs.542 y dorso y Fs.543 y dorso intervención de la H.L. Balbina Herrera).  
(Ver Fs. 554 y dorso intervención del H.L. Rubén Arosemena).  
(Ver dorso de la Fs.716 y ver Fs. 717 del expediente H.L. Mariela Jiménez).

AD

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.

De otro modo, tampoco, de la lectura íntegra y total de todas las actas, el Pleno ha logrado ubicar una sola intervención que denotara que los legisladores/constituyentes estimaran que a partir de una eventual inquietud sobre dicha incompatibilidad no era necesario una redacción en la norma constitucional porque se sobre entendía. Tampoco, a partir de esa convicción de incompatibilidad, que hayan señalado que debía tomarse en cuenta para incluirla en la redacción de la Ley Orgánica que desarrollaría después el Título Constitucional.

De hecho, de haber sido una intención aceptada los mismos legisladores que actuaban como constituyentes, hubiesen establecido dicha incompatibilidad en sede de creación legislativa a propósito de la

XIV

Ley Orgánica, que a la postre, como veremos más adelante, se convirtió en la Ley 19 de 1997, "Que organiza el Canal de Panamá" aprobada en la Asamblea Nacional.

Por tanto, no hace sentido que invoquemos el espíritu y la intención cuando el contexto permite conocer, sin lugar a dudas, el texto y el alcance que le querían o no dar. La labor de esta Corporación de Justicia es estudiar la intención a partir del sentir colectivo del creador de la norma (la Asamblea Nacional convocada como Constituyente) y no de una expresión particular en sede de discusión.

Lo que sí encontramos de la lectura de dichas actas era el temor y preocupación que se formara una elite en la Junta Directiva del Canal y/o que la administración del Canal se convirtiera en otro enclave. Es decir, paradójicamente hubiesen querido que la Junta Directiva y la Administración del Canal tuviese más nexos con el gobierno porque consideraban que había una desvinculación con el funcionamiento institucional del país.

Otro aspecto interesante e histórico que debemos recordar es que la creación de este Título Constitucional, le correspondió circunstancialmente a un sector político desarrollarlo y proponer la iniciativa legislativa, quienes eran los que se encontraban en el poder; pero paradójicamente fue a otro sector político a quien le correspondió desarrollar y establecer una Ley Orgánica para el funcionamiento y desarrollo del Canal de Panamá, a quienes también les correspondió el nombramiento de los primeros directores, y a otro sector político distinto recibir la operación del canal.

Una cosa es que como método de interpretación constitucional se acuda a la intención y otra es suplir con una opinión personal la intención que se desea.

Es decir, la Corte para apoyarse a interpretar la Constitución puede y debe acudir a la intención de los constituyentes. Lo que no puede hacer es torcer dicha intención. Debe ser fiel a esa intención y en base a ella debe hacer la hermenéutica. Se legisla jurisprudencialmente en base a laguna legislativa pero lo que no puede hacer la jurisprudencia es suplantar y deformar la intención y el espíritu del creador de la norma. Los argumentos no tienen la virtud de cambiar el texto y la realidad de la norma.

La Autoridad del Canal de Panamá, fue organizada mediante la Ley Orgánica N° 19 de 11 de junio de 1997, y específicamente en los artículos 13 y 14 se desarrolla la integración de la Junta Directiva y los requerimientos para ser director. Así tenemos que:

**Artículo 13.** La junta directiva la integran 11 directores, cuyos nombramientos se harán así:

1. Un director, quien presidirá la junta directiva y tendrá la condición de ministro de Estado para asuntos del canal, designado por el presidente de la República.
2. Un director designado por el Órgano Legislativo, que será de su libre nombramiento y remoción.
3. Nueve directores nombrados por el presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Gabinete y la ratificación de la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de sus miembros.

Los directores permanecerán en sus cargos nueve años y sólo podrán ser removidos por las causas señaladas en el artículo 20 de esta Ley.

Parágrafo transitorio: Para la designación inicial, el presidente de la República nombrará tres directores por un período de tres años cada uno; tres por seis años cada uno y tres por nueve años cada uno. Al vencimiento de los períodos iniciales, todo nombramiento de los directores se hará por un período de nueve años.

**Artículo 14.** Para ser director se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña, con reconocida probidad.
2. No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito doloso o contra la administración pública.
3. No tener, al momento de su designación, parentesco entre sí dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
4. Poseer título universitario o preparación equivalente.

Cabe destacar que mediante Nota N° 077-19/DM020-CSJ de 19 de julio de 2019 (Fs.627), se solicitó al Secretario General de la Asamblea Nacional, copia del proyecto original que remitió el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional por medio del cual se introdujo el Título XIV de la Constitución Nacional sobre "El Canal de Panamá", y copia de la discusión del Primer y Segundo Debate de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997 "Por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá"; quien contestó mediante la Nota N° AN/SG/257-19 del 24 de julio de 2019 (Fs.630).

Consta de foja 631 a 770 del expediente, copia autenticada del Proyecto original que remitió el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional por medio del cual se introdujo el Título XIV de la Constitución Nacional sobre "El Canal de Panamá", copia autenticada del Segundo Debate de la discusión en la Asamblea Nacional de la Ley N° 19 del 1 de junio de 1997 y copia autenticada del Tercer Debate de la discusión en la Asamblea Nacional de la Ley N° 19 del 1 de junio de 1997.

Conforme a todo lo anterior, debemos resaltar que la Constitución Política en su artículo 318 dispuso que la Ley establecería los requisitos para ocupar el cargo de director, por lo cual al verificarse la Ley antes citada, respecto a los requisitos establecidos para ser director de la Junta Directiva, se puede advertir, que al igual que en la

AK

Constitución, no se dispuso prohibición alguna, sobre que un Ministro fuera nombrado para ocupar el cargo como directivo de la Junta Directiva del Canal de Panamá.

Cabe mencionar que la Ley Orgánica, tuvo como antecedente un anteproyecto o proyecto elaborado por una comisión presidencial integrada por: Eloy Alfaro, Eduardo Ritter, Adolfo Ahumada, Eligio Salas, Ricardo Durling entre otros. Este documento lo presentó el Ejecutivo, ejerciendo la iniciativa legislativa contenida en el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política, por tratarse de una Ley que creaba y organizaba una entidad autónoma.

A foja 680 y dorso aparecen los artículos 13, 14 y 16 del proyecto, los cuales pasaron a ser los mismos artículos en la Ley aprobada.

A pesar de todo lo que se discutió en la Comisión Presidencial que elaboró el proyecto, no se dispuso alguna prohibición, ni nunca fue intención del Ejecutivo la incompatibilidad que hoy día se esgrime en la inconstitucionalidad que hoy nos ocupa.

Al haber quedado intactos los artículos 13, 14 y 16, los cuales guardan relación con el nombramiento de la Junta Directiva del Canal de Panamá, tal cual como lo presentó el Ejecutivo, queda claro que tampoco hubo intención de adicionar alguna incompatibilidad para ocupar el cargo de directivo, y era en dicho momento la oportunidad para que el legislativo adicionara lo que consideraba que era incompatible para ocupar dicho cargo y por tanto, incluir nuevos requisitos.

Así pues, si en aquel momento que se presentó el proyecto original por el Ejecutivo, el Pleno de la Asamblea no modificó, ni

ZAB

agregó una incompatibilidad para ocupar el cargo, mal puede este Pleno de la Corte Suprema de Justicia, considerar agregar o interpretar una incompatibilidad respecto a los nombramientos para el cargo de directivo de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, so pretexto de interpretar una intención que no era la colectiva en dicha ocasión.

Hasta aquí, lo desarrollado da cuenta que ni al Pleno ni a la Procuraduría de la Administración les ha logrado convencer el argumento de una inconstitucionalidad, de este nombramiento en particular, en virtud a una incompatibilidad entre la condición de Ministro con la de director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.

#### **De la argumentación de la Procuraduría de la Administración.**

Corresponde, ahora, que el Pleno dedique esfuerzos en analizar otros argumentos que emanan de la Vista del Procurador de la Administración y en el alegato del mismo activista constitucional, quien fue el único que presentó alegatos en respaldo a su propia demanda.

En este sentido, el otro motivo o argumento esgrimido es el que trajo a colación la Procuraduría de la Administración en su opinión, la cual fue replicada por el censor constitucional en sede de alegatos, no en su memorial de demanda, a saber: Que este nombramiento es inconstitucional porque *"...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"*.



M

En los procesos constitucionales que se conocen en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de la interposición de una demanda de inconstitucionalidad, sus reglas de procedimiento disponen que debe darse traslado o dar a conocer de su contenido a la Procuraduría de Nación o a la Procuraduría de la Administración, según estén en turno, para que emita concepto sobre los argumentos de la demanda. Lo anterior en base al contenido del artículo 2563 del Código Judicial.

Cabe destacar que estas opiniones no son vinculantes; es decir, no son una referencia obligatoria para emitir la sentencia o decisión. Corresponde a un argumento más, con el mismo valor que tiene los alegatos que presente cualquier interesado que acuda en el momento procesal oportuno a dar su opinión a favor o en contra de los argumentos del demandante, de acuerdo al artículo 2564 del Código Judicial.

Tómese en cuenta que en procesos de inconstitucionalidad no existe la figura procesal conocida como *partes*. Es un proceso de puro derecho donde el tribunal constitucional examina la norma o acto demandado con las disposiciones de la Constitución Política, con el fin de mantener la supremacía de esta última.

En su opinión o Vista No. 449 de 2 de mayo de 2019, la Procuraduría se apoya en los siguientes argumentos para considerar que es Inconstitucional la Resolución 27 de 4 de abril de 2019 emitida por la Asamblea Nacional, mediante la cual se nombra a Jorge Luis González Barrios como miembro de la Junta Directiva del Canal de Panamá: (1) Violación del Preámbulo de la Constitución Política; (2) el Principio de Separación de los Poderes contenido en el artículo 2 de la

Constitución Política; (3) la Violación de la Autonomía del ACP que recoge el artículo 316 de la Constitución Política.

Para construir la opinión sobre la Inconstitucionalidad, en base a la violación de la normas antes transcritas, apoya su argumentación en las siguientes causas o motivos: (a) la violación de la Ley Orgánica del Canal de Panamá que es la Ley 19 de 1997 *"Por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá"*, de la Ley de Carrera Administrativa y Ética (Ley 6 de 2002 y del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos (Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004); (b) que la Ley Orgánica del Canal establece como requisito "la probidad" e "independencia"; (c) que dichas características solo se garantizan si las designaciones están alejadas de la "política partidista" (d) que al haberse hecho la designación del "entorno cercano" se incumple con el requisito de "probidad" e "independencia".

Antes de entrar a ponderar dicha argumentación, el Pleno estima que es necesario comentar sobre la necesidad de tener claridad acerca del papel que debe jugar cualquiera de las Procuradurías que le corresponda emitir concepto sobre una demanda de inconstitucionalidad. En este sentido, vale citar lo anotado por el Dr. Edgardo Molino Mola, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en su memorial de alegato presentado en este proceso (**fs.581-602**), a saber:

"...y a la opinión del procurador de la Administración, quien a pesar de no compartir el señalamiento de inconstitucionalidad del nombramiento de Jorge Luis González Barrios, de parte del demandante, por el solo hecho de ser Ministro de Estado en la actualidad, sostiene, interpretando el principio de universalidad constitucional de una manera equivocada, que el nombramiento es inconstitucional, al decir 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 y que la norma infringida puede ser examinada con todo el contenido normativo de la constitución.

La interpretación correcta del principio aludido es que el cotejo se hace con los artículos de la constitución que sean pertinentes a la materia de qué trata la demanda, a su afinidad y concordancia en el asunto a dilucidar, que en este caso es, al decir del demandante, *que la carta magna no permite que haya más de un Ministro de Estado dentro de la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.* Además, el artículo 2566 del Código Judicial faculta a la Corte para aplicar el principio de universalidad y el procurador no puede variar el argumento de la pretensión constitucional del demandante, desechando su criterio y convirtiéndose él en el que impugna el acto acusado y señalándole a la Corte una argumentación de la pretensión distinta de la aducida por el impugnante. Es la Corte y solo la Corte la que puede aplicar este principio al momento de examinar la demanda. El Procurador debe defender la constitución, pero sobre la base de lo solicitado por el demandante, pero no desechando su criterio y asumiendo él el ataque al acto impugnado." (fs. 581 y 582)

Justamente, sobre el Principio de Universalidad la Corte Suprema de Justicia tuvo oportunidad de ilustrar sobre él, a través del Fallo de 5 de diciembre de 1994, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad presentada en nombre de Mayín Correa Delgado, contra la Sentencia del Tribunal Electoral de 4 de abril de 1994:

"Algunos de los abogados coadyuvantes se refirieron a otros puntos no atacados por la demanda, pero no es del caso examinarlos en virtud al principio de estricto derecho. Según dicho principio, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de las funciones de control constitucional, tiene circunscrita su jurisdicción a conocer y resolver dentro de los límites pedidos en la demanda y por ello, no puede suplir puntos no señalados por el demandante o suplantar hechos y argumentos o conceptos de violación que la parte agraviada no ha incluido en su demanda. Este principio válido con relación al petitum, opera en sentido inverso al principio de

universalidad constitucional que recoge el artículo 2557 del Código Judicial, norma que se refiere a la facultad que tiene la Corte de confrontar el acto acusado con todos los preceptos de la Carta Fundamental que sean pertinentes."  
(El subrayado es nuestro)

La lógica de esta limitación supera cualquier duda si se toma en cuenta que de lo contrario, las procuradurías, al emitir concepto, se convertirían en una suerte de accionantes en estas causas y la ley no le brinda esta facultad -esto es, presentar demandas de inconstitucionalidad-. Es inusual que el Pleno tenga que motivar una decisión en base a cargo de inconstitucionalidad ejercido por quien sólo debe compartir una orientación de la decisión sobre la base del cargo planteado por el demandante. De hecho, al hacerlo en el presente caso, la Procuraduría de la Administración, estimó que no le asistía la razón al activador constitucional.

Lo destacable es que la facultad de la aplicación del principio de universalidad o de interpretación integral de la Constitución es una potestad de la Corte Suprema como tribunal constitucional. Ello no quiere decir que en función a dicha dinámica se deba suplir un argumento no planteado, sino que la argumentación del activador constitucional debe ser enfrascada con otras normas que no necesariamente sean las que avistaron como violadas.

Lo anterior también guarda relación con el Principio de Evidencia según el cual para declarar una inconstitucionalidad debe ser consecuencia, sin lugar a dudas, de una clara violación después de un examen exhaustivo de la norma u acto atacado. De hecho, la propia Procuraduría de la Administración, a través de la Vista No. 129 de 5 de febrero de 2018, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra el contenido del artículo 476 del Código de Procedimiento Penal

(Expediente 643-17), por considerar que violaba el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al no estipularse doble instancia en los juzgamientos del Presidente de la República, emitió concepto no favorable a dicha inconstitucionalidad, justamente apalancándose en este principio de evidencia, a saber:

“A través del ejercicio interpretativo constitucional, se reconocen una serie de principios que regentan dicha labor; entre ellos el principio de evidencia (MOLINO M, Edgardo. “La Jurisdicción Constitucional en Panamá”. Editorial Universal Books, 2007. Panamá, pág., 99-109). En cuanto al principio de evidencia, tal como indica el Doctor Edgardo Molino Mola, en su libro ya citado, “esa violación tiene que ser clara y sin lugar a dudas de ninguna naturaleza, después de un análisis jurídico exhaustivo del problema del derecho planteado”  
En esa línea de pensamientos, tenemos que la norma demandada, no contiene elemento inconstitucional alguno evidente...”

Este principio guarda relación con el Principio de Prudencia que, al decir de Arturo Hoyos, ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quien lo describe como aquel “...que le indica al juez constitucional que debe actuar con prudencia...” en la tarea de interpretación constitucional y “...no debe perder de vista las consecuencias de sus interpretaciones...” (HOYOS, Arturo. “La interpretación constitucional”. Cultural Portobelo. Segunda Edición. 2011. Panamá., p.75). Añade, citando a otros autores, como WALTER MURPHY y NIKLAS LUHMANN, que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha estimado que en virtud de dicho principio la tarea de interpretación constitucional no se debe deformar en una especie de “pacto suicida”. En otras palabras, se trata de templar la creatividad de los jueces constitucionales para no traspasar a la arbitrariedad,

procurando no alterar la estructura política, económica o social del Estado, con el afán de ser innovador y pionero.

Así pues, el Pleno de la Corte habría cumplido con su misión de defensa constitucional si únicamente se hubiese limitado a confrontar los argumentos vertidos por el promotor constitucional y haber consignado, a manera de sustento, que la Procuraduría de la Administración no los comparte. Sin embargo, confrontaremos también los argumentos de la Vista de la Procuraduría, sin reparo en hacerlos nuestros si fuese el caso que nos convencieran.

No obstante, al estudiar la presente encuesta constitucional, a la luz de lo argüido por la Procuraduría de la Administración, tampoco encontramos planteamientos con la virtud de generar en esta Corporación de Justicia convicción para declarar inconstitucional el acto censurado en esta sede, por lo que a continuación explicaremos.

Procede insistir que no se debe perder de vista que el nombramiento censurado fue consecuencia de una designación en conjunto de dos Órganos del Estado en el que uno lo nombra y el otro lo ratifica, como consecuencia de su actividad constitucional de función administrativa de aprobación o rechazo; por ende, de control, peso/contrapeso y equilibrio. No tenerlo en cuenta puede promover la disminución del Órgano Legislativo a una labor robótica o de refrendo notarial, desnaturalizando su función administrativa. Por tanto, no debe confundirse la fuente de la nominación con el nombramiento en sí que es mixto.

En esta oportunidad, este Pleno no está ejerciendo una labor de árbitro de los otros dos Órganos del Estado porque el nombramiento justamente proviene de un consenso entre ellos.

809

Por ello, resulta confuso que los planteamientos esbozados por la Procuraduría de la Administración guarden relación con el acto de nombramiento del Ejecutivo, pero lo que se impugna o censura es el acto de ratificación del Legislativo.

Adicionalmente, llama la atención que a quién se le increpe por la ausencia de algunas características o condiciones, que a juicio de la Procuraduría de la Administración se requieren para la persona nombrada, le sean reclamados a la autoridad nominadora y no al nominado.

Esta Superioridad debe indicar que la Procuraduría de la Administración más que realizar censuras constitucionales ha manifestado cuestionamientos y reclamaciones que corresponden más bien al carácter ético del nombramiento, por lo que a juicio de esta Corporación si el nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva del Canal de Panamá, deviene en una consideración de índole ética, estos no son cuestionamientos sostenibles a través de una Demanda de Inconstitucionalidad.

Hay que tener presente que lo que se está juzgando es el nombramiento de Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva del Canal de Panamá, bajo el sustento que existe una incompatibilidad entre el ejercicio y/o nombramiento para dicho cargo y el desempeño en ese momento como Ministro de Estado. No se debe desenfocar el análisis jurídico juzgando la gestión de gobierno de donde surgió el nombramiento.

Ahora bien, con respecto al concepto de "entorno cercano" ¿Qué es entorno cercano? ¿Cómo lo podemos conceptualizar? ¿Desde dónde empieza y hasta dónde termina? Acaso el entorno cercano solo se

refiere a cercanía política partidista, o implica también cercanía amical, o cercanía por razón de religión, o cercanía por razón societaria, o cercanía por razón de intereses en común, entre otros. Quienes han ocupado este cargo con anterioridad ¿no podían ser catalogados también del entorno cercano?

Del repaso de la composición de cada uno de los nombres que han ocupado dicho cargo de Director de la Junta Directiva del Canal con relación a quien los ha designado y ratificado queda claro que nadie estaría exento de ser alcanzado con la acepción ilimitada e indefinida de "entorno cercano" que se sugiere aplicar. Veamos dicha composición:

**La primera Junta Directiva que inició en 1998** se conformó en el período presidencial de Ernesto Pérez Balladares y estuvo integrada por **Jorge Eduardo Ritter** (su Presidente y participó en la elaboración del Proyecto de Ley que generó la Ley 19 de 1997 "Que organiza la Autoridad del Canal de Panamá), reemplazado por **Ricardo Martinelli**, que había ocupado el cargo de Director de la Caja del Seguro Social; **Adolfo Ahumada** (quien fue ratificado por el Presidente Martín Torrijos y había participado también en el borrador para la Ley 19 de 1997); **Eloy Alfaro de Alba** (quien también participó en la elaboración del proyecto que generó la Ley 19 de 1997); **Roberto Roy**; **Fernando Cardoze**; **Emanuel González-Revilla**; **Moisés Mizrachi**; **Luis Anderson**; **Samuel Lewis**; **Raúl Montenegro Diviazo**; **Abel Rodríguez** (Legislador designado por la Asamblea Nacional, que según las actas de las discusiones se había opuesto a la aprobación del Título del Canal).



A partir de 1999 le correspondió a la Presidenta Mireya Moscoso designar el reemplazo, por el modelo escalonado y rotativo, de **Ivone Young** (que era Ministra de la Presidencia y además se designó como Presidente de la Junta Directiva) que fue reemplazada por **Jerry Salazar** (que era Director de la Autoridad Marítima de Panamá); a **Alfredo Ramírez**; a **Guillermo Quijano Jr.**; a **Antonio Domínguez**; y a **Mario Galindo**; **Eduardo Antonio Quirós** (quien en el momento de su nombramiento se desempeñaba como Vice Ministro de Economía y Finanzas) **Norberto Delgado** (quien en el momento de su nombramiento se desempeñaba como Ministro de Economía y Finanzas)

Durante el período del Presidente Martín Torrijos se designa a **Ricaurte Vásquez** como Presidente de la Junta Directiva (actual Administrador designado y quien coincidió como Ministro de Economía y Finanzas y Presidente y Ministro del Canal); fue reemplazado por **Dani Kuzniecky** (que se había desempeñado como Contralor General de la República); **Adolfo Ahumada** (que fue ratificado en el cargo por un período adicional) **Ricardo De La Espriella**; **Guillermo Chapman**; se ratifican a **Alfredo Ramírez** y a Abel Rodríguez (por parte de la Asamblea Nacional).

Durante el período del Presidente Ricardo Martinelli se nombran a **Rómulo Roux** como Ministro del Canal y Presidente de la Junta Directiva quien es reemplazado por **Roberto Roy** (Director del Metro de Panamá); **Lourdes Castillo**; **Alberto Vallarino** (que fue Ministro de Economía y Finanzas en el mismo gobierno); **Henri Mizrachi**; **Rafael Bárcenas**; **Nicolás Corcione**; **José Sosa** y **Marco Ameglio**.

Por último, durante el período presidencial de Juan Carlos Varela se ratifica a **Roberto Roy** como Ministro del Canal y Presidente de la Junta Directiva (Director del Metro de Panamá); **Oscar Ramírez**; **Ricardo Arango**; **Francisco Sierra** (Ministro Consejero) y **Jorge González Barrios** (nombramiento cuya censura constitucional ocupa nuestra atención); además, la Asamblea Nacional nombró de sus propios miembros al Honorable Diputado Elías Castillo.

De un repaso sin profundidad de los nombres que aquí se consignan como Directores de la Junta Directiva del Canal de Panamá, con relación al período de gobierno y/o Presidente que los nominó, se alcanzan a establecer algunas constantes, a saber: (a) casi todos encajan en la conceptualización ilimitada e imprecisa que son del "entorno cercano"; (b) hay otros casos de Ministros que fueron nombrados como Directores de esta Junta Directiva; (c) hay casos de socios profesionales que actuaron simultáneamente; (d) salvo el caso de Luis Anderson, no se aprecia que haya designaciones de la clase trabajadora o sindical; (e) hay miembros de partidos y también ciudadanos que no están en partidos; (f) hay casos de los nombrados directamente por el Ejecutivo que ejercían simultáneamente dos carteras; (g) hay casos de los designados directamente por el Legislativo que nombraron de los miembros de la propia Asamblea Nacional; (h) también hay casos que representan distintas etnias, razas, profesiones, academia, sectores.

El Canal ha funcionado, se ha ampliado, ha sido fuente de riquezas y los panameños hemos estado a la altura de las circunstancias. Lo anterior en gran medida a la estructura funcional de gobierno corporativo con autonomía real basado en normas que le

809

permite auto regularse a través de Reglamentos (artículo 319, numeral 6 de la Constitución Política); preparar su propio presupuesto y sin necesitar control previo de la Contraloría sino control posterior para ejecutarlo (artículo 320 de la Constitución Política); con un régimen de contratación de personal especial sin derecho a huelga.

De allí que no nos parezca convincente que este nombramiento produzca una inestabilidad institucional, como lo estima la Vista de la Procuraduría de la Administración. Su autonomía e independencia funcional no depende de un nombramiento, sino de la arquitectura constitucional y legal que la blinda.

Tampoco nos persuade el argumento acerca de una afectación al Principio de Separación de los Poderes, contenido en el artículo 2 de la Constitución Política, porque, contrario a lo razonado por la Procuraduría de la Administración, es justamente la fórmula concebida para el nombramiento de 9 directores del Canal de Panamá, en la que intervienen dos órganos del Estado, la que garantiza que ambos, con absoluta independencia uno del otro, pero actuado en armónica colaboración y por el derecho constitucional de fiscalización que uno ejerce en el otro, logren puntos de entendimiento para realizar un nombramiento de este tipo, basado en la estabilidad institucional que promueve la Constitución.

Lo que sí produciría un trastorno y afrenta constitucional y específicamente de nuestra institucionalidad democrática y la separación de los poderes, es que esta Corporación de Justicia, como uno de los tres Órganos de Estado, se abrogue la facultad de interpretar la Constitución más allá de la literalidad, de su intención

y/o de su fin, so pretexto de estar actualizándola o bajo un ejercicio liberal de interpretación.

El Título Constitucional del Canal no tiene un texto que exprese el fundamento de la pretensión de esta demanda, tampoco se recoge de su intención según las actas de la discusión y debate; producto de la delegación legislativa, se emite la Ley 9 de 1997 como consecuencia de un Proyecto de Ley emanado del Ejecutivo de ese momento y discutido en la Asamblea Nacional de aquél momento, y tampoco se introdujo ninguna disposición que estableciera la incompatibilidad o prohibición que se predica por la censura.

Por otro lado, en un estricto tratamiento técnico, no podemos convalidar los argumentos de una posible inconstitucionalidad de este nombramiento en base a confrontarlos con normas de rango legal, no constitucional. Lo anterior porque esa dinámica es propia de un escrutinio contencioso administrativo mediante una acción de Nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Menos si algunos de estos reparos legales (no constitucionales) guardan relación con conductas éticas, de probidad y de honestidad, que se cuestionan en uno de los entes nominadores en vez de atenderlos en el nominado. Es decir, la norma de ética, de probidad, de honestidad, se le exige al designado, pero en la argumentación de la Procuraduría de la Administración se le cuestionan al que designa o nombra.

Ahora bien, la pregunta que hay que hacerse hoy día es si es conveniente la manera en que se encuentra establecida la metodología de nombramiento de los directores, y si lo es para el mejoramiento y la institucionalidad del Canal, el cual es un tema que nos preocupa a todos los panameños.

Como todo en la vida, la transformación y la evolución es necesaria para la propia subsistencia. Hay que enfatizar en la necesidad de desalentar prácticas de dos órganos del estado que en algún momento, obnubilados y sobrepasados sin autocontrol por la energía que produce el ejercicio del poder, con intención directa o sin conciencia dolosa, conviertan la organización administrativa de la primera y más importante empresa estatal en una elite política, comercial, empresarial, profesional o social, en donde no estén representados todos los sectores que deben estar, no bajo la idea de un merecimiento conquistado, sino basado en méritos e idoneidad técnica que permitan una diversidad de visiones de las distintas actividades e inteligencias, de las que dependen la magna operación del canal y aseguren la actualización y manejo holístico de un verdadero gobierno corporativo.

Lo que argumenta el Procurador de la Administración más bien parece una especie de omisión legislativa, lo cual no tiene la virtud de ser considerada una causal de inconstitucionalidad en sentido negativo; es decir, que tenga la virtud de eliminar algo o anular sus efectos jurídicos por colisionar la Constitución.

Si bien dicho argumento de omisión legislativa no tendría la virtud de lograr que el Pleno se incline a declarar una inconstitucionalidad, y con ello anular los efectos de un acto como el que ocupa nuestra atención, lo que sí logra es llamar la atención para que reflexionemos si es conveniente mantener el modelo tal cual se encuentra instituido en la Constitución Política actualmente.

La respuesta podría ser que existe una inconveniencia riesgosa y por tanto una necesidad de blindar más el Canal, a través de la

creación de una normativa específica y adicional que llene este vacío legislativo.

Sin embargo, otra pregunta que surge es ¿cuál es el mecanismo para enervar esa inconveniencia?, ¿será la declaratoria de inconstitucionalidad?, ¿es la Corte Suprema de Justicia, como representante del Órgano Judicial, en ocasión de este proceso de inconstitucionalidad, la que debe legislar para lograrlo?, nuestra conclusión es que NO, porque si utilizamos ese camino, la propia Corte Suprema de Justicia estaría desbordando sus propias facultades, so pretexto de construir institucionalidad, paradójicamente, estaríamos destruyendo la que ya existe. Por lo tanto, procede que nos auto limitemos.

En atención a la armónica colaboración que debe existir entre los tres poderes del Estado, lo que sí podemos hacer es una recomendación positiva y en ese sentido exhortar que el Ejecutivo y el Legislativo, en virtud al numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política, estudien y exploren conjuntamente, conforme a sus facultades, la necesidad o no de establecer más requisitos para formar parte de la Junta Directiva del Canal y con ello establecer incompatibilidades para su nombramiento.

### **SÍNTESIS**

Finalmente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia arriba a las siguientes conclusiones:

- a) El nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios no es inconstitucional, ya que de la interpretación literal y gramatical no se vislumbra disposición expresa que establezca alguna incompatibilidad que al ocupar el cargo

como Ministro no podía ser nombrado como directivo de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.

- b) De la revisión, lectura y examen integro de todas las actas relativas al acto constitucional que introdujo el Título Constitucional, de la intención histórica y de la intención constituyente y legislativa tampoco aflora que dé a entender, si quiera, que existe alguna incompatibilidad con el nombramiento de un Ministro como director de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.
- c) El *principio de estricto derecho* en materia de interpretación constitucional se complementa con el "principio de universalidad" o de interpretación integral de la constitución. El primero consiste en que el Pleno de la Corte, como Tribunal Constitucional, debe enfocarse en confrontar la norma o acto considerado constitucional con la norma constitucional que se estima vulnerada para determinar si realmente hay colisión, en cuyo caso la norma o acto violatoria debe desaparecer del mundo jurídico; pero este análisis o estudio lo puede hacer solo en base al argumento o motivo que el censor constitucional inserta en su demanda. En cuanto al segundo principio, el tribunal constitucional tiene la potestad de revisar otras normas constitucionales que no han sido señaladas como afectadas, para verificar si mantienen su integridad frente al acto o norma señalada de inconstitucional. Esto no quiere decir, ni así se debe interpretar, que bajo la aplicación de este principio de universalidad el tribunal constitucional

puede, además, construir nuevos o distintos motivos para acceder a la declaratoria de inconstitucionalidad.

- d) En base a lo anterior, es necesario dejar claro que el motivo o concepto que, a juicio del activador constitucional, debe generar la declaratoria de inconstitucionalidad no es el mismo por el cual la Procuraduría de la Administración estima que procede dicha declaratoria. Y es importante tenerlo presente porque la iniciativa o acción para promover una inconstitucionalidad no es oficiosa. Por tanto, debe generarse a partir de la actuación particular y cumpliendo con requisitos formales establecidos en el Código Judicial. De allí que no se pueda suplir el motivo asertivo con actuaciones dentro del procedimiento constitucional correspondiente, ya sea que provenga de alguna de las Procuradurías o ya sea que su fuente sea la de un tercero que participe en la fase de alegatos.
- e) Lo recién anotado quiere decir que este tribunal, en sede constitucional, se podía haber limitado en resolver el debate jurídico que se le planteó atendiendo solo el motivo que el demandante promovió en su demanda, con el cual la Procuraduría de la Administración No concordó. Sin embargo, en base al principio de economía procesal y para agotar la discusión, este Pleno consideró adecuado estudiar, a pesar de todo, el argumento introducido por la Procuraduría de la Administración, con lo cual llegamos a la conclusión que tampoco se comportan como virtuosos para declarar la inconstitucionalidad del acto considerado inconstitucional.



- f) En efecto, la Procuraduría de la Administración en su Vista Fiscal discrepa del motivo en que se apoya el demandante para pretender la inconstitucionalidad, pero introduce otro motivo el cual se basa en que el nombramiento censurado ante este tribunal constitucional se produce del entorno cercano de la autoridad nominadora como consecuencia de la dinámica de la política partidista con lo cual se viola la autonomía del canal, la independencia de su Junta Directiva y la probidad del nombrado.
- g) Sobre lo planteado por la Procuraduría de la Administración, el Pleno concluye que el término "entorno cercano" es ambiguo, abstracto, impreciso e indefinido y al aceptar su aplicación a un caso en particular comprometería, en el futuro, cualquier otro nombramiento, porque carecería de los necesarios criterios de objetividad, neutralidad e imparcialidad porque dejarían su alcance e interpretación a posiciones inciertos y no predecibles, produciendo arbitrariedades; sin soslayar, que sin lugar a dudas hubiese aplicado, con la amplitud planteada, a cada uno de todos los cargos de directores de la Junta Directiva del Canal que hasta ahora se han efectuado.
- h) Al definir o relacionar el término "entorno cercano" con una actividad de "política partidista" se descalifica, se discrimina y se establece un sesgo, violándose Derechos Humanos, desconociendo el Derecho de Igualdad ante la Ley, el Derecho a la No Discriminación y el Derecho a la Asociación, incluyendo por fines políticos (artículo 23 y artículo 16,

respectivamente, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos).

- i) La Autonomía del Canal se encuentra resguardada por todo un sistema cuya arquitectura fue diseñada por un consenso de los panameños que supieron estar a la altura de las circunstancias y ponerse de acuerdo en distintos gobiernos y con distintos actores políticos, sociales y económicos en función de una sola meta, tal cual se debería hacer en muchos otros aspectos nacionales. La garantía de su Autonomía se recogió en el Título Constitucional del Canal de Panamá en el cual se establecen disposiciones que blindan al Canal a través de una operación y funcionamiento distinto a las de otras entidades o empresas del Estado.
- j) En cuanto a la independencia de la Junta Directiva del Canal no se garantiza con la persona a quién se nombra sino por el sistema de nombramiento que requiere de un acuerdo de dos Órganos del Estado que intervienen en dicha dinámica, requiriéndose un consenso de todas las fuerzas políticas (de partidos políticos o no inscritos en partidos políticos) del país representados en ambos poderes del Estado y que llevan consigo la representación popular por ser electos y conformados cada cinco (5) años mediante elecciones generales democráticas, como una actividad en pro de la estabilidad de nuestras instituciones democráticas.
- k) Sobre la probidad es un valor personal que debe presumirse en el nombrado hasta que se demuestre lo contrario, ya sea en su actividad anterior como durante el ejercicio del cargo

en sí, por lo que resulta inapropiado endilgárselo a quien ha sido el designado, pero con argumentos que increpan en realidad al nominador o autoridad nominadora, pudiendo caer en una suerte de crítica a la gestión de esta última, que no es ni debe ser objeto de debate en este procedimiento constitucional.

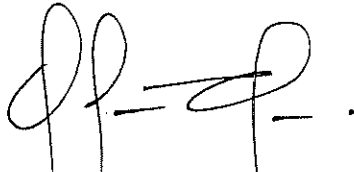
- 1) Debemos resaltar que lo que sí ha logrado el Doctor Ernesto Cedeño, como demandante, y la Procuraduría de la Administración, es llamar a la atención y reflexión de este Pleno de la Corte Suprema de Justicia de si es o no necesaria la modificación de los requisitos para ser miembro de la Junta Directiva 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.

Por tanto, este Tribunal Colegiado es del criterio que al examinarse el acto impugnado, es decir el nombramiento del señor Jorge Luis González, con el contenido del artículo 318 de la Constitución Política, no se vulnera lo dispuesto en dicha norma constitucional, ni contrapone ninguna otra norma constitucional de la

Carta Fundamental que pudiera dar lugar a lo solicitado por el activador constitucional.

En consecuencia, el **Pleno** de la **Corte Suprema de Justicia** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución N°27 del 4 de abril de 2019 proferida por la Asamblea Nacional, mediante la cual se aprobó el nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios como director de la Junta Directiva del Canal de Panamá.

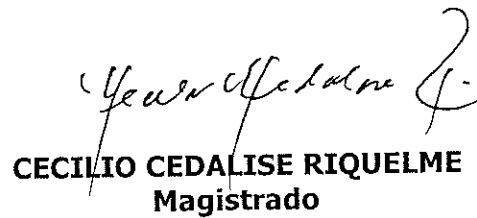
Notifíquese,



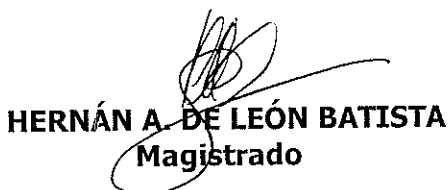
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado



**JOSÉ E. AYU PRADO CANALS**  
Magistrado



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado



**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**  
Magistrado



**HARRY A. DÍAZ**  
Magistrado



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
Magistrado  
**CON SALVAMENTO DE VOTO**



**JERÓNIMO E. MEJÍA E.**  
Magistrado

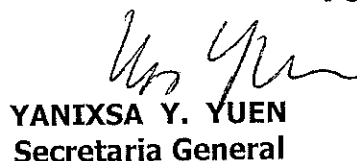


**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
Magistrada



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
Magistrado

**VOTO EXPLICATIVO**



**YANIXSA Y. YUEN**  
Secretaria General

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE ESTUDIO JURÍDICO CEDEÑO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL NOMBRAMIENTO DE JORGE LUIS GONZÁLEZ, COMO DIRECTOR DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, MATERIALIZADO EN LA RESOLUCIÓN No. 27 DE 4 DE ABRIL DE 2019.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Luego de revisada la sentencia que resuelve declarar "QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la Resolución No. 27 de 4 de abril de 2019, proferida por la Asamblea Nacional, mediante la cual se aprobó el nombramiento del señor Jorge Luis González Barrios como Director de la Junta Directiva del Canal de Panamá.", debo confeccionar el siguiente salvamento de voto, pues no comparto los criterios vertidos por el resto de mis colegas magistrados.

En este sentido, de las diferentes posiciones que avalan la constitucionalidad del acto censurado, de la posición del demandante y de la Procuraduría de la Administración, es importante resaltar, que el tema objeto de debate, en el que se debió circunscribir este estudio es "si en realidad el nombramiento de un ministro de estado en funciones, al ser nombrado en la Junta Directiva del Canal, violenta lo contenido en el artículo 318 de la Constitución Nacional.", específicamente en su numeral 3, u otro artículo de la Constitución Nacional, con fundamento en el principio de universalidad.

820

En este sentido, resulta oportuno transcribir lo que establece la norma censurada de inconstitucional, veamos:

**318. La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores, nombrados así:**

**1. Un director designado por el Presidente de la República, quién presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para asuntos del Canal.**

**2. Un director asignado por el Órgano Legislativo que será de su libre nombramiento y remoción.**

**3. Nueve directores nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros.**

**La Ley establecerá los requisitos para ocupar el cargo de director, garantizando la renovación escalonada de los directores señalados en el numeral 3 de este artículo, en grupos de tres y cada tres años. A partir de la primera renovación, el período de todos los directores será de nueve años. (el resaltado es nuestro)**

Adentrándonos en el tema que ocupa nuestra atención, luego de revisar las constantes históricas que se plasman en la sentencia y los diferentes nombramientos que se dieron desde que fue presidente el señor Pérez Balladares hasta la actualidad, procederé a citar un extracto que choca con el principio de universalidad, y que se plasma en el proyecto, para luego explicar el porqué de ese choque y mis consideraciones respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del nombramiento que se analiza.

En el fallo en estudio se plasma textualmente lo siguiente:

“... De allí que no nos parezca convincente que este nombramiento produzca una inestabilidad institucional, como lo estima la vista de la Procuraduría de la Administración. Su autonomía e independencia funcional no depende de un nombramiento, sino de la arquitectura constitucional y legal que la blinda. Tampoco nos persuade el argumento acerca de una afectación al Principio de Separación de Poderes, contenido en el artículo 2 de la Constitución Política, porque, contrario a lo razonado por la Procuraduría de la Administración, es justamente la fórmula concebida para el nombramiento de 9 directores del Canal de Panamá, en la que intervienen dos Órganos del Estado, la que garantiza que ambos, con absoluta independencia uno del otro, pero actuando en armónica colaboración y por el derecho constitucional de fiscalización que uno ejerce con el otro, logren puntos de entendimiento para realizar un nombramiento de este tipo, basado en la estabilidad institucional que promueve la Constitución.

Lo que sí produciría un trastorno y afrenta constitucional y específicamente de nuestra institucionalidad democrática y la separación de los poderes, es que esta Corporación de Justicia, como uno de los tres Órganos del Estado, se abroque la facultad de interpretar la Constitución más allá de la literalidad, de su intención y/o de su fin, so pretexto de estar actualizándola o bajo un ejercicio liberal de interpretación.” Lo resaltado es del suscrito.

De la reflexión planteada por el ponente del fallo y avalada por el resto de mis colegas magistrados, me permito realizar la siguiente reflexión: para que entonces se instituyo que el Pleno de la Corte Suprema por mandato constitucional y legal deba conocer de las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra actos como el que nos ocupa, sino vamos a interpretar y analizar si los mismos

822

son inconstitucional o no? (artículo 206 numeral 1 de la Constitución Nacional)

En este sentido, la constitución no puede ser analizada de manera aislada o presumir que se analiza la misma, pues esto sería desconocer el principio de universalidad constitucional, que nos permite no solo estudiar la norma que las partes consideren se han infringido, sino la totalidad de los normas que guarden relación con el tema objeto de estudio (Resolución emitida por la Asamblea Nacional), por lo que no puedo avalar los razonamientos que se plasman en el proyecto.

Ahora bien, el hecho de que existan precedentes en donde se hayan nombrado en periodos presidenciales a Ministros de Estado como miembros de la Junta Directiva del Canal de Panamá, y no hayan sido cuestionados estos nombramientos anteriormente, no es óbice para que este Pleno avale esas decisiones o las tome como referencia para este caso, puesto que hasta la fecha no se había decidido un tema como el que nos ocupa, en sede constitucional.

**Profundizando, en lo plasmado en líneas precedentes sobre “si en realidad el nombramiento de un ministro de estado en funciones, al ser nombrado en la Junta Directiva del Canal, violenta lo contenido en el artículo 318 de la Constitución Nacional.”, específicamente en su numeral 3, u otro artículo de la**



823

**Constitución Nacional, con fundamento en el principio de universalidad**, debo dejar sentado que a mi parecer y entender si se violenta la Constitución Nacional, y es que la constitucionalidad de este acto debe ser analizada en conjunto con las normas que conforman la misma, sobre un tema en específico, y como se podría analizar este nombramiento sin pasar por alto cuales con las funciones del Consejo de Gabinete, cuando el propio artículo 318 en su numeral 3, señala que el Presidente nombrara a 9 directores con acuerdo del Consejo de Gabinete. **El resaltado es propio.**

Mi pregunta es entonces: Quienes forman parte del Consejo de Gabinete?, y el artículo 199 de la Constitución Nacional, al respecto señala lo siguiente: “El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quién lo presidirá, o del encargado de la Presidencia, con el Vicepresidente de la República y **los Ministros de Estado**.”

Puedo deducir entonces, que si un Ministro forma parte del Consejo de Gabinete y para nombrar a un Director del Canal de Panamá, se necesita la aprobación del Consejo de Gabinete, este avaló su propio nombramiento en la Junta Directiva del Canal.

Es aquí colegas miembros del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, donde está lo medular de este tema, y por lo que discrepo totalmente con los postulados que sostienen este proyecto, pues la

824

formula correcta hubiera sido que **“el Ministro del cargo renunciara a su puesto y luego hubiera sido nombrado como Director del Canal”**; esto tomando en consideración que se puede obviar el tema de la cercanía política y si es o no una persona allegada al Presidente de la República, hecho que no abordaré, pues lo considero innecesario, al existir un argumento contundente que sostiene mi posición. **“El resaltado es propio”**

Lo anterior hubiera sido lo correcto, pero no puedo avalar un nombramiento que es a todas luces inconstitucional, en donde más clara no puede ser la norma constitucional que analizada (318 numeral 3 de la Constitución Nacional), en conjunto con el artículo 199 de la misma excerta legal, las cuales nos dejan ver con claridad que no se puede nombrar como director del Canal de Panamá a un Ministro de Estado en funciones, porque esto es inconstitucional al ser este quién por disposición constitucional tenga que avalar su propio nombramiento o sea su suplente o sus pares.

Otro tema que he cuestionado y que se toca varias veces en esta sentencia, es la facultad que nos otorga la Constitución para declarar constitucional o no un tema como el que nos ocupa, y es que nosotros no estamos legislando y eso debe quedar muy claro, el Pleno tiene estas atribuciones legales y constitucionales con fundamento en el artículo 206 numeral 1 de la Constitución Nacional y esto debe quedar

825

muy claro, además de ser un deber y una responsabilidad que debemos asumir.

Al quedar debidamente sustentadas mis consideraciones respecto de que ningún Ministro en funciones debe ser nombrado en la Directiva del Canal de Panamá, pues esto es contrario al artículo 318 numeral 3, en concordancia con lo establecido en el artículo 199 de la Constitución Nacional, procedo a salvar mi voto en este proceso, pues no coincido con la decisión vertida por el resto de los Magistrados que conforman el Pleno de esta Corporación de Justicia.



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**YANIXA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**

**ENTRADA 338-19**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE ESTUDIO JURÍDICO CEDEÑO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL NOMBRAMIENTO DE JORGE LUIS GONZÁLEZ COMO DIRECTOR DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, MATERIALIZADO EN LA RESOLUCIÓN NO. 27 DEL 4 DE ABRIL DE 2019.

**MAGISTRADO PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO**

**VOTO EXPLICATIVO DEL  
MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el respeto que me caracteriza, tengo a bien manifestar que me encuentro de acuerdo con la decisión suscrita por la mayoría del PLENO de **DECLARAR QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución N° 27 del 4 de abril de 2019, proferida por la Asamblea Nacional, mediante la cual se aprobó el nombramiento del señor **Jorge Luis González Barrios como Director de la Junta Directiva del Canal de Panamá**, al igual que comparto las consideraciones sustentadas por la Sentencia para arribar a esa decisión. Sin embargo, estimo necesario efectuar las consideraciones siguientes:

En primer lugar, estimo importante resaltar que el examen de constitucionalidad lo realizó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia teniendo como único objeto la **Resolución N° 27 del 4 de abril de 2019**, puesto que fue el acto demandado por el activador constitucional.

En ese sentido, esta Corporación de Justicia, consideró ver la literalidad de la norma constitucional vulnerada, así como también la intención de la misma para abordar cualquier método de interpretación necesario para el estudio constitucional del respectivo acto demandado.

En ese orden de ideas, fue que la Corte estimó conveniente solicitar a la Asamblea Nacional de Diputados, las actas de discusión de los actos constitucionales de los años 1993 y 1994, que introdujo el **Título del Canal de Panamá** y el artículo presuntamente vulnerado, para darle un ponderado y

minucioso análisis, no solo de manera literal, sino también en cuanto a la intención y el espíritu de la norma.

La Procuraduría de la Administración, al emitir su Vista indicó que la Resolución demandada no era inconstitucional, en cuanto al criterio utilizado por el activador constitucional respecto a la incompatibilidad del cargo como Ministro de Estado y ser miembro de la Junta Directiva del Canal de Panamá; pero que en virtud al **Principio de Universalidad**, introdujo otro cargo en cuanto al “*entorno cercano*” del designado con quien lo designó, por lo que recomendaba la declaratoria de inconstitucionalidad.

Sin embargo, hay que recordar, que las opiniones del Procurador no son vinculantes para el Pleno, pero sí son guías o estudios importantes, que permiten al Pleno una orientación o un mejor análisis de derecho del proceso de constitucionalidad.

Conforme a lo anterior, de una atenta lectura de la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia se observa que se realizó un profundo estudio respecto al tema del “*entorno cercano*” (expuesto por la Procuraduría de la Administración), abordado expresamente en la parte motiva de la Sentencia.

Sobre el particular, considero indispensable para el mejor entendimiento de la presente Sentencia que se debe dejar claro, reitero, que **el estudio constitucional realizado por esta Superioridad fue sobre el acto demandado de inconstitucional**; es decir, la Resolución N° 27 de 4 de abril de 2019, proferida por la Asamblea Nacional de Diputados, mediante la cual se aprueba el nombramiento del señor **Jorge Luis González Barrios** como Directivo de la Junta del Canal de Panamá.

Sin embargo, con el mayor respeto, pareciera que los argumentos tanto del demandante, del representante del Ministerio Público, así como de las opiniones disidentes a la presente decisión, aparentemente han confundido

involuntariamente este simple pero importantísimo hecho, pues reitero, **el acto impugnado no es la Resolución del Consejo de Gabinete** que nombró al señor **Jorge Luis González Barrios**; es decir, la designación del Presidente de la República con el acuerdo del Consejo de Gabinete.

En ese sentido, debo señalar, que el control de la constitucionalidad en nuestro país, **no es officioso**, por lo que **la Corte no puede, por muy loable que parezcan sus intenciones entrar a examinar, y mucho menos declarar la inconstitucionalidad de un acto que no ha sido impugnado**; y en este caso, fue el activador constitucional quien **dirigió la demanda contra la resolución de la Asamblea Nacional y no contra la resolución del Consejo de Gabinete**. Ésta fue una decisión de él. Sin mencionar, que el principio de congruencia, que es un principio general del derecho procesal, señala que los tribunales no pueden pronunciarse más allá de lo pedido por las partes, salvo excepciones que tampoco es el caso.

Asimismo, debo señalar que en la explicación de la incompatibilidad constitucional, de los argumentos del demandante y del Ministerio Público, observo, que en gran parte, jurídicamente se sustentan en normas de rango legal y no en disposiciones constitucionales, lo que me obliga a recordar que este Tribunal está en Sede Constitucional, y no de legalidad, por lo que al Pleno le corresponde efectuar un examen de la constitucionalidad del acto impugnado, y no de legalidad, puesto que el control de la legalidad está reservado, por mandato constitucional, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En otro orden de ideas, también debo manifestar que el Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia utiliza precedentes de Ministros de Estado como miembro de la Junta Directiva del Canal de Panamá, con la única intención de ponderar y confrontar el argumento de "*entorno cercano*" introducido por la Procuraduría de la Administración.

Por otra parte, puede que surjan críticas o cuestionamientos a título social y político sobre el nombramiento o sobre la metodología de los nombramientos de los directivos de la **Junta Directiva del Canal de Panamá**, sin embargo, esta inconformidad o descontento, no tiene el suficiente mérito jurídico para alcanzar la declaratoria de inconstitucionalidad, que está reservada, únicamente para aquellos casos en donde exista una incongruencia clara y evidente entre la norma constitucional y la disposición jurídica de menor jerarquía.

Pues bien, al ejercer el control de constitucionalidad y examinar cuidadosamente la norma atacada, considero que el Pleno debe atender el **principio de prudencia y de razonabilidad**, el cual conlleva, que en algunos casos, se deba tomar en cuenta las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional, lo que impone el deber de ponderar cuidadosamente los efectos de la declaratoria, sin que esto implique, en modo alguno, una distorsión en la objetividad del Derecho, es decir, si lo que vamos a adoptar es la medida más benigna para conseguir un mejor desarrollo de la democracia en nuestro país.

Para efectos de mayor ilustración, deseo citar algunas ideas del constitucionalista panameño y exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, **Dr. Edgardo Molino Mola**, que en su escrito de alegatos que obra de fojas 579 a 602 del expediente, entre otras cosas, indicó lo siguiente:

*“El demandante dice que se infringe el artículo No. 318 de la constitución de manera directa, por omisión, debido a que como es ministro de Estado, le está vedado el formar parte de la Junta Directiva del Canal de Panamá, en estos momentos.*

***Este artículo no establece ninguna prohibición constitucional para ser director de la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, como sostiene el demandante, cuando dice que le está vedado o prohibido ocupar dicho cargo en estos momentos. La referida norma constitucional únicamente establece como se nombra a los integrantes de la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá. Y dice, que los requisitos para ocupar el cargo de director, serán establecidos por la Ley.***

...

Apreciamos entonces, que las prohibiciones que se establecen para ser director de la Autoridad del Canal de Panamá **no es un tema de constitucionalidad** sino un tema de legalidad y **tampoco vemos, entre esas prohibiciones legales**, las que han alegado el demandante y el procurador de la administración. No hay nada sobre más de un ministro de Estado en la Junta Directiva **ni nada sobre el entorno de quien lo designa**. La prohibición legal que hay en este caso solo se refiere a que el momento de su designación, no tenga parentesco entre sí, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con ningún otro director de la junta directiva.

**La constitución tiene numerosas prohibiciones expresas, entre ellas, para ocupar altos cargos públicos** y también establece los requisitos que deben llenarse para desempeñar esos cargos. **En el caso de los directores de la Autoridad del Canal, no lo hace, tampoco le prohíbe a los ministros de Estado ni al Consejo de Gabinete, las supuestas prohibiciones alegadas tanto por el demandante como el procurador de la administración...**

...

Ya hemos dicho que el procurador ha transformado la demanda presentada por Estudios Jurídicos Cedeño, **convirtiéndose en un demandante de oficio** en el presente caso, aunque pretenda escudarse para su actuación en el principio de universalidad, que como hemos visto le corresponde solo aplicarlo a la Corte Suprema de Justicia, pero con el pretexto de sugerirlo **se ha convertido en un verdadero demandante**.

No hemos visto en este artículo No. 316 citado por el procurador como violado, **ningún texto que diga, absolutamente nada sobre prohibiciones para nombrar director** de la junta directiva del Canal de Panamá 'ni ningún texto que establezca como prohibición para ser director de la junta directiva' el hecho que al momento de ser designado ocupe un alto cargo público'. Donde está esa prohibición en este artículo No. 316 de la constitución, como afirma el procurador, en una elaboración argumentativa más filosófica que de derecho positivo, en la que se extiende hablando de la historia del Canal, el preámbulo de la Constitución, el sistema republicano de gobierno, la estabilidad institucional y la separación de poderes, **pero sin citar una sola norma de derecho vigente pertinente o en concordancia con la pretensión del demandante de que existe una prohibición o veda a los ministros de Estado para ocupar el cargo de director** de la Junta Directiva de la Autoridad Del Canal de Panamá.

...

Cuando la Constitución o la Ley quieren prohibir algo, lo hacen de manera expresa. Hay que recordar que los funcionarios públicos pueden hacer todo lo que la constitución y la ley autorizan. **La constitución faculta al Consejo de Gabinete para designar a los directores de la Autoridad del Canal de Panamá y no le fija en la constitución los requisitos ni las prohibiciones para ser director de esa Autoridad, eso se lo dejó a la Ley, como hemos visto. Y en esa ley hemos observado, que, de las**

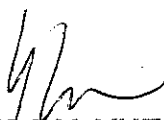


*prohibiciones establecidas para ser director de la Autoridad del Canal de Panamá, no aparecen las alegadas prohibiciones aducidas por el demandante y el procurador de la administración, por lo que tampoco sería ilegal y estamos en presencia de una demanda de inconstitucionalidad, en que están fuera de discusión los argumentos de legalidad, materia que le corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia..." (El resaltado es del suscrito)*

Por la importancia y relevancia de los temas abordados, estimo necesario efectuar estas consideraciones mediante el presente **VOTO EXPLICATIVO**.

Fecha ut supra,

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

Exp. 338-19.