

Panamá, 3 de julio de 2003.

Su Excelencia

ROSABEL VERGARA BATISTA

Ministra de La Juventud, La Mujer, La Niñez y La Familia

E. S. D.

Señora Ministra:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su nota 123-DAL-03 de 30 de mayo de 2003, *por medio de la cual nos solicita opinión jurídica “respecto a la interpretación **del artículo 4 de la Ley 25 de 18 de abril de 1978, por la cual se crea el Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas en la Provincia de Colón.**”*

La interrogante surge a raíz, de los siguientes hechos que dan origen a la presente consulta:

“Primero: De acuerdo al artículo 4 de la Ley que crea el Patronato Basilio Lakas, el mismo está integrado por el Presidente del Club de Leones, **el Juez del Tutelar de Menores** (en representación del Órgano Ejecutivo), dos representantes del Club de Leones de Sabanitas, representantes de los clubes cívicos entre otras personas.

La Junta Directiva se escoge entre sus miembros. El artículo 9 de la Ley 25 de 18 de abril de 1978, establece que el vicepresidente ejercerá las funciones de representante legal del Patronato.

Segundo: En reunión celebrada el día 13 de febrero de 2003, se procedió a la escogencia de la nueva Junta Directiva que regirá los destinos del patronato, siendo elegida como vicepresidenta la Licda. Alba Aponte V.

La Junta Directiva citada, inició funciones desde el primero (1) de marzo de 2003, de acuerdo a la nota

PCVBL-060-03, enviada el 31 de marzo por el señor Mario Lanuza, Presidente del Patronato Basilio Lakas.

Tercero: La Licda. Alba Aponte V., es actualmente Jueza de la Niñez y la Adolescencia del Circuito Judicial de la Provincia de Colón.

En concreto pregunta lo siguiente:

1. El primer hecho, hace referencia a la representación por parte de la Jurisdicción de la Niñez y la Adolescencia que pertenece al Órgano Judicial y no al Órgano Ejecutivo (como indica el artículo 4 de la ley 25 de 18 de abril de 1978). En el citado artículo se establece que el JUEZ TUTELAR DE MENORES pasa a ser Juez de la Niñez y la Adolescencia.

¿Esa disposición debe también interpretarse en el sentido de que la representación del Órgano Ejecutivo en el Patronato Basilio Lakas debe ser asumida a través del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, de conformidad con la ley 42 de 1997?

2. Existe incompatibilidad entre la función de administrar justicia específicamente en materia de la niñez y adolescencia, y la representación legal de un patronato, cuya función es orientar, rehabilitar y atender a menores de edad que se encuentran en circunstancias de atención prioritaria, declarados en circunstancias especialmente difíciles por la propia jurisdicción de niñez.

El artículo 46 del Código Judicial establece, en referencia a los cargos, que son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo o actividad, aunque no sean retribuidos, o los que interfieran o sean contrarios con los intereses públicos confiados al Órgano Judicial o al Ministerio Público. ¿Es o no incompatible la función de Jueza elegida Vicepresidente y la Representación Legal del Patronato con la Administración de Justicia de Niñez y Adolescencia?

Sobre el particular, observa este despacho que la consulta sometida bajo análisis no viene acompañada del criterio legal, de conformidad con el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, por lo que exhortamos a vuestro despacho para que en un futuro próximo se adjunte la misma, como requerimiento esencial para responder a su solicitud. No obstante, por la importancia que reviste la temática, ofreceremos nuestras orientaciones jurídicas.

Criterio de la Procuraduría

Como cuestión previa, nos permitimos transcribir las normas que guardan relación directa con las interrogantes:

La Ley N°.25 de 18 de abril de 1978 “por la cual se crea el Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas, en la Provincia de Colón” dispone en sus artículos lo siguiente:

Artículo 4. El Patronato estará integrado por un representante de cada uno de los siguientes organismos:

- a) El Presidente del Club de Leones de Sabanitas;*
- b) El Juez Tutelar de Menores en representación del Órgano Ejecutivo;*
- c) Dos representantes del Club de Leones de Sabanitas, escogidos de una nómina de cinco (5) candidatos que presentará dicho Club;*
- d) Un representante del Club Rotario, escogido de una nómina de tres (3) candidatos que presentará dicha Asociación;*
- e) Un representante del Club 20-30 escogido de una nómina que presentará dicha Asociación;*
- f) Un representante de la Cámara de Comercio de Colón, escogido de una nómina de tres (3) candidatos que presentará la Institución mencionada;*
- g) Un representante de la Cámara Junior de Colón, escogido de una nómina de tres (3) candidatos que presentará dicha Asociación;*
- h) El Gerente de la Zona Libre de Colón;*
- i) El Jefe del Sistema Integrado de Salud de la Provincia de Colón;*
- j) Un representante de la Alcaldía del Distrito de Colón; y*
- k) El Director Provincial de Educación.”*

Cada uno de los miembros principales tendrá un suplente designado por el organismo al cual pertenece el principal. En el caso del Juez del Tribunal Tutelar de Menores, será el funcionario que él designe.

Cada miembro principal y su suplente serán nombrados por un período no menor de cuatro (4) años en forma escalonada, cuyo procedimiento será reglamentado por el Patronato, salvo el caso del Presidente del Club de Leones de Sabanitas quien durará en el Patronato el mismo término por el cual sea Presidente de dicho Club.

Los miembros del Patronato prestarán servicio adhonorem.

Artículo 6. El Patronato tendrá una Junta Directiva, un Director y una Junta Asesora del Centro de Educación Vocacional y las unidades administrativas que sean necesarias.

Artículo 7. La Junta Directiva estará integrada por un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero y un Secretario, quienes serán elegidos de acuerdo con lo que disponga el Reglamento Interno del Patronato.

El Presidente del Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas, lo será el Presidente del Club de Leones de Sabanitas que funja como Presidente de dicho Club, o quien lo reemplace.

Artículo 9. El representante legal del Patronato será el Vicepresidente del Patronato.”

De los textos copiados se colige, que quien ejerce la representación legal, es el Vicepresidente del Patronato y en la actualidad, la persona que ocupa dicho cargo, es la licenciada Alba Aponte V., la cual funge como Juez de la Niñez y la Adolescencia del Circuito Judicial de la Provincia de Colón y que viene, a reemplazar en ese organismo al Juez Tutelar de Menores, que en ese entonces, representaba al Órgano Ejecutivo, toda vez que antes de la derogación de la Ley 24 de 19 de febrero de 1951 “por la cual se crea el Tribunal Tutelar de Menores” por la Ley 3 de 17 de mayo de 1994 “por la cual se aprueba el Código de la Familia”; el Estado como organismo destinado a proteger a la familia, mediante

ley, encargaba a la jurisdicción especial de menores los cuidados, control y guía de los menores, para su bienestar e interés superior.

El artículo 2, de la citada Ley 24 de 1951, preceptuaba que los menores bajo esta jurisdicción del Tribunal Tutelar de Menores son pupilos del Estado sujetos a la disciplina y protección de éste el cual deberá intervenir siempre que fuera necesario para ampararlos contra el abandono y cualesquiera otros daños que pueda inferírseles, como también para hacer cumplir las obligaciones con que ellos se relacionen.

La disposición comentada, mantiene en vigencia la disciplina y protección de los menores, no obstante, esta jurisdicción especial pasa a formar parte del **Órgano Judicial** de acuerdo con los artículos 747, 757, 758, 837 y 838 de Ley 3 de 17 de mayo de 1994, veamos:

“Artículo 747. Establécese la Jurisdicción de Familia y la Jurisdicción Especial de Menores, que será ejercida por la Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de Familia y los Tribunales Superiores de Menores, por los Juzgados Seccionales de Familia, por los Juzgados Seccionales de Menores y por los Juzgados Municipales de Familia.

En lo referente al nombramiento, número y funciones del personal de estos tribunales, se aplicará lo dispuestos para los tribunales ordinarios. Contarán además, con el personal administrativo y técnico requerido.

Artículo 757. Los Juzgados y los Tribunales Superiores de Familia y los Juzgados y Tribunales Superiores de Menores formarán parte del Órgano Judicial; y en la designación de sus titulares y suplentes y en todo lo relativo a licencias, vacaciones, incompatibilidades, sanciones disciplinarias y otros se aplicará a lo dispuesto para la jurisdicción ordinaria.

Los Jueces y Magistrados de los Tribunales de Familia y Tribunales de Menores en ejercicio de sus funciones, **gozarán de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes que los de la jurisdicción ordinaria, por ser parte de la Administración de Justicia.** (Resaltado de la Procuraduría).

Artículo 758. Los cargos en la judicatura de familia y de menores ***serán incompatibles con toda otra función pública retribuida***, salvo la docencia universitaria y la integración de comisiones nacionales e internacionales relacionadas con asuntos referentes al menor, o la participación en congresos nacionales referentes a cuestiones de familia y de menores.

Artículo 837. El Juez del Tribunal Tutelar de Menores, al integrarse el Tribunal Superior de Menores, con sede en la capital de la República, fungirá en éste como uno de los Magistrados, hasta la terminación de su período, si perjuicio de que pueda ser reelegido para el cargo, de acuerdo con las reglas generales de designación establecidas.

Artículo 838. A partir de la vigencia de este Código, quedan derogadas todas las disposiciones legales referentes a la familia y a los menores, así como las demás leyes especiales que en esta materia sean contrarias o incompatibles con el presente Código.”

Se evidencia, de las normas copiadas que la Jurisdicción Especial de Niñez y Adolescencia y la Jurisdicción Especial de Familia son ejercidas por la Corte Suprema de Justicia, por Tribunales Superiores de Familia y los Tribunales Superiores de Niñez y Adolescencia, por los Juzgados Seccionales de Familia, por los Juzgados Seccionales de Niñez y Adolescencia y por los Juzgados Municipales de Familia.

De igual forma, son competencia de los Juzgados Seccionales de Niñez y Adolescencia todos los casos de menores que cometen infracciones o sean partícipes en alguna acción delictiva y aquellos casos de menores que se encuentren en circunstancias especialmente difíciles, como son los menores abandonados o maltratados y los menores trabajadores, entre otros.

Centrada, pues, la cuestión en torno a la jurisdicción especial de menores y su competencia podemos concluir que la misma es parte de la estructura del Órgano Judicial; en ese sentido, los Jueces y Magistrados de los Tribunales de Familia y Tribunales de Menores en ejercicio de sus funciones, **gozarán de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes que los de la jurisdicción ordinaria, por ser parte de la Administración de Justicia.**

Por tal razón, se entiende que los cargos del **Órgano Judicial** y del Ministerio Público son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, **con el ejercicio de la abogacía** o del comercio y **con cualquier otro cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 205 de la**

Carta Política (respecto a la enseñanza del Derecho en establecimientos de educación universitaria.) **También son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo o actividad, aunque no sean retribuidos**, que interfieran o sean contrarios a los intereses públicos confiados al cargo judicial o del Ministerio Público. (Destacado de la Procuraduría).

Al respecto citamos Fallo de 24 de abril de 2000, emitido por la Corte Suprema de Justicia, Sala Cuarta de Negocios Generales. **Veamos:**

“Finalmente la Sala desea referirse al supuesto “conflicto de intereses que, según el Procurador, existe en la persona del licenciado Moncada, debido a su vinculación con la sociedad Star Security, S.A. La Sala ha estudiado el caudal probatorio aportado por las partes en torno a este cargo y considera probados tres hechos que, a su vez, determinan la estrecha vinculación que existe entre el licenciado Moncada y la sociedad Star Security, S.A. Estos hechos son los siguientes:

*...
La Sala considera que la ejecución conjunta de operativos de ‘vigilancia y prevención’; como el mencionado, en el que participaron unidades de la institución que el licenciado Moncada preside y el personal de seguridad de la empresa de la cual él es su Agente Residente, por un lado, no se ajusta a las funciones que según el artículo 1 de la Ley 16 de 1991, debe ejercer la Policía Técnica Judicial como ‘cuerpo auxiliar’ del Ministerio Público y del Órgano Judicial. ‘en la investigación, enjuiciamiento, y sanción de los delitos, así como en el cumplimiento de las órdenes y decisiones proferidas’, por este último. Y por otro lado afecta sensiblemente el ‘interés público’ que debe guiar todas las actuaciones del licenciado Moncada como funcionario del Ministerio Público, particularmente, por la participación conjunta de unidades de Policía Técnica Judicial y del personal de seguridad de la sociedad de la cual el licenciado Moncada es Agente Residente.*

En torno a este punto, la parte final del artículo 46 del Código Judicial, al regular lo relativo a las incompatibilidades de los cargos del Órgano Judicial y el Ministerio Público con otros cargos y actividades, claramente establece que éstos son incompatibles con el ejercicio de cualquier cargo o

actividad, aunque no sean retribuidos, que interfieran o sean contrarios con los intereses públicos confiados al cargo judicial o al Ministerio Público. De allí que a juicio de la Sala, el licenciado Moncada violó los cánones de ética judicial contemplados en los numerales 1 y 6 del artículo 447 del Código Judicial, al actuar contra la prohibición expresa que aquél precepto contiene (Art. 46 ibídem).”

Del anterior fallo, se extrae con claridad que ningún servidor público puede ejercer un cargo o actividad que sean incompatible con los intereses públicos confiados al cargo judicial o del Ministerio Público.

El artículo 621 del Código Judicial, prohíbe que el servidor público, aun cuando esté en uso de licencia o se encuentre por cualquier motivo separado temporalmente del puesto, **pueda ejercer poderes judiciales, administrativos, ni policivos ni gestionar asuntos de la misma índole**. En consecuencia, los servidores públicos del Órgano Judicial y Ministerio Público no podrán gestionar ni ejercer poderes judiciales, administrativos, policivos, ya que esto es contrario a las funciones que ejercen en el cargo judicial o en el Ministerio Público; de no acatarse esta regla puede ser sujeto a sanciones de conformidad con el artículo 622 del Código Judicial.

Ciertamente, somos del criterio, que al derogarse la Ley 24 de 1951, se crea un vacío legal en cuanto a quien sería la autoridad que le correspondería ejercer la Vicepresidencia del Patronato del Centro Educativo Vocacional Basilio Lakas y por ende, su representación legal, ya que la jurisdicción especial de la Niñez y la Adolescencia pasa a formar parte del Órgano Judicial.

Al asumir la representación legal el Juez de la Niñez y la Adolescencia en el Patronato, a nuestro juicio, entraría en colisión con el artículo 46 del Código Judicial toda vez que no puede gestionar o representar al Patronato y a la vez, fallar los casos de menores; ya que entraría en conflicto con los intereses públicos confiados al cargo judicial; aunque, no dudamos que dicho servidor público, puede orientar la labor de los jóvenes en circunstancias difíciles, sin embargo, requiere fundamentalmente del tiempo y la dedicación en estas labores para la buena marcha del Patronato del Centro Educativo Vocacional Basilio Lakas.

De ser éste el principal inconveniente, es pertinente traer a colación, lo dispuesto en la Ley 42 de 19 de noviembre de 1997, artículo 2, en cuanto a que el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, procurará la integración social a través de la atención específica a grupos prioritarios, como la juventud, la mujer, la niñez, las personas adultas etc.; y es el ente competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales de prevención, atención, protección, promoción y bienestar de la juventud, la niñez.

La Ley 40 de 26 de agosto de 1999 “por el cual se crea el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la adolescencia”, en ese mismo sentido, preceptúa en su artículo 148, lo siguiente:

“Artículo 148. Autoridad competente en resocialización. El Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia **es la autoridad competente para llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de sanciones impuestas a los adolescentes y de las medidas cautelares**. En lo que atañe a la responsabilidad penal de la adolescencia, tendrá en particular las siguientes funciones:

1. ...
2. Organizar y administrar los centros de cumplimiento y los centros de custodia.
3. Crear, en concertación con la sociedad civil y con la participación activa de las comunidades, **patronatos** para la resocialización de los infractores.”
4. Velar porque las instituciones responsables del proceso de resocialización de los infractores se conduzca de modo eficaz y dentro de los límites establecido en la presente ley;
5. Organizar y administrar los programas de asistencia obligatoria que constituyen sanciones socioeducativas;
6. Brindar servicios de atención terapéutica y orientación psicosocial a los adolescentes y a las adolescentes que se encuentren cumpliendo una sanción o medida cautelar, así como a sus familiares más cercanos...

Artículo 156. Patronatos. El Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, como política prioritaria en lo relativo a los adolescentes en conflicto con la ley, la iniciativa de vincular a la sociedad y a la comunidad en el proceso de resocialización de los infractores, lo cual se realizará mediante la creación concertada de patronatos, que propiciarán la participación activa de las comunidades.”

Se colige de las disposiciones descritas que corresponde al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, la ejecución de las políticas de supervisión de las labores de los centros de asistencia, habilitación, rehabilitación

de la niñez y asimismo sancionar el incumplimiento de las normas establecidas. (Art. 19 de la Ley 42 de 1997). Además es la **autoridad competente para llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de las sanciones impuestas a los adolescentes** y de las medidas cautelares, por tal razón como representante del Órgano Ejecutivo, podría ser viable su representación en la Junta Directiva del Patronato del Centro Educativo Vocacional Basilio Lakas.

No obstante, para que esto pueda ser efectivo en estricto derecho, es necesario que se hagan las modificaciones a la Ley 25 de 18 de abril de 1978, en torno a la representación legal del Patronato Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas, toda vez que ésta la ejerce el Juez de la Niñez y la Adolescencia; aun cuando existan limitaciones legales, respecto al cargo o posición de este servidor público, evidentemente se requiere de la modificación de la ley 25 de 1978, para que el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia asuma dicha representación legal.

Conclusión

En respuesta a la primera interrogante, de acuerdo a las normas analizadas, este despacho es de opinión que es viable la representación del Órgano Ejecutivo en el Patronato del Centro Educativo Vocacional Basilio Lakas a través del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia de conformidad con la Ley 42 de 1997 y la Ley 49 de 1999, artículo 148, previa las modificaciones a la Ley 25 de 1978.

Con relación a la segunda pregunta, somos del criterio que de conformidad con el artículo 46 del Código Judicial y el artículo 758 del Código de Familia los cargos en la judicatura de familia y de menores son incompatibles con otra función pública retribuida o no, salvo la docencia universitaria y la integración de comisiones nacionales e internacionales relacionadas con asuntos referentes al menor o la participación en congresos nacionales referentes a cuestiones de familia y de menores.

Con la pretensión de haber aclarado su solicitud de consulta, me suscribo de usted, con mi más alta estima y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.