

Panamá, 9 de julio de 2004.

Licenciado

José A. Sossa Rodríguez

Procurador General de la Nación

E. S. D.

Señor Procurador:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la nota PGN-SAL-072-04, de 28 de junio de 2004, mediante la cual tuvo a bien elevar consulta a este despacho relacionada a las categorías, licencias, vacaciones, ascensos y traslados que reconoce el Órgano Judicial a sus miembros; específicamente, si estas acciones, de personal, le son aplicables a todos los funcionarios del Ministerio Público.

Primera interrogante:

" Si en todo lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos y traslados que reconoce el Órgano Judicial a sus miembros, ¿los mismos son aplicables a todos los funcionarios del Ministerio Público?".

Este despacho en reiteradas ocasiones se ha pronunciado con respecto a los derechos (licencias, vacaciones, ascensos, traslados etc), que le asisten a todos los funcionarios públicos, independientemente a la categoría en que se encuentren ubicados en un momento determinado, partiendo del principio constitucional establecido en el artículo 19 de la Carta Magna, que a la letra dice:

Artículo 19. No habrá fueros o privilegios personales ni

discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

En la mas correcta de las interpretaciones, debemos entender, que el ideal de justicia debe aplicarse en proporción de equidad, como mandato consecuente del derecho de igualdad; por lo tanto, es justo decir, que el mismo, no existe en virtud del mero señalamiento en la norma constitucional; de allí que resulta necesario que se instituyan los mecanismos que puedan hacer efectivo el cumplimiento de la norma y, de no existir, poco podría hablarse del derecho de igualdad ante la Ley, si no existen las garantías que viabilicen su existencia, pero en el caso subjúdice, estas garantías sí existen.

Así tenemos que, el artículo 45 del Código Judicial expresa lo siguiente:

“Artículo 45. En todo lo relacionado a emolumentos, licencias, vacaciones, renunciaciones y separación del desempeño de sus funciones, para los miembros del Órgano Judicial, regirán las mismas disposiciones aplicables para éstos a los miembros del Ministerio Público” (El subrayado es nuestro).

La ut supra citada norma, viene a desarrollar el principio de igualdad consagrado en el artículo 19 de la Carta Magna, anteriormente citado y, lo más importante es que dicho artículo 45 no es de carácter restringido; o sea, no hace ningún tipo de distinciones, ello, honrando aquella máxima jurídica que dice: **“Donde la ley no distingue, no le es dable al hombre distinguir”**.

Por su parte el artículo 205 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 46 del Código Judicial, establecen las incompatibilidades para el ejercicio de otros cargos públicos. Veamos:

“Artículo 205. Los Magistrados y Jueces Principales no podrán desempeñar ningún cargo público, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en

establecimientos de educación universitaria.”

“**Artículo 46.** 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 el previsto en el artículo 205 de la Constitución. También son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo o actividad, aunque no sean retribuidas, que interfieran o sean contrarios con los intereses públicos confiados al cargo judicial o del Ministerio Público.”

El artículo 49 del Código Judicial, se refiere a aquellas prohibiciones que se le aplican a todos los funcionarios del sector de justicia, (administrativos y judiciales). Veamos:

“**Artículo 49.** Es prohibido al personal del Órgano Judicial, aún cuando esté en licencia o separado temporalmente de sus cargos por cualquier causa:

1. Dirigir a los Órganos del Estado, a los funcionarios públicos, a las entidades oficiales o particulares, felicitaciones o censuras por sus actos;
2. Tomar participación en la política, salvo la de emitir su voto en las elecciones o cualesquiera consulta o plebiscitos populares de carácter oficial;
3. Dar a las partes o particulares opiniones, consejos o indicaciones en relación con

asuntos que sean o puedan ser motivo de controversia, salvo las excepciones contempladas en la Ley; y

4. Nombrar o contribuir al nombramiento de su cónyuge o de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad para cualquier cargo judicial o de auxiliar de la jurisdicción."

Se desprende con meridiana claridad, que todas estas normas también le son aplicables al personal que labora dentro del Ministerio Público, sin excepciones.

Dentro de este mismo orden de ideas, debemos analizar lo que establece el artículo 209 del Texto Fundamental:

" **Artículo 209.** Los cargos del Órgano Judicial 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 el previsto en el artículo 205 ". (El subrayado es nuestro).

De la norma reproducida, se desprende que la misma **le es aplicable a todos** los funcionarios del Órgano Judicial como a los del Ministerio Público (tanto de carácter administrativo como judicial), tomando en consideración que dicho artículo no tiene carácter restrictivo. En otros términos, el artículo arriba transcrito, también se aplica para todos los funcionarios públicos que laboran dentro del sector justicia, es decir, Órgano Judicial y Ministerio Público (servidores públicos de carácter judicial, como a los que laboran en el área administrativa).

Se debe tener presente, que durante muchos años y, desde la existencia de esta norma, dentro de nuestro ordenamiento positivo se les ha prohibido tanto a los funcionarios judiciales como a los administrativos, todo tipo de participación y/o vinculación en actos de carácter políticos, salvo la emisión del voto en las elecciones; así como también

en aquellos actos relacionados al ejercicio de actividades comerciales (de carácter lucrativo) y, a ejercer cualquier otro cargo retribuido.

Ahora bien, el artículo 220 ibídem, establece lo siguiente:

"Artículo 220. Rigen respecto a los Agentes del Ministerio Público las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213."

Como podemos observar, las normas constitucionales mantienen de manera sistemática, las mismas potestades y/o facultades en ambos funcionarios, del Ministerio Público con relación a los del Órgano Judicial, sean estos administrativos o judiciales.

Concluido el análisis de las disposiciones de orden constitucional, corresponde examinar ahora de manera exclusiva las del Código Judicial (arts. 270, 272, 302, 385, 405 y 406), pertinentes al caso objeto de la presente consulta:

"Artículo 270: El ingreso a la Carrera Judicial se hará en la forma y condiciones que se establezcan en el presente Título.

No forman parte de la Carrera Judicial los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador de la Administración y el personal de Secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forme parte de la Carrera Judicial, que incluye Escribiente, Asistentes, Conductores, Citadores y Portereros. Estos funcionarios subalternos serán de libre nombramiento y remoción del titular del Despacho, pero tendrán los demás derechos, obligaciones y prohibiciones que las leyes del ramo les asignan a los otros funcionarios

del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

Para ingresar a la Carrera Judicial, es preciso cumplir con los requisitos exigidos por la Ley o los reglamentos para ocupar el cargo respectivo.

Para estos efectos se instituirá una clasificación de cargos judiciales y del Ministerio Público, que servirá de base para todo lo atinente a la selección, nombramiento y promoción de los funcionarios de Carrera. Esta clasificación se hará tomando en cuenta las funciones, responsabilidades y derechos inherentes al cargo."

La norma en sí, establece a quiénes se les aplica el régimen de Carrera Judicial y, qué tipo de funcionarios quedan exentos de este régimen. Es importante destacar que tanto en el Órgano Judicial como en el Ministerio Público, los funcionarios de carácter administrativo tienen que concursar para optar a los cargos y así formar parte de la Carrera Judicial.

"Artículo 272. Para los efectos de todos los derechos y garantías consagradas en este Código para la Carrera Judicial, solo gozarán de los mismos los funcionarios y empleados judiciales que hayan ingresado a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas para el ingreso a dicha Carrera.

No obstante esta disposición, los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público, nombrados por lo menos cinco años antes de la promulgación de esta Ley que no cumplan con los requisitos señalados en este Código, se les garantizará estabilidad mientras no incurran en causa que, conforme a la Ley,

justifique su remoción o separación del cargo que ocupan.

El presente artículo señala que todos los derechos y garantías consagrados en el Código Judicial, para la Carrera Judicial, se le aplican tanto a los funcionarios administrativos como a los judiciales.

"Artículo 302. Los funcionarios del Órgano Judicial no podrán ejercer atribuciones que expresa y claramente no les hayan conferido la Constitución y las Leyes".

La redacción de la norma arriba transcrita, indica con claridad que los funcionarios del Órgano Judicial y, por extensión lógica los del Ministerio Público, sean judiciales o administrativos, no podrán ejercer atribuciones que expresamente no les haya conferido la Constitución y la Ley.

"Artículo 385. Los servidores del Ministerio Público no podrán desempeñar ningún otro cargo público durante el período para el cual han sido nombrados, ni ejercer la abogacía ni el comercio. Tampoco podrán tomar parte en la política, salvo la de emitir su voto en las elecciones populares."

Tanto el artículo 385 ut supra citado como el 209 de la Constitución Política, establecen la prohibición a los funcionarios del Ministerio Público para desempeñar otros cargos durante el período en el cual han sido nombrados, ni podrán ejercer la abogacía o, acto de comercio alguno.

"Artículo 405. Se prohíbe a los Secretarios y demás subalternos del Ministerio Público, desempeñar cargos de peritos, testigos actuarios, depositarios o secuestres, defensores de ausente y curadores en las actuaciones judiciales."

En materia de prohibiciones, una vez más la ley dispone que los funcionarios del Ministerio Público no podrán desempeñar otros cargos como los de peritos y/o testigos actuarios,

depositarios o secuestres, defensores de ausente y curadores en las actuaciones judiciales; estas mismas prohibiciones rigen para todos los funcionarios del Órgano Judicial, sean estos administrativos o judiciales.

"Artículo 406. En todo lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos, traslados, renunciaciones y separación del desempeño de sus funciones, regirán para los Miembros del Ministerio Público las mismas disposiciones aplicables a los miembros del Órgano Judicial."

Esta última norma reproduce igualmente y en su totalidad, el contenido del artículo 45 del mismo texto legal, en todo aquello referido a los emolumentos, licencias, renunciaciones y vacaciones de los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

Segunda interrogante:

"Si de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en el Código Judicial, ¿los Jefes Administrativos del Ministerio Público tienen derecho al pago de vigencias expiradas, producto de la equiparación de salarios con los Jefes Administrativos del Órganos Judicial, correspondiente al período comprendido del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2001? "

En materia presupuestaria debemos tener claro que el concepto de **vigencia expirada**, se refiere a aquellos créditos reconocidos por servicios personales y, bajo este concepto deben registrarse todas aquellas obligaciones por servicios personales, cuyo compromiso quedó reconocido pero su pago fue diferido para gestiones fiscales posteriores.

Así por ejemplo, en la terminología presupuestaria, si tomamos como referencia el objeto del gasto 091, nos referimos a sueldos; 092 a sobresueldos; 093 a honorarios; 094 a gastos de representación; 095 a sobretiempo; 096 a décimo tercer mes y, así sucesivamente. Estos objetos del gasto, se podrán crear dentro del respectivo presupuesto en cualquier período del año

vigente; no necesariamente, deben contemplarse durante la elaboración del presupuesto fiscal, para una determinada vigencia.

Debemos tener presente, que el concepto de vigencia expirada guarda relación los **TRASLADOS DE PARTIDAS**, tomando en cuenta que para poder crear una partida (objeto del gasto) en cualquier período del año fiscal, es necesario, realizar un traslado de partida o, una transferencia de recurso con saldos suficientes, para cubrir el gasto o compromiso.

Lo anterior quiere decir, que si el Ministerio Público dentro de su vigencia fiscal actual, cuenta con los recursos suficientes para hacerle frente al pago de los montos en concepto de vigencia expirada que adeuda a personal administrativo del Ministerio, relacionado al producto de la equiparación de salarios con el Órgano Judicial, es perfectamente viable dicho pago; no obstante, se deberá tomar en consideración las limitaciones a los traslados de partidas, contemplados en el artículo 201 de la Ley N°.66 de 20 de noviembre de 2003, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado, para la Vigencia Fiscal 2004.

Nuestras conclusiones:

1. En lo que respecta a su primera interrogante, este despacho es del criterio jurídico que, en base a lo establecido en los artículos 19, 205, 209, 220, 45, 46, 49, 270, 272, 302, 385, 405 y 406 de la Constitución Política y del Código Judicial respectivamente, en todo lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos y traslados que reconoce el Órgano Judicial a sus miembros, los mismos **sí** son total y completamente aplicables a todos los funcionarios del Ministerio Público.
2. En cuanto a su segunda interrogante sobre el derecho al pago de vigencias expiradas, producto de la equiparación de salarios con los Jefes Administrativos del Órgano Judicial, correspondiente al período comprendido del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2001, **es legalmente viable y por lo tanto sí procede**, en virtud de lo establecido en la Resolución N°.9 de 17 de septiembre de 2003, por medio de la cual se reconoce el derecho al pago de la diferencia de sueldo a los Jefes de Despachos Administrativos, **la cual reconoce derechos adquiridos constituidos dentro de nuestro ordenamiento positivo,**

tomando en consideración que en dicho acto administrativo legalmente vigente, se estableció y reconoció, el derecho al ajuste salarial por equivalencia de categoría, a partir **de la vigencia fiscal 2000**, período en el cual los Directores de los despachos administrativos del Órgano Judicial se les asignó un salario de Dos Mil Trescientos Balboas (B/.2,300.00) mensuales, tal como consta en la **CERTIFICACIÓN**, expedida por la Directora de Recursos Humanos del Órgano Judicial, mediante Nota N°.424-DRH-03 de 7 de abril de 2003.

En estos términos, esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabsm