



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de septiembre de 2016.
C-99-16

Ingeniero
JUAN PLANELLS FERNÁNDEZ
Presidente
Comisión 20 de diciembre de 1989
E. S. D.

Señor Presidente:

Damos respuesta a la Nota-CD20D-009-2016, calendada 11 de septiembre de 2016, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre si la Comisión 20 de diciembre de 1989 tiene personería jurídica y la capacidad legal necesaria para cumplir con las funciones y facultades otorgadas a dicha comisión mediante Decreto Ejecutivo 121 de 19 de julio de 2016, "Que crea la Comisión 20 de diciembre de 1989".

Sobre la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que la Comisión 20 de diciembre de 1989 no posee personería jurídica propia, sin embargo, no la necesita, toda vez que el Presidente de la República le otorga, en el Decreto Ejecutivo 121 de 19 de julio de 2016, "Que crea la Comisión 20 de diciembre de 1989", las capacidades necesarias para poder llevar a cabo todas sus funciones y atribuciones, sin que esto requiera el reconocimiento de una personería jurídica propiamente tal.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

I. Consideración previa

Si bien, no se le consulta directamente a esta Procuraduría si los Servidores de la Comisión 20 de diciembre de 1989 son servidores públicos, como quiera que el tema es aludido en la consulta, consideramos oportuno realizar algunas consideraciones al respecto.

El artículo 299 de la Constitución Política indica las condiciones a reunir para ser considerado servidor público, al indicar:

"Artículo 299: Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los

Municipios y entidades autónomas y semiautónomas; y
en general, las que perciban remuneración del Estado.”

En el texto de la norma escrita, se destaca que existen dos supuestos que apuntan a identificar cuándo un empleado se califica como servidor público, a saber:

1. Las personas nombradas por el Presidente de forma temporal o permanente, en cargos dentro de alguno de los poderes del Estado (Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial), en un Municipio o entidad autónoma o semiautónoma.
2. El que reciba remuneración del Estado.

En el caso de las personas que en la actualidad integran la Comisión 20 de diciembre de 1989, vemos que no pueden ser considerados servidores públicos, dado que no reúnen los requisitos previstos en la norma recién transcrita. Pues, por una parte, no reciben remuneración del Estado, y por la otra, no han sido nombradas en cargos dentro de alguno de los poderes del Estado (Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial), en un Municipio o entidad autónoma o semiautónoma, ni tampoco se encuentra adscrita, la Comisión, a alguna de estas entidades.

En síntesis, consideramos que el personal que forma parte de la Comisión 20 de diciembre de 1989, no se encuentra dentro de la categoría catalogada como servidor público, en virtud de las consideraciones anteriormente expuestas.

No obstante lo anterior, la Comisión 20 de diciembre de 1989 tiene una asignación especial otorgada por el Órgano Ejecutivo, consistente en una investigación coyuntural revestida de trascendencia nacional, cuya conclusión se ofrecerá al Estado, en beneficio de la sociedad panameña, razón por la cual, este Despacho estima oportuno y necesario absolver la presente consulta.

II. Consideraciones generales

En nuestro país se creó, mediante Decreto Ejecutivo 121 de 19 de julio de 2016, la Comisión 20 de diciembre de 1989, disponiendo en su artículo 1, claramente que su objetivo es “contribuir al esclarecimiento de la verdad y el pleno conocimiento del número e identidad de víctimas, así como las violaciones de derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ocurridas en la República de Panamá desde el 19 de diciembre de 1989 hasta la fecha de retirada de las fuerzas armadas invasoras de los Estados Unidos de América.”

El citado cuerpo legal, en su artículo 6 especifica las funciones de la comisión, en los siguientes términos:

“Artículo 6. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Determinar el número y la identidad de las víctimas, para lo cual se reunirán los antecedentes y testimonios que permitan identificarlo en debida forma, las consecuencias de los perjuicios y violaciones sufridas, así como establecer su suerte o paradero, incluyendo las realizaciones de las exhumaciones necesarias u otras actuaciones que se estimen pertinentes, procediendo a realizar todas las acciones requeridas para el cumplimiento efectivo de sus funciones que le permitan presentar los resultados de la investigación a la opinión pública.
2. Investigar las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en el período indicado, en el territorio nacional.
3. Evaluar la propuesta de declarar día de duelo, de reflexión nacional u otras formas de memoria y de dignificación, cada 20 de diciembre.
4. Recomendar las medidas de reparación y reivindicación que considere justa y necesarias.
5. Elaborar un Informe Final que se presentará al Presidente de la República, que será publicado y puesto en conocimiento de la ciudadanía.

En el cumplimiento de sus funciones la Comisión no ejercerá facultades judiciales de ningún tipo, ni adjudicará responsabilidades más allá de las que se desprendan directamente de la naturaleza de su mandato.”

En el mismo cuerpo legal se establece las personas que integran la Comisión, e igualmente quién preside la misma, o sea, que los Miembros o Comisionados fueron designados por el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, que también señala que dichos comisionados realizarán sus funciones “ad honorem”, es decir, sin percibir ninguna retribución económica.

La Comisión 20 de diciembre de 1989, desde su creación, ha tenido carácter transitorio, toda vez que su normativa establece una fecha específica para su disolución, y una vez vencida la fecha, la misma desaparece de la vida jurídica. Hasta tanto ello ocurra, debe funcionar de conformidad a lo estipulado en la mencionada reglamentación.

Del examen de las normas que regulan la materia, no se encuentra disposición alguna que se refiera a aspectos como: autonomía, independencia y naturaleza de la Comisión 20 de diciembre de 1989,

por lo que se puede colegir que esta comisión es un ente de cooperación de carácter transitorio y fines muy específicos.

El carácter de cooperación asignado a dicha comisión, conlleva un trabajo mancomunado entre el aparato gubernamental y los miembros que la componen, considerando con esto que la Comisión no debe actuar como un ente independiente del Estado o de las entidades oficiales, en este caso, del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

La función de cooperación asignada a la Comisión 20 de diciembre de 1989, está vinculada a la administración de justicia, por tratarse de hechos delictivos, aunque, en ningún caso los miembros de la comisión, podrán asumir funciones jurisdiccionales.

La característica de transitoriedad que posee la comisión, nos lleva a interpretar que la intención del Ejecutivo, no fue crear una entidad íntegramente estatal, considerando que éstas no se crean por un período determinado, sino un organismo especial, contando con la participación ciudadana, como un deber moral con las víctimas y familiares y asimismo, hacer justicia como forma de legitimar la democracia.

III. Conclusión sobre lo consultado

Procedemos ahora a explicar los motivos que llevaron a esta Procuraduría a dar respuesta sobre lo consultado, en los términos expuestos en las primeras líneas de la presente consulta.

Primeramente, citamos lo contenido en el artículo 64 del Código Civil:

"ARTICULO 64: Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y
6. Las asociaciones civiles o comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados".

Como se puede apreciar, en el numeral 3, del artículo 64 lex cit., se dispone que son personas jurídicas las corporaciones y fundaciones creadas o reconocidas por ley especial.

Al analizar el caso particular de la Comisión 20 de diciembre de 1989, vemos que el Decreto Ejecutivo No. 121 de 19 de julio de 2016, mediante el cual se creó dicha comisión, no le reconoce personería jurídica, porque no la necesita, ya que al hacer un estudio integral de dicho Decreto, se colige que el Presidente de la República les otorga a los comisionados todas las facultades suficientes para cumplir sus funciones, sin que se haga necesario el reconocimiento de una personería jurídica propiamente tal.

Como corolario de lo antes expuesto, esta Procuraduría de la Administración considera que el Decreto Ejecutivo No. 121 de 19 de julio de 2016, le confiere a la Comisión 20 de diciembre de 1989, la capacidad legal necesaria para poder llevar a cabo todas sus funciones y atribuciones.

Esperando haber atendido satisfactoriamente sus inquietudes, me suscribo, reiterándole los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.