



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de julio de 2016.
C-79-16

Licenciado
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
Magistrado Presidente
Corte Suprema de Justicia
E. S. D.

Señor Magistrado Presidente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta elevada a este despacho mediante Nota No. P.C.S.J. 1261-2016, calendada 29 de junio de 2016, la cual guarda concordancia a aspectos relacionados con los temas de "bonificación por antigüedad" e "Indemnización por fallecimiento" de los funcionarios de Órgano Judicial.

Sobre la consulta expuesta, de conformidad con lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1988, ambos suscritos y ratificados por la República de Panamá, en relación con lo normado en el último párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución Política, esta Procuraduría de la Administración considera que, a todos los funcionarios del Órgano Judicial, en general, se le deben reconocer los siguientes derechos:

1. Derecho, en caso de su fallecimiento, a que su beneficiario previamente determinado o sus herederos reciban un bono equivalente a seis (6) meses del sueldo que estuviere devengando al momento de su muerte, indistintamente si pertenecen a los sistemas de carrera o no.
2. Derecho de poder acogerse al beneficio de la bonificación por antigüedad aquellos funcionarios del Órgano Judicial que, pese a no pertenecer a los sistemas de carrera, hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos, calculado en atención a los años de trabajo desempeñados en el Órgano Judicial, de la siguiente forma: un bono de cuatro meses al completar diez años de servicio; un bono de seis meses al completar quince años de servicio; un bono de ocho meses de sueldo al completar veinte años de servicio, y uno de diez meses al completar veinticinco años de servicio, mismo que en principio está dispuesto para aquellos funcionarios pertenecientes a los sistemas de carrera.

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

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

Antecedentes.

Primeramente, sostiene usted en su consulta, que contrario al derecho de bonificación en atención a la antigüedad por motivo de renuncia o jubilación, que se encuentra reconocido en el artículo 62 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 (Que regula la Carrera Judicial), tanto a los servidores que pertenecen al sistema de carrera como aquellos que no lo son, pero laboran en el Órgano Judicial, esta misma ley, en el numeral 6 de su artículo 63, contempla un derecho privativo reconocido sólo a aquellos servidores que hayan ingresado a los sistemas de carrera judicial. Este derecho reconoce la indemnización, en caso del fallecimiento de éstos últimos, a la que tienen derecho sus herederos o beneficiarios previamente designados de recibir el monto correspondiente a seis meses del último sueldo del difunto.

En este orden de ideas, manifiesta que la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014, emitida por la Procuraduría General de la Nación, en su artículo segundo, reconoce a los miembros del Ministerio Público, indistintamente si pertenecen o no a sistemas de carrera, en caso de su fallecimiento, el derecho a que su beneficiario, previamente determinado o a sus herederos, reciban un bono equivalente a seis (6) meses del sueldo que estuviere devengando al momento de su muerte.

Adicional, señala que el artículo 3 de la misma Resolución otorga a los funcionarios del Ministerio Público el derecho a la bonificación por antigüedad, tanto a los servidores de la Carrera de Instrucción como los que en el ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos.

En consecuencia, a su juicio, la regulación aplicable en los puntos señalados resulta desventajosa para los funcionarios del Órgano Judicial, toda vez que en esta entidad, a diferencia del Ministerio Público, los derechos de indemnización por fallecimiento y bonificación por antigüedad por causas distintas a renuncia y jubilación, aplican de forma exclusiva para aquellos funcionarios pertenecientes al sistema carrera.

Criterio del consultante.

Según se nos expresa, la Corte Suprema de Justicia es del criterio que los miembros del Órgano Judicial deberían gozar de los mismos privilegios mencionados en los tres párrafos anteriores, en virtud de lo normado en los artículos 45 y 406, ambos del Código Judicial, que disponen la aplicación homogénea e igualitaria en lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos, traslados, renunciaciones y separación del desempeño de sus funciones entre los miembros del Ministerio Público y los del Órgano Judicial, que consideran no se está llevando a cabo en lo que respecta a la causa consultada.

Finalmente estiman que producto de lo señalado previamente, se podría suponer la existencia de un trato diferenciado y discriminatorio en el ÓRGANO JUDICIAL, hacia los familiares de los servidores judiciales, que no siendo de carrera, mantienen las mismas circunstancias y condiciones de aquellos familiares de los servidores judiciales que sí lo son.

Punto medular de la consulta.

De lo anteriormente expuesto, este Despacho puede deducir que la consulta va enfocada principalmente a determinar los dos (2) ulteriores aspectos:

1. Si se debe reconocer el derecho al pago de la indemnización a los herederos o a las personas designadas por los funcionarios del Órgano Judicial fallecidos, indistintamente si pertenecen o no a la carrera judicial; y
2. Si se debe reconocer el derecho a la bonificación por antigüedad, tanto a los servidores de carrera como a aquellos que no pertenecen a esta pero han mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en el cargo ocupado.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Lo primero que nos permitimos citar antes de entrar al análisis de tan importante tema consultado, es el contenido del artículo 17 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

El texto constitucional advierte claramente dentro del conglomerado de las normas que componen el Título III de los derechos y deberes individuales y sociales de toda persona, la consideración “como mínima” de los derechos y garantías consagradas por la Constitución a favor de toda persona. Adicional, se aprecia la no exclusión que poseen otros derechos fundamentales de ser reconocidos a favor de éstas. Es decir, se colige que los derechos fundamentales que poseen las personas no se limitan a los reconocidos en la Constitución, sino que se deja abierta la posibilidad de reconocimiento de aquellos derechos fundamentales reconocidos en otras normativas, tal es el caso de los Convenios sobre Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Lo anteriormente planteado, ha sido reconocido de manera expresa por nuestra máxima corporación de justicia en reiteradas ocasiones, siendo una de ellas, la Sentencia de 12 de febrero de 2015, mediante la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

“Advierte el Pleno de esta Corporación de Justicia, que la reforma Constitucional de 2004 al introducir un párrafo al Artículo 17 de nuestra Constitución Nacional, permitió que el intérprete de esta Carta Magna pueda efectuar un análisis de los distintos Convenios sobre Derechos Humanos, con el propósito de hacer cumplir la Constitución, pues, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 17 Constitucional, "los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimo y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona". De esta forma todos los Convenios sobre Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que equivale decir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, siendo el principal instrumento de la región sobre Derechos Humanos, debe cumplirse como una norma constitucional más.

(...)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su antecesor el Convenio Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, han admitido que los Estados sean demandados por los particulares ante Tribunales supranacionales, tal como ocurre en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por tanto, estas Convenciones han dejado de ser meras fuentes de inspiración para pasar a constituirse en normas vinculantes. Esto ha permitido que se produzca una muy apreciada jurisprudencia que ha contribuido a la unificación sobre el alcance e interpretación de los derechos humanos, tanto en América como Europa evitándose así, las reiteradas vulneraciones de los derechos humanos. A este gran objetivo debe contribuir esta Corte Suprema de Justicia en su relevante función de la guarda de la integridad de la Constitución.” (El subrayado es nuestro).

En esa línea de pensamiento, somos del criterio que uno de los instrumentos de Derecho Internacional que Panamá está obligada a acatar, lo es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley No. 21 de 22 de octubre de 1992, publicado en Gaceta Oficial No. 22152 de 27 de octubre de 1992 y entrado en vigencia a partir de 16 de noviembre de 1999, en cuyo artículo 3 señala:

**“Artículo 3
Obligación de no Discriminación**

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” (El subrayado es nuestro).

La disposición anterior alude a la obligación de no discriminación de ninguna índole a la cual se comprometen los Estados firmantes de la convención antes señalada, en la garantía del ejercicio de los derechos que trata esta convención.

En este orden de ideas, el primer párrafo del Artículo 7 del mismo convenio indica:

**“Artículo 7
Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo.**

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales...” (El subrayado es nuestro).

Como fácilmente se observa, el precepto anterior se refiere al derecho que poseen todas las personas de gozar del trabajo en condiciones justas equitativas y satisfactorias. Dicho en otras palabras, del artículo antes citado, se deduce que no debe haber trato desigual hacia las personas que gozan de un mismo trabajo.

En ese contexto, los razonamientos anteriores y el bloque normativo respectivo, ponen de relieve, que en el caso que nos ocupa, en virtud de la consulta planteada, nos encontramos frente a una situación sumamente especial, pues, no puede ignorarse el reconocimiento del derecho a la no discriminación laboral que le asiste a los funcionarios del Órgano Judicial que gozan de un mismo trabajo, dado que a éstos se le debe atribuir condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Al respecto, resulta imperante inferir que el derecho a la no discriminación laboral, implica condiciones justas y equitativas las cuales evidentemente conglomeran un derecho justiciable, es decir, defendible directamente ante los Tribunales de Justicia, y que no puede ser desconocido por las autoridades, máxime cuando dichas obligaciones han sido expresamente contempladas en los artículos 3 y 7 lex cit., en concordancia con el artículo 17 de nuestra Constitución Política, este último, tal como manifestamos con anterioridad, señala que los derechos fundamentales reconocidos “deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.

Esta interpretación es congruente además, con el numeral 1 del artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece obligaciones exigibles a la República de Panamá -en virtud de la aprobación de dicha convención en nuestro país mediante la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, publicado en Gaceta Oficial No. 18468 de 30 de noviembre de 1977-, cuyo tenor es de lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." (El subrayado es nuestro).

Como corolario de lo antes expuesto, este Despacho considera que los funcionarios del Órgano Judicial en general, deben recibir un trato justo y equitativo, lo que implica el reconocimiento sin distinción de iguales derechos y privilegios. En este sentido, sobre la consulta expuesta, somos del criterio que a los mismos, indistintamente si pertenecen o no a sistemas de carreras, se le deben reconocer los siguientes derechos:

1. Derecho, en caso de su fallecimiento, a que su beneficiario previamente determinado o sus herederos reciban un bono equivalente a seis (6) meses del sueldo que estuviere devengando al momento de su muerte, indistintamente si pertenecen a los sistemas de carrera o no.
2. Derecho de poder acogerse al beneficio de la bonificación por antigüedad aquellos funcionarios del Órgano Judicial que, pese a no pertenecer a los sistemas de carrera, hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos, calculado en atención a los años de trabajo desempeñados en el Órgano Judicial, de la siguiente forma: un bono de cuatro meses al completar diez años de servicio; un bono de seis meses al completar quince años de servicio; un bono de ocho meses de sueldo al completar veinte años de servicio, y uno de diez meses al completar veinticinco años de servicio, mismo que en principio está dispuesto para aquellos funcionarios pertenecientes a los sistemas de carrera.

Por consiguiente, a nuestro juicio, señalar lo contrario derivaría en discriminación y trato desigual entre aquellos funcionarios que pertenecen a sistemas de carreras y los que no, situación que consecuentemente infringiría el principio convencional de no discriminación de los trabajadores, desarrollado en la presente consulta, el cual, en un sentido real y razonable, entiende que todas las personas que se encuentran en igualdad de circunstancias laborales, deben recibir el mismo trato, en condiciones de justicia y equidad.

Finalmente, en lo que respecta a la consulta sobre el procedimiento a seguir para la entrega de los emolumentos, en concepto de indemnización, bonificación de antigüedad o cualquier otro derecho adquirido, a los familiares, en caso de fallecimiento del servidor judicial, sea este de carrera o no, podemos expresar que este Despacho comparte, y en consecuencia prohíja el criterio expuesto por el consultante, el cual infiere que ante la falta de legislación en la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, sobre esta materia, se debe utilizar de manera supletoria, para la entrega a los familiares de cualesquiera derechos acumulados en caso de fallecimiento del servidor judicial, lo consignado en la Ley 10 de 22 de enero de 1998, mediante la cual “se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares, sin necesidad de entrar en juicio de sucesión”.

Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el principio de supletoriedad de las normas, que permite aplicar normas de otros cuerpos legales vigentes a aquellas materias que no se encuentren específicamente reguladas en una Ley, siempre que sus disposiciones no sean contrarias a los derechos y garantías otorgadas en esta, tal como se configura en el caso que nos ocupa.

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/na.

