

Panamá, 4 de junio de 2004.

Licenciado  
Alberto A. Guerra  
Director General de la Dirección  
de Carrera Administrativa  
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de la administración pública que consultaren nuestro parecer jurídico, tal y como lo establece la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 6, numeral 1, a través de la presente damos contestación a su nota DIGECA No.101-01-064/2004, fechada 14 de abril de 2004, y recibida en esta Procuraduría el 27 del mismo mes y año, en la cual consulta nuestra opinión, con relación a la tasación de costas en aquellos casos en que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa resuelve en un recurso de apelación, ordenar el reintegro de un funcionario.

Antecedentes de la consulta y opinión jurídica de la entidad consultante:

Manifiesta que la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, en su artículo 163, contempla la condena en costas al Estado, cuando se dicte un fallo favorable a un servidor público destituido, no

obstante, nada se establece en dicho cuerpo legal, ni tampoco en el Reglamento de Funcionamiento de la Junta de Apelación y Conciliación, la tasación de las costas correspondientes, considerando con ello que surge un vacío legal en esta materia.

Expuesto lo anterior, se explica concretamente el caso de dos funcionarios públicos del Ministerio de Economía y Finanzas destituidos, en que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, resuelve en grado de apelación ordenar su reintegro, el reconocimiento de los salarios caídos, y la condena en costas al Estado, sin embargo, en esta última no se señaló en la respectiva resolución la cuantía que debe reconocer el Estado a los funcionarios reintegrados, por razón, que en la normativa correspondiente nada se establece al respecto.

A lo anterior, considera la Dirección de Carrera Administrativa, que en el presente caso le es aplicable por analogía el artículo 890 del Código de Trabajo, que dispone que "las costas equivaldrán al quince por ciento (15%) de la condena en primera instancia y de cinco por ciento (5%) a quince por ciento (15%) de la cuantía de la condena, en caso de apelación".

El criterio plasmado, se fundamenta por la similitud de una norma contenida en la Ley N°52 de 13 de diciembre de 2000, a través de la cual se reorganiza la Caja de Ahorros, que en su artículo 19 dispone que en casos de despidos injustificados dicha entidad financiera cancelará las costas del proceso, y asimismo, la indemnización de acuerdo a la escala del Código de Trabajo

Ante lo expuesto, se pregunta, si la condena en costas a que refiere la Ley 9 de 1994, con

aplicación de la analogía se puede cuantificar de conformidad al porcentaje que dispone el Código de Trabajo.

#### Opinión de la Procuraduría de la Administración

Ciertamente su consulta está dirigida concretamente a la norma aplicable para la tasación de costas, sin embargo, para una mejor comprensión del punto consultado, estimamos oportuno precisar en primer lugar, sobre el término costas. En efecto, el jurista nacional, Jorge Fábrega, en su obra Instituciones de Derecho Procesal Civil, se refiere a **costas** de la siguiente manera:

“Las costas comprenden los gastos que se hacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos, se excluye del contenido de las costas las diligencias y actuaciones superfluas y las cantidades correspondientes a las condenaciones pecuniarias que se hagan en virtud de apremio o por desacato”.

Siguiendo en ese orden, el autor Fuentes Soriano en su obra, Las Costas en la Nueva LEC, Valencia, 2000, se refiere concretamente a las costas procesales en los siguientes términos:

“los gastos satisfechos por las partes de un proceso, que reconocen a éste como su causa de producción y de las cuales cada una de las partes podrá resarcirse si se produce la condena en costas de la contraria, mediante la correspondiente resolución judicial”.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo II, de Guillermo Cabanellas, se refiere a las costas en los siguientes términos:

“Se da este nombre a los gastos legales que hacen las partes y deben satisfacer en esta ocasión de un procedimiento judicial. Las costas no sólo comprenden los llamados gastos de justicia, o sea los derechos debidos al estado, fijados por leyes, sino además los honorarios de los letrados y derechos que debe o puede percibir el personal auxiliar, si así estuviera establecido”.

El Código Judicial, Título IX, Capítulo II, se refiere a las costas y concretamente en su artículo 1069 dispone que debe entenderse en nuestro sistema por costas, enunciando asimismo que comprenden las mismas, cuyo texto reza lo siguiente:

“Artículo 1069: Se entiende por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos y comprenden:

1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;
2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado, ya sea verbal, ya por escrito;
3. Los gastos que ocasiona la práctica de ciertas diligencias, como honorarios de peritos y secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes;
4. El valor de los certificados y copias que se aduzcan como pruebas; y
5. Cualquier otro gasto que a juicio del juez, sea necesario para la secuela del proceso, pero nunca se computarán como costas las condenaciones pecuniarias que se hagan las partes, sus apoderados o sus defensores”.

De las definiciones expuestas deducimos en primera instancia que las costas se caracterizan por un gasto necesario, e inevitable para el desarrollo de un proceso, es decir, las costas surgen con y para el proceso, por ello la denominación de costas procesales.

Sobre el tema, cabe precisar que el autor Jorge Fábrega manifiesta en su obra Instituciones de Derecho Procesal Civil, pág., 841, que la Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas ocasiones "que las costas constituyen materia accesoria al proceso".

Luego entonces, las costas constituyen los gastos en que incurren las partes de un proceso durante el desarrollo del mismo, para la satisfacción de sus pretensiones, como lo son los honorarios del abogado, perito, entre otras diligencias, excepto las sanciones pecuniarias que se hagan en virtud del apremio o desacato y los gastos superfluos que tengan las partes por inexperiencia o negligencia de los apoderados legales.

En esencia, las costas tienen como objeto aminorar los perjuicios económicos que se le causaron a la parte vencedera dentro del proceso como resultado de su interposición.

De la revisión de las disposiciones legales nacionales, que aluden a las costas, en relación con los señalamientos de gran parte de la doctrina se entiende que éstas, se vinculan al proceso jurisdiccional, o sea surten sus efectos en un proceso que forma parte de la actividad judicial, toda vez que, se observa que la condena en costas la impone un Juez o Tribunal, a través de una sentencia o resolución judicial. De aquí, que la

conceptualización de costas procesales, se entiende como instrumento de la función jurisdiccional.

Con relación a la función jurisdiccional, entendemos que es aquella que se ejecuta ante órganos dotados de la facultad jurisdiccional, y su actividad se caracteriza por dos elementos a saber; a) el carácter definitivo de la resolución y b) el pronunciamiento proveniente de un ente imparcial e independiente.

Situación distinta surge durante el desarrollo de la actividad de la administración, en la cual ésta no es Juez, ni tampoco sus poderes se constituyeron con ese objetivo, toda vez que por su propia naturaleza, no reviste de las características que tipifican el régimen de la actividad jurisdiccional, sino que revisten las características de un acto administrativo, el cual no es más que la declaración emitida por una autoridad en ejercicio de una función administrativa.

Por su parte, debemos entender que la actividad de la administración, está enfocada, como aquel medio jurídico para ratificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través del procedimiento administrativo, que surge cuando una de las partes en conflicto es la propia administración pública, e igualmente cuando la misma administración es quien resuelve la controversia, situación que puede o no terminar en un proceso jurisdiccional.

En consecuencia, consideramos que las costas en su contexto surgen para, sufragar los gastos económicos de la parte vencedora, en un proceso surtido ante la vía jurisdiccional, y por lo cual deberá imponer el Juez que conoce de la causa.

Ahora bien, el Código Judicial dispone limitaciones, para la imposición de costas en determinados procesos entiéndase los judiciales, en su artículo 1077 cuyo texto reza así:

“Artículo 1077: No se condenará en costas en ninguna de las partes:

1. **En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios o entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas;**
2. En los procesos que versan sobre estado civil o relaciones familiares.
3. En los procesos no contenciosos”. (el resaltado es de este Despacho)

Del texto de la norma se extrae de forma concluyente que en todos los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas y semiautónomas o descentralizados, sin exclusión alguna, no es viable, que un tribunal condene en costas, al Estado.

Sobre el tema, cabe mencionar que si bien la Ley 135 de 1943, a través de la cual se regula la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, específicamente en sus artículos 68 y 69, alude a las costas, estableciendo que las mismas deben estar contenidas en el fallo o sentencia e igualmente cuándo, no procede la condena en costas en los procesos contenciosos administrativos, el Código Judicial en su artículo 98, deja sin efecto lo indicado, cuando manifiesta que la Ley 135 de 1943 la aplicará la Sala Tercera, en cuanto no contradiga lo establecido en el Código Judicial, por lo que, en nuestro sistema se aceptan de forma tácita lo dispuesto en el artículo 1077 del Código Judicial, sobre la prohibición de condenar en costas al Estado.

Lo anterior cobra vigencia, con las aportaciones que ha hecho en reiteradas ocasiones la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señalando que no procede la condena en costas al Estado, veamos:

En auto de 13 de diciembre de 1995 manifiesta concretamente lo siguiente:

“En este punto se debe reiterar, que conforme al artículo 1063 numeral 1° del Código Judicial, no se condenará en costas a ninguna de las partes en los “procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas”. Y en esta oportunidad, la parte demandada es precisamente una parte autónoma del Estado (Universidad de Panamá)”

Igualmente, se ha señalado de manera específica para los procesos de jurisdicción coactiva, en sentencia de 10 de febrero de 2004, lo que a letra dice:

“A juicio de esta superioridad, el artículo 1777 del Código Judicial, mismo que aplica en este tipo de procesos, claramente establece que” ...no habrá” condena en costas, salvo las relativas a gastos que haya sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar”.

En consecuencia, queda claramente establecido que no es viable la imposición en costas en ninguno de los



procesos, entiéndase los judiciales, en el cual una de las partes sea el Estado.

Ante lo expuesto nos surge una interrogante, ¿qué sucedería si no existiera la limitación o prohibición legal de condenar en costas al Estado? la primera idea que surge es que los fondos del Estado, llámese fondos públicos deberán sufragar los gastos que surgen por la imposición de las costas procesales, convirtiéndose éste en un egreso para el Presupuesto General del Estado, entendiéndose, que por regla general deberá constar específicamente en la partida de gastos, para el pago correspondiente.

Ahora bien, de acuerdo con las consideraciones anteriores, la norma que prohíbe condenar en costas al Estado, tiene inserto entre sus objetivos, salvaguardar el erario público, que bien podemos categorizar como un bien de dominio público, por lo cual deducimos es una forma de defensa del interés general, que como sabemos debe prevalecer sobre el particular, no obstante, no debe perderse de vista que la prohibición de las costas se extiende también a la otra parte en el proceso respectivo.

Veamos ahora el alcance jurídico de la norma objeto de la consulta, el cual es el artículo 163, de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de Carrera Administrativa; dicho precepto legal señala:

“Artículo 163: Siempre que se dicte un fallo a favor de un servidor público destituido, se condenará en costas al Estado, las cuales se cargarán al presupuesto de la institución donde labora”.

Para una mejor comprensión, del artículo objeto de su consulta, consideramos oportuno revisar el

concepto de fallo, y posteriormente brindar nuestro criterio sobre el particular.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual en su tomo IV de Guillermo Cabanellas, define fallo en los siguientes términos:

“La sentencia que como resolución o pronunciamiento definitivo en una causa dicta un juez o tribunal. Pronunciamiento de un tribunal de honor”.

Como ha quedado claro, las costas impuestas al Estado conforme a lo establecido deberán contemplarse en el presupuesto de la institución respectiva, recordando aquí que las instituciones públicas no pueden ordenar gastos no establecidos en el presupuesto respectivo.

Asimismo es importante destacar, que no se observa de forma explícita en la norma estudiada, que la facultad de condenar en costas al Estado, se asigne a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, lo cual lo corroboramos en una revisión minuciosa de las demás disposiciones que regulan la materia, sobre lo cual es oportuno recordar el principio de legalidad que rige en nuestro sistema consistente, en que los funcionarios sólo podemos hacer lo que la ley expresamente nos autoriza.

Lo anterior, entendemos encuentra su fundamento en que la Junta de Apelación y Conciliación, no está revestida de naturaleza jurisdiccional, por lo cual ésta se encuentra vedada para ejercer funciones propias del poder judicial, aun cuando esté inserto en la Ley de Carrera Administrativa, dado que la temática de condena en costas de acuerdo con nuestro

ordenamiento jurídico y la doctrina corresponde a la actividad jurisdiccional.

Luego entonces, de interpretarse como una excepción la condena en costas al Estado, somos del criterio, que en todo caso, sería la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo como parte del poder judicial, determinar la imposición de costas al Estado, y no a la Junta de Apelación y Conciliación, sin perder de vista que la Sala ha venido aceptando el contenido del artículo 1077 del Código Judicial.

Sobre el tema, la Sala Tercera se ha pronunciado en dos casos a saber; José Temístocles Araúz VS Ministerio de Desarrollo Agropecuario, (sentencia de 26 de febrero de 2002), y Luz Divina Arredondo VS Ministerio de Relaciones Exteriores (sentencia de 29 de mayo de 2002) ambas partes demandantes, funcionarios destituidos acreditados a la Carrera Administrativa en donde la Sala Tercera ordena sus reintegros y el pago de los salarios caídos de los mismos, sin disponer nada con relación a las costas procesales.

No obstante, en el caso que motiva su consulta, es evidente que ya existe un acto administrativo en firme, emitido por la Junta de Apelación y Conciliación, mediante la cual se condena en costas al Estado, por tanto, la norma consultada ya ha sido aplicada, por la administración, y con ello se presume su legalidad, aun cuando no es posible emitir criterio jurídico sobre la norma aplicable para la tasación de costas, que haya impuesto la Junta de Apelación y Conciliación, a través de una resolución administrativa.

Sobre el tema es oportuno referirnos a los señalamientos hechos por el Pleno, de la Corte Suprema de Justicia, en una Acción de Amparo de

Garantías Constitucionales, promovida por el Ministerio de Comercio e Industrias, fechada 25 de febrero de 2000, en la cual se manifestó que pese a que por vía reglamentaria se le otorga a la Junta de Apelación y Conciliación, la facultad de conocer de los recursos de apelación interpuestos por funcionarios no amparados por carrera, asignación que la Ley 9 de 1994, no le concede, debe preferirse en estos casos la Ley, por lo que se considera que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, carece de competencia para conocer en caso de apelaciones de funcionarios públicos que no sean de carrera administrativa.

Terminado el análisis del punto consultado extraemos las siguientes conclusiones.

1. Las costas procesales, son gastos inevitables en un proceso, y en todo su contexto surgen de un procedimiento jurisdiccional.
2. En sistema jurídico patrio, se le asigna al Juez o tribunal la facultad de imponer costas procesales.
3. La Junta de Apelación y Conciliación, no reviste de naturaleza jurisdiccional, y por tanto, no tiene capacidad jurídica para imponer costas.
4. No existe norma explícita que faculte a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, para condenar en costas al Estado.
5. En nuestro sistema es una regla general que las instancias jurisdiccionales están vedadas para imponer costas al Estado.
6. En caso de darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 163 de la Ley 9 de 1994, estimamos que el ente competente para determinar e imponer costas al Estado, sería la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, aun cuando se reconoce

la prohibición contenida en el artículo 1077 del Código Judicial.

7. La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, no tiene competencia para conocer los recursos de apelación, interpuestos por funcionarios no amparados por carrera.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.