

Entrada No. 447-93  
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por el licenciado DIOGENES A. AROSEMENA G., en su propio nombre y en contra del artículo 331 del Código Judicial.

DESPACHO DE LA MAGISTRADA MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA.

REPUBLICA DE PANAMA.



ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, veintidos (12) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

V I S T O S :

El licenciado DIOGENES ANIBAL AROSEMENA GRIMALDO, en su propio nombre, ha demandado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucional el artículo 331 del Código Judicial de la República de Panamá, por ser violatorio de los principios consagrados en los artículos 208 y 220 de la Constitución Política vigente.

Cumplidos los trámites señalados en los artículos 2554 y siguientes del Código Judicial para estos procesos, el negocio está listo para resolver, a lo que se procede, previas las consideraciones que a continuación se expone.

I. NORMA ACUSADA

El artículo 331 del Código Judicial cuya inconstitucionalidad se demanda es del siguiente tenor:

"Artículo 331. El período del Procurador

General de la Nación y del Procurador de la Administración será de diez años. El del Fiscal Delegado de la República, del Fiscal Auxiliar de la Procuraduría General de la Nación, y el de los Fiscales Superiores de Distrito Judicial de seis años; el de los Fiscales de Circuito de cuatro años y el de los Personeros Municipales de tres, pero sujetos a las disposiciones de la Carrera Judicial".

## II. LA DEMANDA

En su demanda el actor señala que el artículo 331 del Código Judicial, pugna con el artículo 208 en relación directa con el artículo 220, ambos de la Constitución.

Estas normas preceptúan textualmente:

"Artículo 208. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley".

"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".

Afirma el recurrente que la vigencia y aplicación de los artículos 208 y 220 de la Carta Fundamental de la República constituye un sólido valladar a la creencia equivocada de que, la ausencia de una carrera judicial significa, en la correlación de ideas para la creación de nuevos espacios políticos, la certeza de que los integrantes del Ministerio Público pueden ser removidos, inclusive sin que para ello se requiera cumplir con las exigencias consagradas en la Constitución Nacional. El piso jurídico que sirve de sostén a esta tesis está constituido por el artículo 331 del Código Judicial, cuya aplicación haría nugatoria la garantía de la estabilidad y, consecuentemente, las prerrogativas y los derechos

requeridos por los funcionarios del Organo Judicial y del Ministerio Público para el más acabado ejercicio de sus funciones. (fs. 4).

### III. OPINION DEL PROCURADOR

El señor Procurador General de la Nación al emitir su opinión, mediante Vista Fiscal No. 33 de 21 de julio de 1993, expusó que el artículo 208 de la Constitución establece una reserva de ley que deja al desarrollo de la legislación formal la determinación de los casos en que los funcionarios judiciales podrán ser depuestos, suspendidos o trasladados, y por remisión del 220 constitucional estos supuestos son aplicables a los agentes del Ministerio Público. Precisamente señala el señor Procurador, tales formalidades se encuentran consagradas en varias disposiciones del Código Judicial, entre éstas el artículo 331 de dicha legislación procesal. Conviene aclarar, no obstante, que a pesar de que el artículo en mención establece los distintos períodos para el nombramiento de cada uno de los agentes de instrucción del Ministerio Público, al no existir en nuestra institución la Carrera Judicial, la sustitución de cualquier funcionario puede ser efectuada bien sea, por faltas a la ética judicial o por delitos perpetrados en el ejercicio de sus funciones, por el vencimiento del tiempo en que fue nombrado en la posición o del funcionario que completó el período de aquél, o simplemente por voluntad del superior jerárquico que los ha nominado. (fs.14-15).

En lo referente a la violación del artículo 220 de la Constitución, el señor Agente del Ministerio Público expusó que "el artículo en mención (refiriéndose al 331 del Código Judicial) señala períodos fijos o predeterminados para el ejercicio del cargo de cada una de las categorías de los

agentes de instrucción que existen en el Ministerio Público. Sin embargo, no hay una disposición similar para los miembros del Organo Judicial. Es más, en el citado código existe una norma, el artículo 278 del Código Judicial, que establece la inamovilidad de éstos, situación que refuerza aún más la falsa creencia de que los funcionarios de instrucción también son inamovibles. En este sentido, la norma en comentario no debe ser objeto de confusión, pues ella alude a la inamovilidad de los funcionarios que están amparados por la Carrera Judicial, la cual se fundamenta en méritos, títulos, antecedentes, dentro de lo que se incluye, además, la experiencia para ocupar el cargo sometido a concurso, de acuerdo con los requisitos legalmente establecidos y con los procedimientos que establece el reglamento de la mencionada Carrera Judicial. Es sabido que en el Organo Judicial existe actualmente dicha carrera de modo que sólo los funcionarios que han concursado conforme a sus requisitos están amparados con ella. En el Ministerio Público, hasta el momento, no se ha establecido la misma para sus funcionarios" (fs.15).

Finalmente, expresa el mencionado funcionario, que en el artículo 331 del Código Judicial existe un párrafo condicional, el final, que habla de la duración del período para el cual son nombrados los distintos agentes de instrucción: el mismo será el que ella indique para cada una de las distintas categorías de funcionarios descritos por la norma, "pero sujetos a las disposiciones de la Carrera Judicial"; lo que no significa otra cosa, que al establecerse la aludida carrera, y se obtengan los puestos de acuerdo a sus prescripciones, obviamente, sí podrán

tener inamovilidad, pues están sujetos o amparados por todas las garantías de que gozan los funcionarios del Organó Judicial que han hecho su ingreso a ella, tal como lo establece el artículo 278 del Código Judicial, antes examinado". (fs. 18).

El Representante del Ministerio Público en virtud de todos estos razonamientos considera que el artículo 331 del Código Judicial en nada infringe los artículos 208 y 220 de nuestra Constitución Nacional, razón por la cual solicita al PLENO de la Honorable Corte Suprema de Justicia, salvo mejor criterio, que así lo declare.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia considera conveniente, haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 2557 del Código Judicial, confrontar la norma acusada, en primer lugar con los artículos 221, 300 y 302, ordinal 2º de la Constitución.

El artículo 331 del Código Judicial establece el período de duración en sus cargos de todos los Agentes del Ministerio Público. En su parte inicial, la norma se limita a señalar que el período del Procurador General de la Nación y el del Procurador de la Administración será de diez años. Estas frases de la norma no son más que una repetición de la parte final del artículo 218 de la Constitución, por lo que en esta parte de la norma no existe ningún vicio de inconstitucionalidad.

A seguidas, la norma tachada de inconstitucional establece el término de duración en sus cargos del Fiscal Auxiliar de la República, del Fiscal Delegado de la Procuraduría General de la Nación, de los Fiscales de Distrito Judicial, de los Fiscales de Circuito y, por

último, de los Personeros Municipales, todo ello, "sujeto a las disposiciones de carrera judicial".

El artículo 221 de la Carta Fundamental regula lo relativo al nombramiento de los distintos Agentes del Ministerio Público. El texto de esa norma es del contenido siguiente:

*"Artículo 221: El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.*

*Los Fiscales y Personeros serán nombrados por sus superiores jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el Fiscal o Personero respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI."*

La norma transcrita establece que el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, así como sus suplentes, serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es decir, mediante acuerdo del Consejo de Gabinete sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo (Art. 195, ordinal 2 de la Constitución). También preceptúa el referido precepto constitucional, que los Fiscales y Personeros serán nombrados por sus superiores jerárquicos, en tanto que la designación del personal subalterno corresponderá al Fiscal o Personero respectivo. Todos estos nombramientos -- concluye la norma-- "serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI".

Veamos entonces, las disposiciones específicas que sobre Carrera Judicial consagra el mencionado Título XI.

El Título XI de la Constitución contiene una serie de disposiciones relativas a los "Servidores Públicos". El Capítulo III del mismo Título, concerniente a la "Organiza-

ción de la Administración del Personal", contiene en particular diversas normas en virtud de las cuales se instituyen distintas carreras públicas, a la vez que se establecen varias categorías de servidores públicos que no forman parte de las carreras públicas allí instituidas. Específicamente, el artículo 300 del texto constitucional establece lo siguiente:

**"Artículo 300.** Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera Sanitaria.
6. La Carrera Militar.
7. Las otras que la Ley determine.

*La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración."*

De la norma transcrita se desprenden algunos aspectos importantes. En primer lugar, a través de ella se crean de manera expresa diversas carreras públicas, pero se deja abierta la posibilidad de que mediante ley se creen muchas otras.

En segundo lugar, dichas carreras han de regirse por un sistema de méritos, correspondiendo también a la ley, regular todo lo concerniente a la estructura y organización de las mismas de conformidad con las necesidades de la administración.

En el caso particular de la Carrera Judicial, como bien sabemos, está desarrollada en el Título XII del Libro I del Código Judicial, específicamente, en sus artículos 269 a 300. A su vez, está reglamentada, mediante el Acuerdo No. 46 de 27 de septiembre de 1991, expedido por el

Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual es aplicable a los funcionarios del Organó Judicial.

Así como en la Constitución se crea las mencionadas carreras públicas, también se determina las diversas categorías de funcionarios públicos que por disposición constitucional están excluidos de las mismas. Es así como el artículo 302 de la Constitución se refiere a los servidores públicos que a pesar de ser empleados de la Administración, no forman parte de ninguna carrera pública.

El texto de la norma aludida es el siguiente:

**"Artículo 302.** No forman parte de las carreras públicas:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad-honorem.
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no formen parte de ninguna carrera.
4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.
5. Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas o semiautónomas.
6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.
7. Los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine."

De las diversas categorías de servidores públicos mencionados en la disposición anterior, nos interesa referirnos a las contempladas en los ordinales 1º y 2º.

Según se infiere del aludido ordinal 1º, los servido-

res públicos cuyo nombramiento regula la Constitución no forman parte de la Carrera Judicial. Ello significa, que por mandato de la propia normativa constitucional el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración no forman parte de la Carrera Judicial, pues, sus nombramientos aparecen regulados en los artículos 195 (ordinal 2º) y 221 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 200 del mismo cuerpo de normas superiores.

En lo que respecta al precitado ordinal 2º del artículo 302 nos interesa destacar únicamente, que de conformidad con el mismo aquellos "servidores públicos ... nombrados por períodos fijos establecidos por Ley" tampoco forman parte de la Carrera Judicial. Frente a este precepto constitucional, el artículo 331 del Código Judicial se encarga, precisamente, de establecer períodos fijos en el que permanecerán en sus cargos: el Fiscal Auxiliar de la República, el Fiscal Delegado de la Procuraduría General de la Nación, los Fiscales Superiores de Distrito Judicial, los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales.

La consecuencia jurídica y lógica del anterior planteamiento estriba en que, al establecerse por medio de una ley períodos fijos por los que todos estos Agentes del Ministerio Público serán nombrados en sus cargos, se los excluye automáticamente de formar parte de la Carrera Judicial, puesto que el ordinal 2º del artículo 302 citado, preceptúa que los servidores públicos nombrados "por períodos fijos establecidos en la Ley" no formarán parte de las carreras públicas, en este caso, de la Carrera Judicial.

La inconstitucionalidad de la segunda parte del

artículo 331 del Código Judicial es obvia, ya que al excluirse a los Fiscales y Personeros de la Carrera Judicial se desconoce en forma absoluta la parte final del artículo 221 de la Constitución Nacional, puesto que esta norma ordena que los nombramientos de los Fiscales y Personeros sean hechos "con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI" del mencionado texto constitucional.

Conviene señalar que en nuestro Código Judicial encontramos diversas normas que recogen claramente el querer del constituyente panameño de incluir a los Agentes del Ministerio Público mencionados en la norma tachada de inconstitucional (con excepción del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración) dentro de la Carrera Judicial. Tenemos, por ejemplo, el artículo 269 que al señalar las categorías de funcionarios que no forman parte de la Carrera Judicial, establece lo siguiente:

"Artículo 269. 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 General de la República, el Procurador de la Administración y el personal de Secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de la Carrera Judicial que incluye a los Escribientes, Asistentes, Conductores, Citadores y Porteros.  
...".

Asimismo, el artículo 329 del mismo cuerpo legal se refiere al nombramiento del Procurador General de la República y del Procurador de la Administración mediante acuerdo del Consejo de Gabinete y aprobación del Órgano Legislativo, no obstante, los "demás Agentes del Ministerio Público y sus Suplentes, serán nombrados por sus superiores

*jerárquicos con arreglo a la Carrera Judicial".*

*Por demás está decir que, el establecimiento de periodos fijos de duración en estos cargos contrasta abiertamente con el sistema de Carrera Judicial que les garantiza las normas constitucionales y legales.*

*Ahora bien, el sólo hecho de que se declare inconstitucional el artículo 331 del Código Judicial, en la parte que señala periodos fijos a los nombramientos de los Agentes del Ministerio Público, no los convierte inmediatamente en funcionarios de carrera. El artículo 269 del Código Judicial preceptúa que para ingresar a la Carrera Judicial es preciso cumplir con los requisitos exigidos por la Ley o los reglamentos para ocupar los cargos respectivos. Además, el artículo 271 ibidem establece que para los efectos de todos los derechos y garantías consagrados en el Código Judicial para la Carrera Judicial, "sólo 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", con excepción de los funcionarios del Organo Judicial y del Ministerio Público, nombrados por los menos cinco años antes de la promulgación de la Ley 19 de 9 de julio de 1991, que no cumplan con los requisitos legales para desempeñar el cargo.*

*El Reglamento de la Carrera Judicial para los funcionarios del Organo Judicial (Acuerdo N<sup>o</sup> 46 de 27 de septiembre de 1991, de la Corte Suprema de Justicia) desarrolla la Carrera Judicial de acuerdo con lo que preceptúa el Código Judicial vigente, señala los requisitos para ingresar a la Carrera Judicial y regula todo lo relacionado con la clasificación de cargos, selección de personal, evaluación*

del desempeño del cargo, remuneración e incentivos, asistencia y puntualidad, licencias, régimen disciplinario, acciones y recursos.

Es decir, que los funcionarios judiciales que han ingresado a la Carrera Judicial, son aquellos que han cumplido con los requisitos señalados en el Reglamento y han sido nombrados funcionarios permanentes en un cargo incluido dentro de la Carrera.

Por tanto, los funcionarios del Ministerio Público que por ley pueden formar parte de la Carrera Judicial, podrán ser funcionarios de carrera cuando ésta sea debidamente reglamentada e ingresen a la misma cumpliendo todos los requisitos señalados en la Ley y el reglamento que la desarrolle.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que la parte final del artículo 331 del Código Judicial, en el cual se establecen los períodos de duración en sus cargos de los Fiscales y Personeros, es contraria al artículo 221 de la Constitución Nacional, en concordancia con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 302 del mismo cuerpo normativo. Por estimarlo inconducente, el Pleno de la Corte se abstiene de examinar las alegadas violaciones en contra de los artículos 208 y 220 de la Carta Magna.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA, QUE ES INCONSTITUCIONAL** la parte final del artículo 331 del Código Judicial que preceptúa: "El del Fiscal Auxiliar de la República, del Fiscal Delegado de la Procuraduría General de la Nación, y el de los Fiscales Superiores de Distrito Judicial de seis

años; el de los Fiscales de Circuito de cuatro años y el de los Personeros Municipales de tres, pero sujetos a las disposiciones de la Carrera Judicial".

**NOTIFIQUESE**

**MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA**

**AURA E. G. DE VILLALAZ**

**ARTURO HOYOS**

**CARLOS LUCAS LOPEZ**

**ELOY ALFARO**

**EDGARDO MOLINO MOLA**

**RAUL TRUJILLO MIRANDA**  
*(Con Salvamento de Voto)*

**FABIAN A. ECHEVERS**

**JOSE MANUEL FAUNDES**

**CARLOS H. CUESTAS G.**  
*Secretario General*