

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 033

Panamá, 15 de enero de 2018

Proceso de Inconstitucionalidad.

El Licenciado Mario Alexander González actuando en nombre y representación de **Juan Jované De Puy**, presentó la acción de inconstitucionalidad en contra del **numeral 5 del artículo 46 de la Ley 93 del 7 de noviembre de 2013** "Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá".

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

La norma cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la acción que ocupa nuestra atención es el **numeral 5 del artículo 46 de la Ley 93 de 7 de abril del 2013**, "*Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá*", cuyo contenido literal es el siguiente:

"Artículo 46. El personal juramentado nombrado en el Servicio Nacional Aeronaval, lo hará en un cargo de escalafón:

El escalafón del Servicio Aeronaval consta de los siguientes cargos:

...
5. Nivel Directivo: subdirector general y director general."

II. Disposiciones que se aducen infringidas y el concepto de la infracción.

El accionante aduce que el numeral 5 del artículo 46 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, "Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá", infringe el numeral 1 del artículo 307 de la Constitución Política de la República, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 307. No forman parte de las carreras públicas:

1. **Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.**

2. Los Directores y Subdirectores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempos determinados o por periodos 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 forman parte de ninguna carrera.

4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.

5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieren para los servicios temporales, internos 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." (Cfr. foja 5 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro).

El recurrente señala que el numeral 5 del artículo 46 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, viola de manera directa el numeral 1 del artículo 307 de la Constitución Política de la República de Panamá; ya que dicha norma establece que los servidores públicos cuyo nombramiento regula la propia Constitución no forman parte de las carreras públicas (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Alega además, que el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá dispone que es atribución constitucional del Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, nombrar y separar a los Directores de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

También indica además que el artículo 14 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, recoge la naturaleza de confianza en la designación del jefe de ese servicio policial, al establecer que el Director General del Servicio Nacional Aeronaval será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República con la participación del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Destaca, además, que el artículo 24 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, señala que el personal del Servicio Nacional Aeronaval estará integrado por el personal de juramentado y no juramentado, definiendo que el personal juramentado, estará constituido únicamente por los servidores públicos de la Carrera Aeronaval (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Manifiesta el accionante, que el numeral 1 del artículo 65 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, reconoce como derecho de los miembros del Servicio Nacional Aeronaval (juramentado), el derecho a gozar de estabilidad en el cargo, y solo podrán ser retirados por los motivos señalados en dicha ley y sus reglamentos; ya que la estabilidad del cargo, no le es aplicable a quien el Presidente de la República nombre en el cargo de Director General (civil o comisionado), toda vez que el mismo puede ser separado o removido, cuando en un acto de voluntad, el Presidente así lo estime (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por lo anterior, el accionante considera que el numeral 5 del artículo 46 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, transgrede la norma constitucional, puesto que pretende darle un reconocimiento legal a las funciones de Director General, como parte de la carrera aeronaval, al incluirlo como un cargo dentro del escalafón personal juramentado dentro del Servicio Nacional Aeronaval y con ello concederle el beneficio a la jubilación con el disfrute del último sueldo devengado (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para el análisis de la acción de inconstitucionalidad en estudio, debemos iniciar efectuando algunas consideraciones en torno al numeral 1 del artículo 307 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 307. No forman parte de las carreras públicas:
1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2...”

Tal como queda expreso en la norma supra-legal que antecede, no formarán parte de la carreras públicas los servidores públicos cuyo nombramiento sea de origen constitucional, es decir que el mismo este regulado o establecido por la Constitución Política.

En este sentido observamos, que el Servicio Nacional Aeronaval es de carrera policial, y que los cargos para ser Director General y Subdirector General de la prenombrada institución, se ajustan a los nombramientos de origen constitucional, ya que el Estatuto Fundamental le otorga al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, en este caso el Ministro de Seguridad, la potestad de nombrar y separar del cargo a los Directores y Subdirectores de los servicios de policía, el cual se sustenta en el artículo 184 de la Constitución Política, veamos:

“**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.

...” (La negrita es nuestra).

Dentro de este contexto, nos podemos percatar que el Presidente de la República tiene la función de **nombrar a las personas que desempeñen cargos o empleos de orden nacional**, cuya provisión no sea competencia de otro funcionario o corporación.

En este contexto debemos resaltar, que el artículo 1 de la Ley 7 de 9 de noviembre de 2013, manifiesta lo siguiente:

“Artículo 1. El Servicio Nacional Aeronaval es una institución de seguridad pública, con especialidad aeronaval, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, cuyo jefe máximo es el **presidente de la República, quien ejerce su autoridad directamente o por conducto del ministro de Seguridad Pública.**” (El resaltado es nuestro).

Por lo tanto, queda claramente establecido que el presidente de la República, es quien ejerce su autoridad como jefe máximo del Servicio Nacional Aeronaval, y por mandato constitucional tiene la potestad de nombrar y separar del cargo al Director General y Subdirector General, del Servicio Nacional Aeronaval, ya que esta institución tiene carácter policial y pone en forma parte de la carrera de policía.

Al revisar el Título XI de la Constitución Política, el cual hace referencia a los “**Servidores Públicos**”, se puede observar de manera estricta los mandatos constitucionales; sin embargo, en el tema que ocupa nuestra atención, destacan los artículos **305 y 307 de la Constitución Política**, que son los más relevantes, por lo siguiente:

El artículo 305 de la Constitución Política **instituye las carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos**, indicando de manera precisa cada una de ellas: carrera administrativa, carrera judicial, carrera docente, carrera diplomática y consular, carrera de las ciencias de la salud; **carrera policial**, carrera de las ciencias agropecuarias, carrera del servicio legislativo y otras que la ley determine.

Por lo que se evidencia que la Constitución Política garantiza el principio del concurso público; es decir, que los funcionarios cuyo sistema de selección y nombramiento **no hayan sido determinados por la Constitución o la Ley**, deben ser provistos mediante concurso por el sistema de méritos, con lo que se busca garantizar, la estabilidad de los servidores públicos en los cargos del Estado; el acceso

de los ciudadanos a la Administración Pública de acuerdo a sus méritos y capacidades; entre otros.

Dentro del contexto anteriormente expresado, la Constitución Política, así como da esa facultad al Presidente de la República, con la participación, en este caso, del Ministro de Seguridad, para ejercer las atribuciones que le otorga el artículo 184 del Estatuto Fundamental, para nombrar al Director y al Subdirector General del Servicio Nacional Aeronaval, también le señala excepciones o limitaciones. En este contexto, el numeral 1 del artículo 307 de la Norma Fundamental establece taxativamente quienes **no forman parte de las carreras públicas; y, entre ellos están los servidores públicos cuyo nombramiento regula la Constitución.**

De todo lo expuesto, podemos inferir que la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el accionante en este caso es procedente, tomando como referencia las siguientes consideraciones. Veamos:

La Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, señala en sus artículos 1 y 2 lo siguiente:

“Artículo 1. El Servicio Nacional Aeronaval es una institución de seguridad pública, con especialidad aeronaval, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, cuyo **jefe máximo es el Presidente de la República**, quien ejerce su autoridad directamente o por conducto del ministro de Seguridad Pública.

Su organización y funcionamiento estarán regulados por esta Ley.”

“Artículo 2. El Servicio Nacional Aeronaval es una institución de seguridad pública, componente de la Fuerza Pública, **de carácter policial** y permanente, de naturaleza civil, con carrera profesional y régimen disciplinario especial.

El Servicio Aeronaval deberá cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República y demás leyes y estará subordinado al poder público legalmente constituido.” (el resaltado es nuestro)

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el Servicio Nacional Aeronaval es de **carácter policial**, por ende esta forma parte de **las carreras** que instituyen la

función pública, tal como lo dispone el numeral 6 del artículo 305 de la Constitución Política, que señala:

“Artículo 305. Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme al sistema de méritos.

...

6. La carrera Policial

...”

Tal como se explicó, en párrafos que anteceden, esa **carrera policial** está sometida a la Constitución, por ende podrán pertenecer a ella el personal subalterno al Director y Subdirector del Servicio Nacional Aeronaval.

Reiteramos, que los funcionarios prenombrados no pueden formar parte de la Carrera Policial, además de lo que señala el numeral 2 del artículo 307 del Estatuto Fundamental; en razón de lo establecido en el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Nacional, que dice:

“**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.

...” (La negrita es nuestra).

Aunado al hecho, que el artículo 14 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval, señala:

“Artículo 14. **El director general y el subdirector general del Servicio Nacional Aeronaval serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, con la participación del Ministro de Seguridad**

...” (La negrita es nuestra)

Por otra parte, es importante hacer mención que en la Ley 93 de 2013, del Servicio Aeronaval, en su artículo 24, hace la distinción entre personal juramentado y no juramentado, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 24. El Servicio Nacional Aeronaval estará integrado por el personal juramentado y no juramentado.

El personal juramentado estará constituido por los servidores públicos de la Carrera Aeronaval. El personal no juramentado estará constituido por los servidores públicos que no

ejerzan funciones propias de la Carrera Aeronaval, y cuyas actuaciones se limiten, única y exclusivamente, a fines administrativos y técnicos, para los cuales fueron nombrados. Este personal no portará uniforme, armas e insignias propias de la institución y se regirá por las normas de **la carrera administrativa** (La negrita es nuestra).

En tal sentido el artículo 46 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, dispone lo siguiente:

“Artículo 46. El personal juramentado nombrado en el Servicio Nacional Aeronaval, lo hará en un cargo de escalafón:

El escalafón del Servicio Aeronaval consta de los siguientes cargos:

...
5. Nivel Directivo: subdirector general y director general.”

En consecuencia, como se observa en las normas antes transcritas **el personal juramentado, es considerado como personal de la carrera aeronaval**, carrera esta que a su vez forma parte de la denominada carrera policía; sin embargo, entre este personal el numeral impugnado dentro del artículo 46 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, incluye al Subdirector y al Director General, lo cual no es procedente, ya que los mismos no pueden considerarse funcionarios de la carrera aeronaval por las razones antes indicadas.

En efecto, el Director y el Subdirector no pueden ser considerados como personal juramentado nombrado en el Servicio Nacional Aeronaval, porque para ello es necesario que formen parte de la carrera aeronaval, condición con la que no cumplen; puesto que esa prerrogativa resulta aplicable a los miembros juramentados, una vez culminado su curso de formación aeronaval y el período probatorio y, como hemos visto, entre éstos, no pueden figurar subdirector y director general de entidades, en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 307 de la Constitución Política.


Lo expresado en los párrafos previos, queda reforzado por lo que señala el artículo 194 del Decreto Ejecutivo 219 de 13 de mayo de 2014, que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval, el cual define el Escalafón Aeronaval de la siguiente manera:

“Artículo 194. El escalafón aeronaval lo conformará el pie de fuerza, agrupado por cargo. Ante igualdad de cargo prevalece la antigüedad de quien registre tiempo de servicio. En caso de los oficiales, prevalece el que tenga mayor tiempo de servicio en el cargo. El pie de fuerza será fijado anualmente en la Ley Presupuestaría Vigente.

Por las razones fundadas en Derecho, tanto a nivel constitucional, como en el plano legal y reglamentario, es que esta Procuraduría es del concepto que los cargos de Director y subdirector General del Servicio Nacional Aeronaval no pueden formar parte del régimen de carrera.

Por consiguiente, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que ES INCONSTITUCIONAL el numeral 5 del artículo 46 de la Ley 93 del 7 de noviembre de 2013 “*Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval*”, pues infringen el numeral 1 del artículo 307 de la Constitución Política.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1314-17-I