

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 045

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de febrero de 2005

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Carlos Ayala Montero, en representación de **Alfredo Berrocal**, contra el **artículo 28-A del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954**, "Por el cual se reforma la Ley 134 de 27 de abril de 1943, de la Caja de Seguro Social."

Concepto.

Señor Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, acudo ante usted con el propósito de emitir concepto en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Carlos Ayala Montero en representación de Alfredo Berrocal, quien es Secretario General de la Federación de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos (FENASEP).

I. Norma legal atacada como inconstitucional:

La norma legal atacada como inconstitucional, es el artículo 28-A del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, "Por el cual se modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social", que establece lo siguiente:

"Artículo 28-A: Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con cinco (5) años de servicios continuos e ininterrumpidos que

trabajen en tiempo completo al servicio de la Institución, gozarán de la estabilidad en sus cargos y no podrán ser removidos o suspendidos sin que medie una causa justificada.

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social establecerá los requisitos generales para ser funcionario de la Institución y dictará las normas reglamentarias para los nombramientos y traslados, los procedimientos de investigación, medidas disciplinarias y sanciones que se impondrán en caso de violaciones cometidas por los funcionarios, de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigente.

Parágrafo: Esta disposición no se aplicará a aquellos funcionarios que hayan sido contratados para un período definido u obra determinada.

Para los efectos de este artículo, no se entiende interrumpida la continuidad del servicio por las licencias concedidas para el perfeccionamiento profesional comprobado."

II. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y los conceptos de la violación expuestos por el demandante:

El licenciado Carlos Ayala Montero estima que el artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, infringe los artículos 299 y 300 de la Constitución Política, ya que la Caja de Seguro Social aplica criterios distintos a los establecidos en el Texto Constitucional para determinar la estabilidad de los funcionarios a su servicio, lo que ha originado cientos de destituciones, desconociéndose el carácter de servidores públicos que poseen estos empleados.

Igualmente el actor advierte que la disposición legal impugnada infringe los artículos 2 y 7 de la Declaración

Universal de Derechos Humanos y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues según su criterio, existe una discriminación con los servidores públicos que laboran en la Caja de Seguro Social, a quienes se les establece un criterio de antigüedad, excesivamente alto, para garantizar la estabilidad laboral, mientras que al resto de los servidores públicos sólo se les aplica los criterios de competencia, lealtad y moralidad para gozar del derecho de la estabilidad en su cargo.

III. Examen de Constitucionalidad:

El artículo 299 de la Constitución Política define el concepto de servidor público, que en un sentido amplio comprende a todas las personas nombradas temporal o permanente en cualquiera de los Órganos del Estado y, en general, las que perciban remuneración del Estado.

Sobre el tema, este Despacho es del criterio que no existe incongruencia alguna entre el artículo 28-A del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954 y el artículo 299 de la Constitución Política, toda vez que la disposición legal examinada, parte del presupuesto que aquellos funcionarios administrativos nombrados temporal o permanentemente en la Caja de Seguro Social son servidores públicos, razón por la cual no se advierte violación alguna a lo señalado en la norma constitucional.

La segunda disposición con rango constitucional que el actor estima infringida es el artículo 300 de la Constitución Política, que establece los requisitos para ser servidor público y en su segundo párrafo expresa que la estabilidad en

sus cargos estará condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio,

En cuanto al principio de la estabilidad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 7 de junio de 2002, al analizar el artículo 295, ahora artículo 300, manifestó lo siguiente:

“En esta senda, la Carta Política establece un sistema de estabilidad relativa del funcionariado al servicio del Estado, ya que la competencia, lealtad y moralidad son requisitos que debe reunir en el ejercicio de sus funciones todo servidor público, cuya falta o precariedad están previstas en las causales de sanciones disciplinarias, aunado al mérito o aptitudes, que depende de los requisitos especiales, técnicos, académicos o profesionales que exija el puesto público específico...”

En atención a las consideraciones puestas de manifiesto por el Pleno de esta Alta Corporación de Justicia al interpretar el contenido de la norma constitucional, debe entenderse que las condiciones de competencia, lealtad y moralidad no constituyen los únicos requisitos que debe reunir todo servidor estatal en el ejercicio de sus funciones, a los cuales deberán agregarse aquellos requisitos especiales, técnicos, académicos o profesionales que determine la ley para poder gozar de estabilidad en un puesto público.

En virtud de ello, somos de opinión que la norma atacada como inconstitucional al establecer como exigencia especial para que los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social gocen de estabilidad en sus cargos, el hecho

que los mismos cuenten con cinco años de servicios continuos e ininterrumpidos dentro de la institución, lejos de crear un privilegio especial como advierte el demandante, establece un requisito especial que se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 302 de la Constitución Política, que reserva a la ley la facultad de determinar los deberes y derechos de los servidores públicos, entre los que se encuentran el de la estabilidad.

En consecuencia, si atendemos el principio de la unidad constitucional, el artículo 300 de la Constitución Política al condicionar la estabilidad de los servidores públicos a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, sólo está indicando las condiciones que éstos deben cumplir para mantenerse en el cargo una vez se alcance la estabilidad laboral. Y por su parte, el artículo 302 de la misma excerta constitucional, atribuye a la ley la determinación de los requisitos que deberán cumplirse para alcanzar dicha estabilidad, cuando dispone:

“Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por la misma una remuneración justa.”

En cuanto a la supuesta violación a los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es preciso manifestar que nuestra Corte Suprema de Justicia, ha sido reiterativa al señalar que éstos forman parte del Bloque de Constitucionalidad, aunque deben ser invocados de manera excepcional en la medida que amplíen o complementen el ámbito de protección de los derechos humanos o bien que el ordenamiento supremo no los contemple y deba buscarse una solución vía integración constitucional. En este sentido nos permitimos citar la Sentencia de 30 de abril de 1998, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que expresó:

“Es menester resaltar a este respecto que los convenios y tratados internacionales tienen rango de ley y su aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa mediante ley orgánica, tal como lo señala el artículo 158, literal a., de la Constitución.

La doctrina del bloque de constitucionalidad, introducida por vía jurisprudencial a nuestro sistema jurídico, señala que sólo excepcionalmente los tratados internacionales sobre derechos humanos pueden integrar el parámetro ampliado del juicio de constitucionalidad. En esa perspectiva, las normas sobre derechos humanos conforman el sistema de fuentes del Derecho Constitucional, en el evento de que tales preceptos amplíen o refuercen el marco tuitivo mínimo de los derechos fundamentales - derechos públicos subjetivos- consagrados en la Constitución formal o documental, o bien, que el ordenamiento supremo no los contemple y deba buscarse una solución vía integración constitucional. Se trata, pues, de abrir el compás de la tutela en casos

de insuficiencias o vacíos del texto fundamental. Sin embargo, en el caso que nos ocupa no se encuentran presentes estos presupuestos, ya que el derecho de igualdad ante la ley está plenamente reconocido en nuestra Carta vigente, por lo que no necesita reconocimiento judicial."

En la República de Panamá, las normas que garantizan los derechos humanos fundamentales se encuentran debidamente recogidas en nuestro orden constitucional, por lo que a la luz de este criterio de la Corte Suprema de Justicia carecen de sustento los argumentos expuestos por el accionante en relación con la supuesta infracción de los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el artículo 24 de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, referentes a los principios de no discriminación e igualdad ante la ley, garantías que se encuentran plenamente instituidas por el artículo 19 del texto constitucional, que señala que no habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, por lo que en relación con éstas no existe en nuestro ordenamiento supremo vacíos o deficiencias que deban llenarse acudiendo de manera excepcional a estas fuentes del Derecho Constitucional.

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que es constitucional, el primer párrafo del artículo 28-A del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, en virtud de que no es violatorio de los artículos 299 y 300 de la

Constitución Política, tampoco lo es de los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides
Secretario General