

8 de marzo de 2004

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El licenciado Rafael Collins Núñez en representación de **Manuel A. Caballero**, contra la parte final del **numeral 8, del artículo 1, del Decreto Ejecutivo 239 de 18 de junio de 2003**, que modifica el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996 que dice: "En el Ministerio de Educación".

Concepto.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos al Despacho que Usted preside, con la finalidad de emitir nuestro concepto en torno a la demanda de inconstitucionalidad que se enuncia en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

I. Nuestra intervención.

Esta Procuraduría interviene en el proceso debidamente fundamentada en el artículo 5, numeral 1, de la Ley No. 38 de 2000, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial y en el traslado conferido por el Honorable Magistrado Sustanciador.

II. La frase que se acusa de inconstitucional.

La frase acusada de inconstitucional "**en el Ministerio de Educación**" está contenida en el numeral 8, del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 239 de 18 de junio de 2003, que modifica el artículo 29 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, que señala:

"Artículo 29: Para aspirar a un puesto directivo y de supervisión, sometido a

concurso público de antecedentes académicos y profesionales, el interesado deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano panameño;
2. Observar buena conducta;
3. Gozar de salud física y mental para ejercer el cargo;
4. Estar en condiciones adecuadas que le permitan desempeñar de manera eficiente, las funciones inherentes al cargo;
5. Comprobar su eficiencia profesional mediante la presentación de su última evaluación, la cual debe reposar actualizada en el expediente;
6. Tener registrados, en el Ministerio de Educación, los documentos que comprueben su idoneidad académica y profesional y presentar, al momento de entregar el formulario, el original y copia de los últimos títulos académicos;
7. Haber concursado para la posición permanente que ocupa;
8. Estar nombrado en condición de educador permanente y contar con mínimo, de ocho (8) años de ejercicio docente en el **Ministerio de Educación.**"

Las normas constitucionales que se dicen infringidas.

a. Artículo 19 de la Constitución Política.

"Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

Concepto de la violación:

"La violación de lo previsto, en el artículo transcrito, se produce de manera directa, en la medida en que como se aprecia, la Constitución en materia de fueros o privilegios, establece de manera categórica su prohibición en virtud de los parámetros, señalados en ninguna institución pública o privada, mucho menos en el ramo de la educación.

Y de todos es conocido que uno de los dos pilares sobre los que descansa la Constitución panameña es el principio de igualdad, mal podía entonces un Decreto Ejecutivo que reglamenta o desarrolla una ley entre

en abierta violación de esta norma constitucional, más aún cuando el legislador al promulgar la Ley N° 50 de 1 de noviembre de 2002 nunca introduce un elemento tan discriminador con aquellos docentes que prestan servicios en los centros educativos particulares." (Foja 4)

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría observa que le asiste el derecho al demandante en cuanto a la violación del artículo 19 constitucional, relativo a la discriminación.

En efecto, la frase "en el Ministerio de Educación" contenida en el numeral 8, del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 239 de 18 de junio de 2003, que modifica el artículo 29 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996 es discriminatoria, por cuanto está haciendo una distinción entre los docentes, al darle preferencia a aquéllos que laboran en el Ministerio de Educación. Tomemos en cuenta que el artículo 19 de la Constitución Política busca, precisamente, erradicar los fueros o privilegios **personales** por ser, justamente, aquellas situaciones odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas para un grupo de personas o personas determinadas, las cuales no tienen por qué fundarse en la raza, el sexo, la religión o las ideas políticas. Este criterio, expuesto por la Procuraduría de la Administración, fue prohiado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia calendada 17 de abril de 1985.

A continuación, la Corte, refiriéndose al artículo 19 constitucional, agregó que "dicho precepto ciertamente prohíbe la discriminación por razón de esas condiciones personales, es decir, de tipo personal que al ser sancionadas por la Ley crean una posición desigual, y por demás injusta,

pero en beneficio y provecho exclusivo para un grupo de personas o persona determinada, generalmente motivada por razones personales injustificadas."

En abono a nuestra tesis, nos permitimos citar un extracto de la Sentencia calendada 29 de diciembre de 1998, prohijada por la Sentencia fechada 20 de mayo de 1999, ambas emanadas del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que se sostuvo lo siguiente:

En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales, jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias.

Así tenemos que en fallo 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

'El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen.' (R.J. de enero de 1991, pág. 16).

Sólo se considerará, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente singular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones." (Sentencia de 29 de diciembre de 1998).

Por consiguiente, considera este Despacho que la frase acusada, indiscutiblemente, vulnera el artículo 19 de la Constitución Política, por las razones expuestas.

b. Artículo 179 de la Constitución Política.

“Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. ...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Concepto de la violación:

“La violación del artículo 154 (sic), numeral 14, se da en la medida en que como se deja establecido en dicho precepto constitucional las facultades del Presidente con el Ministro del ramo respectivo son los (sic) suficientemente clara que no permiten que al desarrollar una ley se aparten de su texto o espíritu, ni mucho menos se introduzcan elementos de discriminación como es el caso cuando en desmedro de los educadores del sector privado de todo el territorio nacional sólo le atribuye este derecho a participar en los concursos y nombramientos a los educadores del Ministerio de Educación, lo que constituye un claro **privilegio que atenta con el derecho que tienen todos los ciudadanos de trabajar dentro del sector público en el ramo educativo**, más aún si cumplen con los requisitos que se le exigen al resto de los educadores.” (Fojas 4 y 5)

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría observa que el demandante, al exponer el concepto de la violación, no especificó qué norma de la Ley N°50 de 2002, que modifica, subroga y adiciona artículos de la Ley N°47 de 1946 Orgánica de Educación fue infringida en su texto y su espíritu por la frase del Decreto reglamentario cuya constitucionalidad se cuestiona. Por esa razón, no es factible externar un pronunciamiento al respecto.

Es importante recordar que toda reglamentación supone el desarrollo de una Ley o una disposición legal específica; de

allí las limitaciones que el artículo 179, numeral 14, de la Constitución le impone al Órgano Ejecutivo, al momento de proceder a reglamentar las leyes; es decir, que no es posible apartarse ni del texto ni del espíritu de la Ley que se dice reglamentar.

El demandante no explica ni especifica cuál es la norma de la Ley Orgánica de Educación que se transgrede, motivo por el cual, reiteramos, no nos es factible pronunciarnos respecto del segundo cargo de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar inconstitucional la frase "**en el Ministerio de Educación**" contenida en el numeral 8, del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 239 de 18 de junio de 2003, que modifica el artículo 29 del Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996, por ser violatoria del artículo 19 de la Constitución Política.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Renunciamos al resto del término.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General