

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1203

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de noviembre de 2020

**Proceso de Inexequibilidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Laurentino Cortizo Cohen**, presenta objeción de inexequibilidad en contra del **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020**, "Que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situaciones de riesgo por causa del Covid-19", aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional.

**Señor 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 a la objeción de inexequibilidad descrita en el margen superior.

**I. Normas objeto de la objeción de inexequibilidad.**

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Laurentino Cortizo Cohen**, presenta objeción de inexequibilidad en contra del **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020**, "Que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situaciones de riesgo por causa del Covid-19", aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional, cuyo texto indica:

**"Artículo 2.** Los servidores públicos mencionados en el artículo anterior podrán solicitar acogerse a la modalidad de teletrabajo, de manera parcial o completa.

Si el solicitante desempeña funciones para las cuales su presencia física es indispensable, podrá también solicitar una reasignación temporal de funciones acordes con las modalidades contempladas.

En caso de que las modalidades anteriores resulten inviables o inconvenientes para la institución, se podrá solicitar acogerse a la modalidad de ausencia justificada por permiso retribuido recuperable.

En el supuesto de que esta última tampoco sea viable o conveniente, se podrá solicitar la adopción de medidas alternas o rotación de actividades que reduzcan el riesgo de contagio del solicitante.

Para los efectos de este artículo, el periodo que duren las medidas aprobadas se computará en todo momento como tiempo de servicio y no podrá ser descontado de los permisos personales, tiempo compensatorio, vacaciones, ni de ninguna otra forma que afecte negativamente los derechos de los servidores públicos." (Cfr. fojas 30 - 31 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones constitucionales que se dicen infringidas.**

A juicio del Señor Presidente de la República, **Laurentino Cortizo Cohen**, el **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020**, "Que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situaciones de riesgo por causa del Covid-19", aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional, vulnera las siguientes disposiciones de la Constitución Política de la República:

**"Artículo 2:** El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

**"Artículo 159:** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas"

**"Artículo 163:** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución."

**"Artículo 302:** 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 las mismas una remuneración justa."

Al sustentar los cargos de infracción, el Señor Presidente de la República sostiene que el **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020**, deben declararse inexecutable, toda



vez que vulnera los artículos 2, 159 (numeral 12), 163 (numeral 1) y 302 del Texto Fundamental, porque invade el ámbito de competencia que le corresponde al Órgano Ejecutivo al disponer sobre las atribuciones y el desempeño de los servidores públicos (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial).

Sobre el particular, estimamos importante transcribir un extracto de lo señalado por el activador constitucional, veamos:

"El Proyecto de Ley que nos ocupa surge como una iniciativa de ley, propuesta por los honorables diputados Edison Broce y Everardo Concepción, registrada como Anteproyecto de Ley 415. Posteriormente fue calificado para la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social, que la prohió el 21 de abril de 2020, quedando con su numeración actual de Proyecto de Ley. Por tal razón, se estima que el artículo acusado de inexecutable invade el ámbito jurídico de la Competencia del Órgano Ejecutivo para administrar y regular las funciones...

Ello es así, porque por mandato de la norma que se considera infringida, le corresponde al Órgano Ejecutivo la competencia exclusiva, además de la determinación de la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos; como también la distribución, entre ellas, de las funciones administrativas, según lo dictamina el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política, competencia que resulta infringida por el Proyecto de Ley 312, al disponer el legislador sobre el ejercicio de funciones de los servidores públicos que le son ajenos, reduciendo con ello el desempeño del Órgano Ejecutivo, que quedaría constituido en un mero ejecutor de su voluntad, lo que constituye un acto de intromisión de aquel en las funciones de otro órgano del Estado.

...

En nuestro ámbito normativo, las funciones administrativas de la Asamblea Nacional están determinadas en el artículo 161 constitucional y son de carácter político, habida cuenta que según puede observarse, no contempla ningún aspecto de administración de personal como tampoco ocurre en las disposiciones fundamentales reguladas en el Capítulo I del propio Cuerpo Constitucional. Con esta tarea de regulación incluida en la norma acusada, la Asamblea Nacional ha pasado a condicionar el desempeño y manejo de los servidores públicos propios de otro Órgano del Estado, por lo que, en consecuencia, también viola el artículo 302 constitucional.

Todos los argumentos esbozados reafirman la teoría y la doctrina constitucional, en cuanto que la separación entre los órganos del Estado no solo es orgánica, sino también es funcional..." (Cfr. foja 6 -7 del expediente judicial).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para dar inicio a este análisis, es importante recordar que el término inexecutable, tal como lo señala el jurista Carlos Bolívar Pedreschi, en su obra el "Control de la Constitucionalidad", aludiendo las palabras del Doctor César Quintero refiere lo siguiente:

"Quintero se expresaba en la siguiente forma, la cual se transcribe por lo cerca que este jurista estuvo de las reformas constitucionales de 1956 y por la claridad y dominio con que aborda el tema:

'La distinción introducida por el reformador es adecuada. Exequible significa **'Que puede llevar a efecto'**.

**En lo sucesivo, pues, la Corte sólo podrá declarar 'inexecutable' los proyectos de leyes o de reformas a la Constitución que, de acuerdo con ésta, no pueden llevarse a efecto.** Por tanto, cuando se trate de actos ya efectuados, lo que cabe es declaratoria de constitucionalidad o de inconstitucionalidad según sea o no compatibles con la Ley fundamental.'

..." (PEDRESCHI, Carlos Bolívar El "Control de la Constitucionalidad en Panamá", Segunda Edición, pág. 308 y 307) (El resaltado es nuestro).

Lo anterior cobra relevancia, toda vez que a esta Procuraduría le corresponde evaluar si la disposición en discusión conlleva algún vicio constitucional que al momento de entrar a regir pueda vulnerar, infringir o desconocer dicha norma superior, o incluso, alguno de los parámetros mínimos de protección establecidos en las regulaciones internacionales adoptadas por nuestro país.

En ese orden de ideas y tal como se explica, debemos tener presente que en cuanto a la finalidad de la objeción de inexecutable, ***"lo que se busca es evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado. Se ubica, por ende, dentro de lo que en la doctrina se denomina 'el control previo de constitucionalidad' y por el cual se va a verificar previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución o la constitucionalidad de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deba ser sometida a este control."*** (GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto y ROBLES RODRÍGUEZ, Francisco. La Objeción de Inexecutable Constitucional en Panamá. Anuario Iberoamericano de



Justicia Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 5. Año 2001. Página 129).

Es orden de ideas, cabe resaltar que en el año 2004, se introduce el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política que establece que los derechos y garantías deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, lo que conlleva la expansión de las garantías de los derechos humanos reconocidos en los convenios internacionales. Así, la cláusula de los derechos innominados ha logrado potenciar los derechos humanos en el derecho constitucional nacional, de igual forma que el reconocimiento normativo frente a disposiciones tradicionales descritas como programáticas, lo que ha dado paso a que la Corte Suprema de Justicia reconozca todos los convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos por Panamá y además aplique simultáneamente el control de convencionalidad en plano interno, en concordancia con el artículo 4 de la Carta Política, según el cual nuestro país acata las normas del derecho internacional.

Dicho lo anterior, es importante resaltar que desde la perspectiva del Excelentísimo Señor Presidente, tal como lo hemos expuesto en líneas anteriores, el **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020**, debe declararse inexecutable, toda vez que invade el ámbito de competencia que le corresponde al Órgano Ejecutivo al disponer las atribuciones y el desempeño de los servidores públicos (cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial).

Bajo esa premisa, nos corresponde delimitar nuestras ideas, y a propósito de los cargos de infracción, es indispensable advertir los principios de la Separación de Poder en armónica colaboración; las Facultades del Órgano Legislativo y Ejecutivo; la Unidad constitucional y la interpretación sistemática de esa Carta Fundamental; y las regulaciones vigentes adoptadas por el Órgano Ejecutivo respecto de todos los servidores de la administración pública como medidas por causa del Covid-19.

### **3.1 De la separación de los poderes.**

Desde su formulación solemne en el siglo XVIII, el principio de la separación de poderes, como idea que las distintas funciones estatales corresponden a conjuntos de

órganos (poderes) separados, independientes y equilibrados entre sí, se ha considerado un instrumento fundamental para la consecución de los objetivos del constitucionalismo, esto es, para asegurar la organización racionalizada y la limitación del Estado. *“Se trata, en efecto, señala Loewenstein, de un integrante imprescindible del bagaje estándar del constitucionalismo, del dogma más sagrado de la teoría y práctica constitucionales. La comprensión adecuada del principio comprende necesariamente al menos tres momentos: la atención a su formación en los planos conceptual e institucional hasta la obra de Montesquieu; la crítica doctrinal del principio en el plano del Derecho constitucional y la ciencia política, y la supervivencia de ese principio en la realidad, es decir, en la organización actual de los sistemas democráticos de nuestro tiempo”* (Solorzano, Echavarría J. J. “Sobre el Principio de la Separación de Poderes” Revista de Estudios Políticos (nueva Época) número 24, 1981)

Atendiendo la solemnidad y relevancia de ese principio, nuestra constitución dispone en el artículo 2 *“El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan **limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.**”*

Al respecto, es oportuno resaltar que en diversos fallos la Corte Suprema de Justicia, ha precisado que el principio de separación de poderes no es absoluto, sin embargo, debemos recordar que **se trata de una colaboración reglamentada, limitada, a los supuestos autorizados por la Constitución y las leyes.**

Para una mejor comprensión de nuestro enfoque, nos permitimos transcribir un extracto de la Sentencia de 31 de enero de 2000, a través del cual se advierte lo siguiente:

“Numerosos tratadistas han formulado comentarios respecto del mencionado principio, llegando a la ineludible conclusión de que **la separaciones de poderes no es absoluta** y que, en consecuencia, las ramas del poder público han de ejercer sus funciones 'en armónica colaboración'. **El jurista panameño, doctor Dulio Arroyo, después de ofrecer diversos ejemplos relativos a esa 'armónica colaboración', expresa que ésta no es más que un ejercicio armónico de funciones entre las ramas del Poder Público, que sólo puede darse y prestarse en los casos expresa y taxativamente por la Constitución y las Leyes de la República. Es decir, se trata de una colaboración reglamentada, limitada, a los supuestos autorizados por la**



**Constitución y las leyes'** (ARROYO, Dulio. 'Sentido y alcance del artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes de la reforma introducida en 1983', en Estudios de Derecho Constitucional panameño. Compilado por Jorge Fábrega. Editorial Texto Ltda. San José. págs. 151-152). Magistrada Ponente: Mirtza Franceschi de Aguilera).

Tal como se desprende de la norma constitucional y de la sentencia citada, la forma de ejercer el poder público, es mediante las funciones de tipo legislativas, ejecutivas y judiciales. Esas funciones son, en sus actuaciones, limitadas por esa Carta fundamental y la ley, a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que **los administrados y los gobernantes conozcan hasta donde llegan sus derechos y obligaciones** con el propósito de cumplir de manera satisfactoria con los fines del Estado.

Lo anterior cobra relevancia, puesto que el eje central del argumento de inexequibilidad promovido por el activador constitucional, gira en torno a que el **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020**, al ser iniciativa de los miembros de la Asamblea de Diputados, supera el alcance de los derechos y obligaciones que conforme a la naturaleza organizativa de la administración pública y de los servidores le corresponde al Órgano Ejecutivo.

Hasta este punto, puede concluirse que la ausencia de límites en la forma de desenvolvimiento de las relaciones entre los órganos estatales, daría lugar a la disfunción del sistema, lo cual traería como consecuencia la ineficacia en los procesos, el retroceso de la Nación, y en el peor de los casos, la imposibilidad de conseguir el bienestar general encomendado al Estado.

### **3.2 Cómo están conformados y cuáles son las facultades del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo.**

Sobre el particular, nos permitimos señalar que en sus inicios el Poder Ejecutivo estuvo subordinado al Poder Legislativo, teniendo como función velar por el cumplimiento de la leyes; no obstante, el Órgano Ejecutivo no sólo cumple con esa función, sino que atiende una serie de hechos inherente a su naturaleza y que supone múltiples responsabilidades desde la función administrativa.

Dicho lo anterior, veamos cual es la estructura organizativa y las funciones constitucionales ceñidas al Órgano Legislativo y al Órgano Ejecutivo:

“**Artículo 146:** El **Órgano Legislativo** estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa, conforme esta Constitución lo establece.

“**Artículo 159:** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobado, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según lo establece el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.
7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la Ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. **Dictar las normas generales y específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo**, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. **Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional** mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y **distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.**



13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.

14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.

15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados. 17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno."

**"Artículo 175:** El **Órgano Ejecutivo** está constituido por el **Presidente de la República y los Ministros de Estado**, según las normas de esta Constitución."

**"Artículo 176:** El Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo o con la participación del Ministro del ramo respectivo, o con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine esta Constitución."

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

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.

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

3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.

4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.

5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones.

En este caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.

8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.

10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.

11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.

12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.

13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes. 14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.

**16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley"**

En el marco de lo antes expuesto, debemos señalar que si bien el numeral 11 del artículo 158, atribuye al Órgano Legislativo, entre sus funciones, dictar normas generales y específicas a las cuales debe sujetarse el Órgano Ejecutivo, debemos tener presente que, **inmediatamente, el numeral 12 de esa misma norma constitucional, dispone que**



**la estructura de la administración nacional así como la distribución de las funciones y negocios de la Administración, será determinada por ese órgano como consecuencia de la propuesta del Órgano Ejecutivo, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.**

Lo antes señalado, **cobra sustento a la luz del contenido del numeral 16 del artículo 184 del estuto constitucional, el cual advierte que el Órgano Ejecutivo debe ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con la Constitución y la Ley.**

Con relación a las prerrogativas del Órgano Ejecutivo, estimamos oportuno señalar los planteamientos del Doctor Andrés Serra Rojas quien indica que *“La Función Administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concreto o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la presentación de un servicio público o la realización de las demás actividades... La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encausada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servidores públicos y demás actividades que corresponden normalmente al poder ejecutivo”* (SERRA, Rojas A. Derecho Administrativo 5a ed México. 1998).

Expuestas las atribuciones inherentes al Órgano Ejecutivo por mandato constitucional, es claro que ninguno de los presupuestos expresa o materializa la posibilidad que el Órgano Legislativo se atribuya la facultad de promover y establecer el manejo, desempeño de funciones y modalidades laborales de los servidores públicos, en aras de la colaboración armónica de los poderes estatales, pues como hemos explicado, en los apartados que preceden, **esa colaboración es reglamentada y limitada a los supuestos autorizados por la Constitución y las leyes.**

En este punto, este Despacho debe acotar que la iniciativa del **Proyecto de Ley 312 de 2020**, que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situaciones de riesgo por causa del COVID-19, es sin duda altruista; no obstante, no debe

emitirse en contravención de presupuestos y principios jurídicos que fundamentan la estabilidad del Estado.

Nos permitimos afirmar lo anterior, puesto que debemos recordar que el **servidor público, es aquella persona que, precisamente, presta servicios al Estado, por tanto administra los recursos de éste, que son bienes pertenecientes a la sociedad en general; en ese sentido, indicar en el texto impugnado, que la ausencia le será computada al funcionario "como tiempo de servicio que no podrá ser descontado de los permisos personales, tiempo compensatorio, vacaciones, ni de ninguna otra forma que afecte negativamente los derechos de los servidores públicos", contituye una situación que supera y rebasa el marco de juridicidad que rige el actuar de las entidades públicas y la administración del Estado.**

### **3.3. Del Principio de Unidad Constitucional y la interpretación sistemática de esa Carta Fundamental.**

La situación especial que nos encontramos analizando, respecto a las medidas relacionadas a los servidores públicos en situación de riesgo por causa del COVID-19, nos lleva a hacer referencia obligatoria al principio de "Unidad Constitucional", el cual nos permitimos explicar mediante la Sentencia de 19 de julio de 2000, en la cual el Magistrado Sustanciador señaló lo siguiente:

"Sobre el tema, es oportuno traer a colación el comentario que esbozó el Magistrado Arturo Hoyos en su obra 'LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL', quien al referirse al 'Principio de Unidad de la Constitución', dijo lo siguiente:

**'Este principio es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica al plano constitucional. La norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional'. (HOYOS, Arturo, 'LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL', Edit. TEMIS, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, págs. 23-24.)**

A punto seguido, el autor citó la Sentencia de 5 de abril de 1990, en la cual la Corte Suprema de Justicia en Pleno, declaró inconstitucionales diversas normas, indicando lo siguiente:



**'... Mas, sin embargo, ni esta norma ni cualesquiera otras de la 'ley de leyes', debe interpretarse aisladamente, toda vez que, de lo contrario, a juicio de la Corte, se caería en el riesgo de apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, guiándose por el aspecto de su articulado, prescindiendo, así, de los preceptos que conforman su unidad, en cuanto a los principios y temas que la Carta Fundamental postula.**

...

**Esta interpretación, aislada y restrictiva, sin establecer la necesaria concordancia entre los preceptos constitucionales, con olvido de la unidad de la Constitución, impide conocer el verdadero sentido y la finalidad real del estatuto fundamental de la República, como ha ocurrido en el caso de las normas legales acusadas por los demandantes.**

A propósito de este criterio de interpretación basado en la unidad orgánica de la Constitución (que la Corte comparte) el tratadista KONRAD HESSE citado por el Doctor Arturo Hoyos, ha dicho que:

**'... la relación e interdependencia existente entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar en ningún caso sólo la norma aisladamente sino siempre además en el conjunto en el que debe ser situada; todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que eviten contradicciones con otras normas constitucionales. La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentra en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral'**

..." (El resaltado es nuestro).

Este criterio es reiterado y complementado por el autor Linares Quintana, citado por el Dr. César Quintero en la obra 'INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL', y que sobre las reglas de interpretación constitucional, dice:

d) La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes...

e) Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema.' (QUINTERO, César, INTERPRETACION CONSTITUCIONAL, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., Panamá, 1ª Edición, 1999, págs. 36-37)

Es decir, que por deber interpretarse la Constitución como un todo, armónico, no puede considerarse ninguna de sus normas de manera aislada, porque afecta dicho principio de unidad; en consecuencia, cuando están en pugna entre sí, normas constitucionales,

deberá preferirse la interpretación que armonice, y no la que enfrente las normas de dicha jerarquía.

Finalmente y sin perjuicio de lo antes señalado, cabe destacar que el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia, emitió el Decreto Ejecutivo 378 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual estableció medidas para evitar el contagio del COVID-19, en la Administración Pública, de forma obligatoria.

Lo anterior, con la finalidad de preservar la salud de todos los servidores públicos y distinguiendo de estos grupos a los funcionarios con sesenta años o más, aquellos que padecen enfermedades crónicas y las mujeres embarazadas, quienes pueden acogerse a vacaciones vencidas o incluso adelantadas.

Con fundamento en todos los elementos previamente explicados, estimamos que **artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020, deben declararse inexecutable, toda vez que vulnera los artículos 2, 159 (numeral 12), 163 (numeral 1) y 302 del Texto Fundamental.**

En el marco de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **ES INEXEQUIBLE el artículo 2 del Proyecto de Ley 312 de 2020.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 766-20-I