

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1313

Panamá, 22 de septiembre de 2021

Proceso de Inexequibilidad.

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Laurentino Cortizo Cohen**, presenta objeción de inexequibilidad en contra del **Proyecto de Ley 94 de 2019** “Que adiciona artículos a la Ley 56 de 2008, General de Puertos de Panamá”, aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

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 **Proyecto de Ley 94 de 2019**, “Que adiciona artículos a la Ley 56 de 2008, General de Puertos de Panamá”, aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1. Se adiciona el artículo 75-A a la Ley 56 de 2008, así:

Artículo 75-A. Los trabajadores de las empresas concesionarias, contratistas y subcontratistas de puertos y terminales de transporte marítimo devengarán un salario mínimo de cuatro balboas con quince centésimos (B/4.15) la hora en todo el territorio nacional.

Artículo 2. Se adiciona el artículo 116-A a la Ley 56 de 2008, así:

Artículo 116-A. La empresa administradora del puerto será solidariamente responsable de las obligaciones para con los trabajadores tercerizados conforme a lo dispuesto en el Código de Trabajo; por lo que en caso de reclamaciones, estas se presentarán al empleador directo y a la empresa administradora del puerto en conjunto.

Artículo 3. La presente Ley adiciona los artículos 75-A y 116-A a la Ley 56 de 6 de agosto de 2008.

Artículo 4. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 94 de 2019 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los treinta días del mes de agosto del año dos mil veintiuno.”

II. Disposiciones constitucionales que se dicen infringidas.

A juicio del Señor Presidente de la República, **Laurentino Cortizo Cohen**, el **Proyecto de Ley 94 de 2019**, “Que adiciona artículos a la Ley 56 de 2008, General de Puertos de Panamá” 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 4:** La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”

“**Artículo 19:** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”

“**Artículo 20:** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales”

“**Artículo 66.** La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio. En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada. El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores.”

“**Artículo 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

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

2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.
3. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes.
4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.
5. Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.
6. Hacer nombramientos distintos de los que les correspondan de acuerdo con esta Constitución y las leyes.
7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.
8. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.
9. Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.
10. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República. 74 Constitución Política de la República de Panamá Oficina de implementación del Sistema Penal Acusatorio.”

Al sustentar los cargos de infracción el Señor Presidente de la República sostiene que, el **Proyecto de Ley 94 de 2019**, “Que adiciona artículos a la Ley 56 de 2008, General de Puertos de Panamá”, debe declararse inexecutable debido a que transgrede el texto constitucional en sus artículos 2, 4, 19, 29, 66 y 163, toda vez que vulnera la metodología establecida para los ajustes de salario mínimo contemplada en el Código de Trabajo y establece privilegios al grupo de trabajadores portuarios.

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

“Conforme queda evidenciado de la lectura de la parte inicial del artículo 66 del Texto Fundamental este contiene una cláusula de reserva legal, en virtud de la cual la Ley debe establecer el mecanismo o metodología para el ajuste periódico del salario mínimo. Esta norma constitucional está desarrollada en el Libro Primero del Código de Trabajo, Título IV, Capítulo III (Salario y Normas Protectoras), Sección Tercera, sobre Salario Mínimo, donde precisamente se establece la forma o manera para el ajuste periódico del salario mínimo.

...

El principio de separación de poderes o de separación de funciones, como también se le conoce, implica que los órganos del Estado y demás entes que ejercen poder público, tienen atribuciones constitucionales y

legales propias, en cuyo marco deben actuar; sin embargo, para el logro de los fines del Estado, estos requieren actuar de manera coordinada y armónica en aquellas materias reguladas en la Constitución y las leyes, en las que deben cumplir de manera conjunta una atribución, verbigracia el presupuesto general del Estado, la ratificación de servidores públicos, la aprobación de contratos y la expedición de las leyes.

...

En el presente caso, el artículo 2 del Proyecto de Ley No. 94, entraña una potencial violación del principio de separación de poderes, pues, a través del mismo la Asamblea Nacional aprobó un ajuste al salario mínimo de los trabajadores de las empresas concesionarias, contratistas y subcontratistas de puertos y terminales de transporte marítimo, siendo ello materia propia de la competencia del Órgano Ejecutivo.

...

El artículo 19 de la Constitución Política prohíbe la existencia de fueros o privilegios, así como la discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; mientras que el artículo 20 consagra el principio de igualdad ante la ley.

...

Es en razón de la relación que existe entre ambas normas que, al desconocerse la prohibición constitucional de discriminación, o la de crear fueros o privilegios se rompe, a su vez, con la igualdad jurídica que el Texto Fundamental protege.

Estos conceptos, permiten señalar que, de ser adoptada como Ley de la República, la introducción del artículo 75-A a la Ley General de Puertos generaría una situación de privilegio o ventaja a favor de ciertos grupos de trabajadores (de las empresas concesionarias, contratistas y subcontratistas de puertos y terminales de transporte marítimo), toda vez que dispone un aumento directo e inmediato de su salario mínimo a B/.4.15, sin que respecto a los mismos se haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en el Código Laboral, para el resto de los trabajadores del país.

Dicha situación de privilegio o ventaja se aprecia más claramente al considerar que el último ajuste del salario mínimo en Panamá se hizo a través del Decreto Ejecutivo No. 424 de 31 de diciembre de 2019, que según el artículo 174 del Código de Trabajo rige al menos durante los años 2020 y 2021. Sin embargo, el ajuste/aumento proyectado por el artículo 75-A, aprobado por la Asamblea Nacional, entraría a regir antes de haber culminado el año 2021, en virtud de que el artículo 4 del Proyecto de Ley No. 94, dispone que esta Ley comenzará a regir el día siguiente de su promulgación. En consecuencia, los trabajadores de las empresas concesionarias, contratistas y subcontratistas de puertos y terminales de transporte marítimo, recibirán el ajuste a su salario mínimo en un lapso inferior al del resto de los trabajadores del país.

...

La República de Panamá es signataria de múltiples convenios internacionales sobre derechos humanos, entre los cuales están la

Convención Interamericana de los Derechos Humanos, aprobada a través de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 14 de 1976. Ambos convenios consagran normas que obligan a los Estados a garantizar el derecho a la igualdad ante la ley y ante las autoridades, así como a protegerlas de cualquier forma de discriminación.

En el caso de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, su artículo 24 establece que ‘Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley’...

Dicho lo anterior, cabe anotar que, de entrar a regir como Ley de la República, el Proyecto de Ley 94 de 2019 podría violar los preceptos convencionales citados, por las mismas razones que se enunciaron al examinar la infracción de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política. Es decir, que la citada iniciativa podría infringir el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de cualquier tipo de discriminación, en la medida en que crea un privilegio o ventaja irrazonable a favor de los trabajadores de las empresas concesionarias, contratistas y subcontratistas de puertos y terminales de transporte marítimo, a quienes se les proyecta aumentar el salario mínimo en condiciones más ventajosas y mediante un procedimiento distinto del regulado en el Código de Trabajo para el resto de los trabajadores del país, con la agravante de que ese aumento del salario mínimo entraría a regir al día siguiente de promulgada la futura ley, no así para los demás trabajadores del país, cuyo salario mínimo entraría en un proceso de revisión a partir del año 2022.

La República de Panamá es miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, como tal, ha ratificado una gran cantidad de convenios internacionales en materia laboral, entre los cuales se encuentra el Convenio 026 (1928), sobre métodos para la fijación de salarios mínimos, aprobado a través del Decreto de Gabinete No. 170 de 4 de junio de 1970, vigente desde el 19 de junio de 1970.

... Conforme se expuso en párrafos precedentes, la legislación panameña, establece que el salario mínimo debe fijarse o ajustarse por lo menos cada dos años, por medio de Decreto expedido por el Órgano Ejecutivo, atendiendo la recomendación que para tal efecto realice la Comisión Nacional de Salario Mínimo, conformada de manera tripartita por los trabajadores, empleadores y el sector gubernamental. De no llegarse a un consenso entre trabajadores y empleadores, corresponderá al Ejecutivo determinar dicho ajuste.

En la presente ocasión, es claro que para el proyectado ajuste del salario mínimo a los trabajadores de las empresas concesionarias, contratistas y subcontratistas de puertos y terminales de transporte marítimo, contenido en el artículo 1 del Proyecto de Ley 94, que adiciona el artículo 75-A a la Ley 56 de 2008, no se aplicó la legislación laboral vigente, en la medida en que se obvió, en términos absolutos, la metodología establecida en el Código de Trabajo y además, en ese proceso no participaron los empleadores y trabajadores a través de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, todo lo cual implica una

potencial infracción al numeral 2.2 del artículo 3 del Convenio 026 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual la República de Panamá es signataria.

...” (Cfr. fojas 4 -11 del expediente judicial).

III. Informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales.

“A la luz de la fundamentación sobre la inexecutable en su conjunto del Proyecto de Ley N° 94 por parte del Presidente de la República, la Comisión no comparte el criterio de inexecutable presentado por el Presidente de la República, es decir, que lo haya objetado en su conjunto por inexecutable, habida cuenta que únicamente el artículo 1 del Proyecto de Ley, de un total de 4 artículos, fue refutado, lo que corresponde comúnmente a una objeción parcial, y por tanto, subsanable para darle la viabilidad respectiva; no obstante lo anterior, lo calificó en su conjunto, lo que arrojó como consecuencia, que el mismo sea debatido en tercer debate, para decidir únicamente sobre su insistencia, sin posibilidad de reformarlo.

Por otro lado, y contrario sensu de lo expresado en el veto presidencial, el artículo 66 de la Constitución Política, faculta al Órgano Legislativo para establecer el mecanismo o metodología de ajustar el salario mínimo, que es precisamente lo que hace el Proyecto de Ley N° 94, en su artículo 1, al fijar un salario mínimo para los trabajadores de este sector, esto es, ejercer su función legislativa.

En otro orden de ideas, la Comisión considera que este tema no ha sido correctamente regulado a través del Código de Trabajo, y por ello, este Órgano del Estado, contempla en el Proyecto de Ley N° 94, la introducción de estos aspectos en una nueva normativa, esto es, la de la Ley 56 de 2008, General de Puertos de Panamá; mas no desconocer la metodología establecida en el Código de Trabajo, como erróneamente señala el Presidente de la República. Por ello, no es entendible lo expresado por el Presidente de la República, de que el presente proyecto de ley trastoca el principio de separación de los poderes, dado de que la Asamblea Nacional está cumpliendo con su función constitucional de legislar.

En esta dirección, se puede entender que este Órgano del Estado haya aprobado la Ley 150 de 2020, que dicta normas para la protección del trabajador portuario; en el ejercicio de la mencionada facultad legislativa de la Asamblea Nacional, tal como es mencionado en el veto presidencial, en sus conclusiones.

Finalmente, con respecto a que el proyecto de ley trastoca el principio de igualdad y que crea fueros y privilegios, consagrados tanto en la Constitución Política, como en ciertos Convenios Internacionales, esta Comisión advierte que el Proyecto de Ley N° 94 busca es proteger un amplio sector de trabajadores, no únicamente de una empresa en particular, lo que le haría bien a todo trabajador de este sector, que por razón de las arduas tareas que realizan y que al final del ciclo de vida de se produce un gran desgaste, se considera prudente proteger e

incentivar con este proyecto de ley.” (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para dar inicio a este análisis, es importante recordar que el término inexecuibilidad, 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 ‘inexequibles’ 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 inexecuibilidad, *“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 Inexequibilidad 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 Proyecto de Ley bajo análisis es inexecutable, toda vez que fue adoptado al margen de la metodología del Código de Trabajo y supone privilegios a un grupo de trabajadores (Cfr. fojas 4-11 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 nuestra Carta Fundamental.

4.1 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”* (Solorsano, 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 la 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 parte de los argumentos de inexecutableidad promovidos por el activador constitucional, giran en torno a que el aumento del salario mínimo de los trabajadores portuarios, al ser iniciativa única de los miembros de la Asamblea de Diputados, supera el alcance de participación y decisión que conforme a la naturaleza legal sobre la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo, es inherente a ser propuesta por el Órgano Ejecutivo.

4.2 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 las leyes; no obstante, el Órgano Ejecutivo no sólo cumple con esa función sino que tiene una serie de actuaciones propias de su naturaleza, lo que supone múltiples responsabilidades incluyendo aquellas que operan desde la función administrativa.

Sobre el particular, veamos cuál es la estructura organizativa y las funciones constitucionales ceñidas a dichos Órganos del Estado:

“**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, **el numeral 2 del artículo 159 de la norma constitucional, es claro al establecer que el Órgano Legislativo tiene entre sus funciones expedir la Ley general de sueldos, refiriéndose a aquella ley salarial que sea propuesta por el Órgano Ejecutivo.**

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

Expuestas las atribuciones inherentes a los Órganos Estatales por mandato constitucional, **es claro que al Órgano Legislativo no se le atribuye la facultad exclusiva de promover y establecer aumentos del salario mínimo al margen de los métodos legales establecidos para el ajuste periódico de dichas remuneraciones.**

Al analizar la materia objeto de la litis, es importante tener presente que las normas adoptadas en materia de derecho laboral, obedecen a criterios de índole convencional que suponen la protección de los derechos humanos, razón por la cual el siguiente apartado tiene como objetivo hacer referencia a esos compromisos internacionales suscritos por Panamá, incluyendo las metodologías adoptadas para establecer el salario mínimo de acuerdo a la Organización Mundial del Trabajo.

4.3 El Derecho al Trabajo como Derecho Humano.

El derecho al trabajo fue clasificado entre los Derechos Humanos antes denominados de Segunda Generación, incorporados en la Declaración Universal, aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En ese contexto la protección y aseguramiento de los Derechos Humanos se consignaron en el artículo 17 de la Constitución Política de la República, tal como se transcribe a continuación:

"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida honra y bienes a los nacionales

dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona."

En ese orden de ideas, también es oportuno resaltar que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, el 2 de mayo de 1948, ratificada por Panamá en el año 2000, consagra el derecho al trabajo y a una justa retribución, en su artículo XIV, que señala lo siguiente: *"Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo"*.

Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconocida por la República de Panamá y proclamada el 10 de diciembre de 1948, dispone en su artículo 23 que: *"toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo"*.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la República de Panamá, mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1976, manifiesta en su artículo 26, que: *"todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley"*.

Lo anterior cobra relevancia puesto que las normas internacionales referidas, tienen como propósito la protección del derecho al trabajo, promoviendo principios para la adopción de políticas y mecanismos que garanticen el mismo.

4.4 El Salario Mínimo y su metodología de aplicación de acuerdo a la Organización Mundial del Trabajo.

En virtud de lo antes expuesto y en la búsqueda de una definición precisa sobre el salario mínimo, estimamos oportuno destacar el concepto publicado en la página web de la Organización Mundial del Trabajo, el cual dice así:

“El salario mínimo se ha definido como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual

...

Los sistemas de salarios mínimos deberían ser definidos y diseñados de tal forma que actúen como complemento y refuerzo de otras políticas sociales y de empleo que tienen por objeto establecer las condiciones de empleo de trabajo (por ejemplo, las políticas en materia de negociación colectiva).

Con el transcurso del tiempo, la finalidad del salario mínimo se ha transformado, y éste ya no se considera simplemente como herramienta de política aplicable de forma selectiva en algunos sectores de bajos salarios, sino que se ha convertido en un instrumento de cobertura mucho más amplia.

Esta evolución puede observarse en las disposiciones de diversos convenios de la OIT:

- **El Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)**

- Adoptado varios decenios más tarde, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) ...” (El resaltado es nuestro).

En virtud de lo antes expuesto, es oportuno señalar que en Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos el 16 de junio de 1928. Para una mejor comprensión citamos los siguientes artículos:

“Artículo 1:

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos.

2. A los efectos de este Convenio, el término industrias comprende las industrias de transformación y el comercio.

Artículo 2: Todo Miembro que ratifique el presente Convenio quedará en libertad para decidir, **previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores**, cuando dichas organizaciones existan en la industria o partes de la industria en cuestión, a qué industrias o partes de industria, y especialmente a qué industrias a domicilio o partes de estas industrias, **se aplicarán los métodos para la fijación de salarios mínimos previstos en el artículo 1.**

Artículo 3: Todo Miembro que ratifique el presente Convenio quedará en libertad de **determinar los métodos para la fijación de salarios mínimos y la forma de su aplicación.**

Sin embargo:

(1) **Antes de aplicar los métodos a una industria, o parte de una industria determinada, se consultará a los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados**, incluidos los representantes de sus organizaciones respectivas, cuando dichas organizaciones existan, y a cualquier persona, especialmente calificada a estos efectos por su profesión o sus funciones, a la que la autoridad competente crea oportuno dirigirse.

(2) **Los empleadores y trabajadores interesados deberán participar en la aplicación de los métodos en la forma y en la medida que determine la legislación nacional**, pero siempre en número igual y en el mismo plano de igualdad.

(3) Las tasas mínimas de salarios que hayan sido fijadas serán obligatorias para los empleadores y trabajadores interesados, quienes no podrán rebajarlas por medio de un contrato individual ni, excepto cuando la autoridad competente dé una autorización general o especial, por un contrato colectivo.” (El resaltado es nuestro).

De lo antes expuesto, queda claro que el compromiso internacional ratificado por Panamá, mediante el Decreto de Gabinete No.170 de 4 de junio de 1970, publicado en la Gaceta Oficial No. 16,626 de 16 de junio de 1970, establece la responsabilidad del Estado frente a la adopción de un método para fijar el salario mínimo.

Bajo la premisa anterior, se advierte que el artículo 66 del Texto Fundamental dispone que la **Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, y en ese contexto, observamos que el Código de Trabajo señala lo siguiente:**

“Artículo 174: El salario mínimo será fijado periódicamente, por lo menos cada dos años, atendiendo a la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo y por decreto del órgano ejecutivo.

Artículo 175: Cuando no se hubiere fijado el salario mínimo para determinada profesión u oficio, se aplicará el señalado en la actividad donde se preste el servicio.

Artículo 176: La fijación del salario mínimo modifica automáticamente la cláusula de salarios de los contratos y convenciones de trabajo que estipulen uno inferior.

Artículo 177: Para la determinación del salario mínimo se tendrá en cuenta:

1. Las diferencias regionales en el costo de vida.
2. La política económica y social general del país, en los aspectos del desarrollo nacional integral y sostenido.
3. La política de empleo y de redistribución de ingresos.
4. La naturaleza y el riesgo del trabajo.
5. Las condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice el trabajo.
6. Cuando fuere procedente, las diferencias entre las profesiones u oficios.

Artículo 178: Los salarios mínimos fijados por el Órgano Ejecutivo, se aplicarán a cada actividad industrial, comercial o agropecuaria a que se refieran. Si un establecimiento industrial, comercial o agropecuario se dedica a varias actividades, le será aplicable a cada una de ellas el salario mínimo decretado para la respectiva actividad. No obstante, si un trabajador presta servicios indistintamente en varias actividades desarrolladas por el establecimiento, tendrá derecho devengar el salario mínimo más favorable. El salario mínimo por profesión u oficio se aplicará sólo cuando fuere más favorable al trabajador que el fijado para la actividad donde se preste el servicio.” (El resaltado es nuestro)

Lo anterior cobra sustento ante los plenatamientos de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, a través de la Sentencia de 19 de mayo de 1994, en la cual se señala lo que me permito transcribir para una mejor comprensión:

“ ...

No obstante, la violación aludida del artículo 153 numeral 2º de la Constitución Nacional nos proporciona el elemento final para cimentar el criterio que esta Superioridad ha venido sosteniendo a lo largo de este estudio.

La precitada norma constitucional faculta a la Asamblea Legislativa para la aprobación de la Ley General de Sueldos que le sea propuesta por el Ejecutivo.

Lo anterior implica que sólo al Ejecutivo corresponde la elaboración de la Ley General de Sueldos para todo el Sector Público, con mayor razón toda iniciativa que beneficie a un sector determinado de los servidores públicos debe gestarse por parte de la autoridad administrativa superior del Gobierno, quien ejecuta

los programas y políticas del Estado: el Ejecutivo, quien dirige, gobierna y administra sus asuntos de manera concreta y directa.

La Corte conceptúa, que este proyecto de ley **afecta la potestad del Órgano Ejecutivo** en la elaboración del Presupuesto General del Estado porque limita la elaboración del cálculo proyectivo de ingresos y egresos al imponerle cargas al presupuesto, que aunque no pongan en peligro su factibilidad y equilibrio, tales cargas al Tesoro Público emergen de un proyecto de ley con un alcance futuro significativo y que se aparta de las regulaciones constitucionales y legales preexistentes, de carácter general. Con ello, **se vulnera la disposición constitucional recogida en el numeral 1 del artículo 157 del Texto Fundamental, que dispone que es prohibido a la Asamblea Legislativa expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución.**

En consecuencia, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA INEXEQUIBLE** el Proyecto de ley "Por la cual se modifica la Ley N° 47 de 20 de noviembre de 1979, **que establece la Política Salarial para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación** y se dictan otras medidas relacionadas con dicha política." (El resaltado es nuestro).

La sentencia referida en las líneas que anteceden, nos permite observar el análisis realizado por la Corte Suprema de Justicia en Pleno en una situación similar, en la cual el Órgano Legislativo, si bien está facultado para participar de las políticas que en materia salarial se requieran, su aprobación debe ser en armónica colaboración con el Órgano Ejecutivo, ello de conformidad con el numeral 2 del artículo 159, el numeral 16 del artículo 184, y el artículo 66 de la Carta Magna.

4.5 Del Principio de Unidad Constitucional y la interpretación sistemática de esa Carta Fundamental.

La situación especial que nos encontramos analizando, respecto a las facultades de dos Órganos Estatales, en cuanto a la aprobación del salario mínimo de los trabajadores, 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)

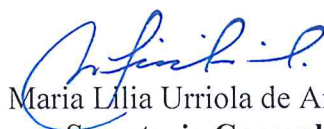
Es decir, que por deber interpretarse la Constitución como un todo, armónico, no puede considerarse ninguna de sus normas de manera aislada, porque afecta dicho principio de unidad; en consecuencia, cuando están en pugna entre sí, normas constitucionales, deberá preferirse la interpretación que armonice, y no la que enfrente las normas de dicha jerarquía.

En el marco de lo antes expuesto, estimamos el proyecto de ley impugnado vulnera la Constitución Política de la República y ese sentido, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **ES INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley 94 de 2019** “Que adiciona artículos a la Ley 56 de 2008, General de Puertos de Panamá”,

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Maria Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 874672021