

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 470

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de diciembre de 2005

**Proceso de  
Inconstitucionalidad**

Acción presentada por el licenciado Carlos Ayala Montero, en representación de **Alfredo Berrocal**, para que se declare inconstitucional el artículo 19 de la Ley Núm.52 de 13 de diciembre de 2000 que reorganiza la **Caja de Ahorros**.

**Concepto**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**

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

**I. El acto acusado como inconstitucional.**

El promotor de la acción de inconstitucionalidad solicita que se declare inconstitucional el artículo 19 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, por la cual se reorganiza la Caja de Ahorros, que expresa:

**“Artículo 19:** La Caja de Ahorros tendrá, además, el número de Gerentes, otros funcionarios de jerarquía y demás empleados necesarios para su buena marcha. El Gerente General no podrá nombrar como subalterno a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni su cónyuge.

Los servidores de la Caja de Ahorros tendrán estabilidad y sólo podrán ser destituidos con base en las causales

establecidas en la Ley de Carrera Administrativa y en el Reglamento Interno, según los procedimientos y garantías que éstos establecen. Ningún funcionario de la Institución podrá ser sancionado, trasladado ni destituido por razón de sus ideas o afiliación política.

El funcionario despedido podrá interponer las acciones y recursos legales establecidos en la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general.

Si el despido es declarado injustificado por la autoridad competente, el funcionario podrá optar por el reintegro al cargo o por la indemnización, conforme a la escala establecida en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.

La Caja de Ahorros cancelará los salarios caídos y la indemnización en los casos de despidos injustificados, más las costas del proceso en un término no mayor de quince días desde que se produce el derecho.

El Gerente General podrá dar por finalizada la relación laboral, aun cuando no exista causa justificada, y pagará al funcionario una indemnización de acuerdo con la escala establecida en el Código de Trabajo."

## **II. Disposiciones constitucionales señaladas como violadas y los conceptos de la violación.**

El demandante considera violados los artículos 278 y 300 de la Constitución Política referentes a la previsión de las entradas y gastos en el Presupuesto y principios sobre el nombramiento y remoción de los servidores públicos, respectivamente, que a la letra dicen:

**"Artículo 278:** Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo Presupuesto. No se

percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto.”

- o - o -

**“Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”

Según el actor, la violación del artículo 278 es directa y consiste en la falta de cumplimiento de su texto, pues el artículo 19 de la Ley 52 de 2000 autoriza al Gerente General de la Caja de Ahorros a hacer gastos en concepto de indemnización que no están previstos en el Presupuesto.

Añade que la tabla a que hace alusión la norma demandada de inconstitucional, no es cuantificable, pues la suma líquida de la indemnización dependerá de la antigüedad de cada funcionario afectado y por ello no es posible determinar el costo anual de las indemnizaciones y en consecuencia no pueden preverse en el presupuesto de la institución.

En cuanto al artículo 300 de la Constitución Política considera que la violación es directa y consiste en la falta de cumplimiento de su texto, toda vez que los criterios para la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos están expresados con claridad y precisión en la norma constitucional; mientras que la norma demandada faculta al

Gerente General de la Caja de Ahorros para que discrecionalmente finalice la relación laboral con cualquier servidor público sin una causa justificada previamente establecida en la Ley.

### **III. Examen de Constitucionalidad.**

La Ley Núm.52 de 13 de diciembre de 2000 reorganiza la Caja de Ahorros, como una entidad pública, autónoma y con régimen propio establecido en dicha Ley y en sus reglamentos.

El **artículo 19** de la Ley 52 de 2000, demandado por inconstitucional, regula varios aspectos relacionados con el personal que labora en esa entidad bancaria del Estado, a saber: número de Gerentes, prohibición de nombrar parientes como subalternos, estabilidad de sus servidores, sometimiento a la Carrera Administrativa en cuanto a destituciones, garantías para el servidor sancionado, el derecho que tiene el trabajador a solicitar el reintegro o la indemnización en caso de despido injustificado, la obligación de la Caja de Ahorros de pagar los salarios caídos, costas del proceso y la indemnización en caso de despido injustificado, y la facultad que se otorga al Gerente General de la Caja de Ahorros para dar por finalizada la relación laboral, aún cuando no exista causa justificada, con el pago de la indemnización correspondiente según la escala establecida en el Código de Trabajo.

Por su parte, el **artículo 278 constitucional** prevé, como principio para todas las instituciones públicas, que las entradas y salidas, es decir, ingresos y gastos de los tesoros públicos deben estar contemplados en el Presupuesto

(General del Estado), de lo contrario, no se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se **pagarán** gastos no previstos en el presupuesto.

La Procuraduría de la Administración no coincide con el actor en el sentido que el derecho de indemnización establecido en el artículo 19 de la Ley 52 de 2000, viola el **artículo 278 constitucional** porque no está previsto como gasto en el Presupuesto; a nuestro modo de entender, éste no es más que una estimación anual de los ingresos y gastos del Estado, lo cual no impide que puedan darse gastos no previstos, como en efecto ocurre, con el caso de las indemnizaciones (judiciales o extrajudiciales) a cargo del Erario, que pasan entonces a contemplarse en el siguiente Presupuesto o se cubren con otros mecanismos autorizados por la Ley para efectuar pagos o hacer gastos no contemplados en el Presupuesto correspondiente.

Por tanto, no encontramos infracción directa ni en ningún otro concepto al **Artículo 278** de la Constitución Política.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley 52 de 2000 otorga al Gerente General de la Caja de Ahorros una facultad discrecional en materia de recursos humanos, que le permite terminar la relación laboral de sus subalternos con la institución, sin causa justificada, pagando a los servidores públicos así despedidos una indemnización de conformidad con la misma escala establecida en el Código de Trabajo para los empleados del sector privado.

Concretamente, esta disposición legal establece dos situaciones para el pago de la indemnización:

1. Cuando el despido es declarado injustificado por la autoridad competente; y,

2. Cuando el Gerente General de la Caja de Ahorros dé por finalizada la relación laboral aun cuando no exista causa justificada.

El **Artículo 300** de la Constitución Política, que se estima violado, ciertamente dispone que el nombramiento y remoción de los servidores públicos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, pero agrega: "... salvo lo que al respecto dispone esta Constitución".

En ese sentido, observamos que la facultad prevista en el artículo 19 de la Ley 52 de 2000, que le permite al Gerente General de la Caja de Ahorros dar por finalizada la relación laboral, aun cuando no exista causa justificada, con el pago de una indemnización, tiene su fundamento en el artículo 302 constitucional, que dice: "Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, **destituciones, cesantía** y jubilaciones **serán determinadas en la Ley...**".

En concordancia con lo explicado, el artículo 305 de la Constitución Política, instituye las carreras en la función pública, estableciendo en el último párrafo que "La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración."; y los artículos 17 y 18 que se refieren, respectivamente, a que

los **derechos y garantías** consagrados en este instrumento jurídico deben ser considerados **mínimos**, así como el **principio de estricta legalidad**, rector de la actuación de los servidores públicos.

Sobre la facultad discrecional de remoción en los cargos públicos, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 7 de junio de 2002, dijo:

“A juicio del Pleno, los planteamientos del accionante no son correctos ni pueden derivar en un pronunciamiento de inconstitucionalidad del artículo que se esgrime vulnera la Constitución, toda vez que como salta a la vista, el objeto de la norma legal impugnada, es establecer qué facultades tiene el Administrador o Administradora de la ANAM en materia de administración del recurso humano adscrito a la entidad oficial...

**El Pleno y la Sala Tercera de esta Corporación han reconocido con anterioridad, que entre las facultades que ostentan las autoridades nominadoras está precisamente la de remover al personal a su cargo. Por regla general, quien tiene la potestad de proveer un cargo o destino público posee también la potestad de ejercer otras acciones de personal como las enunciadas en el artículo demandando, entre las que se lista remover o destituir al correspondiente funcionario...**

La jurisprudencia ha sido terminante en el sentido que cuando el respectivo servidor oficial no está amparado por un régimen de carrera pública o Ley especial, basado en el mérito, que le concede estabilidad, el sistema que rige es el libre nombramiento y remoción, salvo lo que disponga al respecto la Constitución...” (Lo resaltado es nuestro)

En conclusión, el contenido del artículo 19 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000 se ajusta a lo preceptuado en los artículos 278 y 300 de la Constitución Política.

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 19 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, que reorganiza la Caja de Ahorros.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Oscar Ceville**  
**Procurador de la Administración**

OC/19/mcs

Alina Vergara de Chérigo  
Secretaria General, a.i.