

Vista N°479

2 de diciembre de 1998

Acción de Inconstitucionalidad

Concepto Interpuesta por el Licdo. Ernesto Cedeño Alvarado, para que se declare Inconstitucional el primer párrafo del Artículo 1, de la Ley N°61 de 20 de agosto de 1998, Por la cual se establece el Retiro por Edad de algunos Servidores Públicos.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia: (Pleno).

En virtud del traslado que nos ha conferido Vuestra Augusta Corporación de Justicia, mediante providencia fechada 16 de noviembre de 1998, de la Acción de Inconstitucionalidad incoada por el Licdo. Ernesto Cedeño Alvarado, contra el primer párrafo del artículo 1, de la Ley N°61 de 20 de agosto de 1998, Por la cual se establece el Retiro por Edad de algunos Servidores Públicos, procedemos a emitir nuestro Concepto de conformidad con lo estatuido en el artículo 348, numeral 6, y el artículo 2554, ambos del Código Judicial, en los siguientes términos:

Concepto de la Procuraduría de la Administración

El accionante considera que el primer párrafo, del artículo 1, de la Ley N°61 de 1998, infringe lo estipulado en los artículos 19 y 295 de nuestra Carta Política Nacional, los cuales a la letra expresan:

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

- o - o -

Artículo 295: 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. □

Como concepto de la violación, el Licdo. Ernesto Cedeño expuso lo que a seguidas se copia:

□ El primer párrafo del artículo 1 de la Ley 61 de Marras, viola directamente el artículo 19 de la Carta Magna por comisión, toda vez que en el párrafo acatado se discrimina a un sector de la población únicamente por la edad (75) años). Huelga externar que la edad forma parte integral del género `nacimiento □ que se establece en el artículo 19 de nuestro Estatuto Fundamental; razón por la cual ninguna ley puede conculcar los derechos que tiene un ciudadano patrio para laborar, por nombramiento, dentro del engranaje estatal.

El primer párrafo del artículo 1 de la Ley 61, consabida, viola directamente, por omisión el último párrafo del artículo 295 Constitucional (a contrario sensu), toda vez que la única forma en que se puede prescindir de los servicios de un funcionario con estabilidad, es por la incompetencia, falta de lealtad y de moralidad en el servicio y nunca por la edad.

No existe ningún criterio científico, ni idóneo que externe que un individuo con 75 años de edad no reúne los requisitos de competencia, lealtad y moralidad, propios para permanecer en un cargo público, amén de que puede ser plausible y por lo tanto digno de encomio la experiencia de un sujeto en el cargo. En la medida en que un servidor público con estabilidad vulnere algunos de los 3 requisitos plasmados en la norma Constitucional en comentario (competencia, lealtad o moralidad) es cuando se le puede impedir que continúe en el ejercicio de un puesto público. □ (Cf. f. 2)

Esta Procuraduría analizará estos cargos de Inconstitucionalidad, del mismo modo en que han sido planteados.

Antes de entrar a analizar los cargos de Inconstitucionalidad que se le endilgan a los artículos 19 y 295 de la Constitución Política Nacional, consideramos importante aclarar en primera instancia, lo que se conceptúa como □ Igualdad ante la Ley □, para tener una visión más amplia sobre el tema controvertido.

Para el distinguido jurista panameño Dr. César Quintero, la igualdad ante la ley significa que: □ ninguna categoría o grupo de habitantes de un Estado debe ni puede tener más derechos que otros. □ (Véase □ Derecho Constitucional □, Tomo I, Edit. Imprenta Antonio Lehmann, San José - Costa Rica, 1967, pág. 137).

Esta concepción conlleva a señalar que, todos los habitantes de la República de Panamá tenemos iguales derechos frente a la Ley.

Sin embargo, a nuestro juicio, no existe tal igualdad ya que, no todos los habitantes poseemos los mismos privilegios y prerrogativas, así lo ha indicado el distinguido Constitucionalista Panameño - Dr. César Quintero -, quien comentó lo siguiente:

□ □ no todos tiene ni pueden tener exactamente los mismos derechos. Los panameños menores de edad, como ya indicamos, no tienen derechos políticos. Los analfabetos no pueden ejercer ciertos cargos públicos. Los que no hayan cumplido 25 años de edad no pueden ser diputados ni Ministros de Estado. Los que no sean panameños por nacimiento no pueden llegar a ser Presidente de la República. Los que no tienen títulos de Derecho no pueden ser Magistrados de la Corte Suprema. Los Ministros de los cultos religiosos no pueden ejercer cargos públicos.

Los pocos ejemplos que, entre muchos otros, hemos mencionado, nos demuestran, pues, que no es cierto que todos los nacionales, ni siquiera todos los ciudadanos, tengan exactamente los mismos derechos. Y menos cierto es que los extranjeros que se hallen en el país gocen de todos los derechos reconocidos a los nacionales. □ (Véase. Quintero, César. □Derecho Constitucional□ , p.p. 138).

Al comparar lo explicado por el Dr. César Quintero, con el caso sub júdice vemos que, si bien, legalmente debe existir igualdad de derechos para todos los ciudadanos panameños, no podemos olvidar que, los derechos y prerrogativas reconocidos en el supracitado artículo 19 de la Constitución Política Nacional, deben ajustarse a la realidad de cada individuo. Por tanto, los Servidores Públicos deben hacer uso del derecho al descanso con una remuneración decorosa, después de haber prestado sus servicios eficientemente en el engranaje Estatal, para que puedan gozar dignamente los años que le quedan de vida.

Es importante destacar que, el propio artículo 1, de la Ley N^o61 de 1998, concede a los Servidores Públicos que tengan setenta y cinco años (75) de edad y no cuenten con las cantidades de cuotas necesarias para su retiro, hacer uso del beneficio de una pensión de vejez, la cual será cargada al Tesoro Nacional; pero, con la limitación de haber prestado sus servicios al Estado, por cinco (5) años.

En consecuencia, opinamos que, no se está conculcando el derecho al trabajo, tal como lo quiere hacer ver el Licdo. Ernesto Cedeño, toda vez que es viable que las personas que se les haya concedido una pensión de vejez, por la Caja de Seguro Social, puedan seguir laborando hasta los setenta y cinco años de edad, conforme lo dispuesto en el artículo 1, de la Ley N^o61 de 20 de agosto de 1998, y así tener el tiempo necesario para gozar plenamente del descanso por vejez.

Cabe destacar que, las razones que motivaron al legislador para emitir el primer párrafo, del artículo 1, de la Ley N^o61 de 1998, es que las personas mayores de setenta y cinco (75) años de

edad, puedan gozar plenamente de una jubilación decorosa, luego de haber brindado su mayor esfuerzo al Estado.

Por otra parte, estimamos que, cuando el supracitado artículo 19 de nuestra Constitución Política Nacional, habla de nacimiento, se está refiriendo al lugar o territorio donde la persona nace; al hacer alusión a la raza, es la casta o linaje adquirido por la persona según sus genes hereditarios; la clase social, es la distinción entre una y otra persona en la sociedad; el sexo, es una condición orgánica obtenida cuando el individuo nace, lo cual diferencia al hombre de la mujer; la religión, es la creencia o culto y las ideas políticas, es la diferencia de pensamientos partidistas.

Entonces, cuando el artículo 19 de nuestra Carta Magna, indica que: No habrá fueros ni privilegios personales por razón de nacimiento , se está refiriendo a que no habrá distinción entre un individuo y otro por el lugar o sitio en donde nace.

Por ende, como el primer párrafo del artículo 1, de la Ley N^o 61 fechada 20 de agosto de 1998, hace alusión a la edad, cuando indica que los servidores públicos deberán retirarse definitivamente del sector estatal a la edad de los setenta y cinco (75) años, no está afectando lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política Nacional, el cual prohíbe fueros o privilegios por razón del lugar o sitio de nacimiento de los individuos.

Por tanto, estimamos que, no existe ningún tipo de desafuero a favor de la masa trabajadora del sector público, por razón de raza, nacimiento, clase social, religión e ideas políticas, con la expedición del primer párrafo del artículo 1, de la Ley N^o 61 de 1998.

Para concluir, opinamos que, la edad no forma parte del género nacimiento , establecido en el artículo 19 de la Constitución Política Nacional; de manera que, el referido párrafo primero del artículo 1 de la Ley N^o 61 de 1998, no es Inconstitucional.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad, que se le endilga al artículo 295 de nuestro Texto Constitucional, es dable dejar sentado que el primer párrafo del artículo 1, de la Ley N^o 61 de 1998, no está atentando el derecho al trabajo de los servidores públicos; en virtud que, pueden continuar laborando después de haber obtenido su pensión de vejez, hasta la edad de setenta y cinco (75) años, pues, toda persona se merece un descanso remunerado, luego de haber brindado su mayor esfuerzo físico y mental al Estado, tal como lo hemos dejado sentado en párrafos anteriores.

Este Despacho considera importante dejar plasmado que, si el servidor público no ha obtenido el cargo que desempeña a través de un Concurso de Méritos, la autoridad máxima puede prescindir de sus servicios en cualquier momento, dado que su nombramiento es de carácter discrecional.

Distinto sería el caso, si el Servidor Público es favorecido con un Concurso de Méritos, ya que adquiere una estabilidad relativa, pues, la misma está condicionada a la competencia, lealtad o moralidad que demuestre en el ejercicio del cargo; dado que, si incurre en actos que atentan contra la imagen de la institución, puede ser destituido del cargo, a pesar de tener estabilidad en su puesto de trabajo.

Sin embargo, cuando un funcionario público llegue a la edad de setenta y cinco (75) años, deberá acogerse a la jubilación por vejez otorgada por la Caja de Seguro Social, porque se hace necesario que el ser humano disfrute de un descanso remunerado, después de haber trabajado arduamente a lo largo de su vida.

Por todo lo expuesto, somos de la opinión, que el primer párrafo del artículo primero de la Ley N^o 61 de 20 de agosto de 1998, no es Inconstitucional, toda vez que no se está conculcando el derecho al trabajo y la estabilidad en el cargo de los Servidores Públicos.

En consecuencia, este Despacho solicita respetuosamente al Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, declare que no es Inconstitucional el primer párrafo, del artículo primero, de la Ley N^o61 de 20 de agosto de 1998, puesto que no infringe los artículos 19 y 295 de la Constitución Política de Panamá, así como ningún otro artículo de este Texto Constitucional.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General