

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 630

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de junio de 2010

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

El licenciado **Pablo Elías González Ross**, actuando en su propio nombre y representación, interpone acción de inconstitucionalidad, contra el texto **"Pagar las pólizas de seguros de vida y de accidentes de los trabajadores de la seguridad privada, hasta por un monto mínimo de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) por agente. Este monto será revisado cada dos años por el Órgano Ejecutivo."**, que constituye el literal b) del numeral 31 del artículo 128 del Código de Trabajo, adicionado por el artículo 1 de la ley 9 de 15 de marzo de 2010.

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

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

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 acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Texto acusado de inconstitucional.**

El accionante solicita que se declare inconstitucional el texto **"Pagar las pólizas de seguros de vida y de accidentes de los trabajadores de la seguridad privada, hasta por un monto mínimo de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) por agente. Este monto será revisado cada dos años por el**

Órgano Ejecutivo.”, que constituye el literal b) del numeral 31 del artículo 128 del Código de Trabajo, adicionado por el artículo 1 de la ley 9 de 15 de marzo de 2010, “Que adiciona disposiciones al Código de Trabajo relacionadas con las obligaciones de los empleadores”. (Cfr. fs. 1 y 2 del expediente judicial).

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el correspondiente concepto de las supuestas infracciones.**

El recurrente aduce la violación del artículo 19 de la Constitución Política de la República que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, indicando en este sentido que tal infracción se produce de manera directa, según se explica en las fojas 3 y 4 del expediente judicial.

Igualmente, se señala la infracción del artículo 67 del Texto Constitucional que determina que a trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas. De acuerdo con el criterio del accionante la norma invocada fue infringida de manera directa, en la forma como lo expone en las fojas 4 y 5 del expediente judicial.

Por último, plantea la infracción del artículo 113 constitucional, el cual, entre otros aspectos, preserva la seguridad de los medios económicos de subsistencia en caso de

incapacidad para trabajar, según se explica a fojas 5 y 6 del expediente judicial.

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

Como se observa, el recurrente considera que el texto acusado es violatorio de la Carta Magna, toda vez que mediante el mismo, el legislador crea un privilegio y discrimina a diversos grupos de empleadores y trabajadores; al igual que contraviene el sistema de seguridad social reconocido en la Constitución Política de la República, lo que deviene en la necesidad de que esa Alta Corporación de Justicia, en el ejercicio de la facultad prevista en el numeral 1 del artículo 206 Constitucional proceda a declarar su inconstitucionalidad. (Cfr. f. 2 del expediente judicial).

Para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, resulta pertinente examinar como un primer paso la figura de la seguridad privada, ya que es a partir de dicho ejercicio que este Despacho podrá hacer una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos que plantea el recurrente en torno a la supuesta inconstitucionalidad del texto demandado.

En estos términos, debemos indicar que la legislación española se ha referido a la seguridad privada como aquella actividad consistente en la prestación, por parte de personas, físicas o jurídicas, de servicios de vigilancia y seguridad, cuyo objeto son personas o bienes. (Cfr. Ley 23/1992 de 30 de julio, modificada por el Real Decreto-Ley 2/1999 de 29 de enero, la Ley 14/2000 de 29 de diciembre y el Real Decreto-Ley 8/2007 de 14 de septiembre).

En relación con lo previamente expuesto, esta Procuraduría también debe señalar que la doctrina ha definido

el concepto de seguridad privada como la seguridad de las personas en cuanto a su integridad física y sus bienes, la cual es realizada por entidades u organismos cuyo objetivo es la protección de personas y bienes propios o dados en custodia, dentro del ambiente en que se desarrolla su quehacer conforme a la Ley; por lo tanto, se constituye en un complemento de la seguridad pública. (Cfr. artículo de la Mtra. Marisa E. Avogadro, denominado "Comunicación para la Seguridad: Estrategias frente a un nuevo paradigma", publicado en la revista electrónica Razón y Palabra).

Igualmente, consideramos pertinente traer a colación lo señalado por el autor Patricio H. Pérez Rojas en su obra Régimen Jurídico de la seguridad privada en Chile, en la que manifiesta lo siguiente:

"La seguridad privada, con todas sus variantes incluidas-recursos humanos o tecnológicos-, persigue como objetivo final la protección y seguridad de bienes o personas. Dicha actividad no constituye una extensión de la función policial del Estado, y a lo más podrá pretenderse que, en su rol complementario, posea una adecuada interrelación con aquélla, con el fin de completar un círculo de protección a los ciudadanos.  
...". (PÉREZ, Patricio. Régimen Jurídico de la seguridad privada en Chile. Primera Edición. Editorial Jurídica de Chile, 1999).

Por su parte, el autor Jaume Curbet, en su obra La Glocalización de la (in) seguridad, al referirse al éxito que tiene el servicio de seguridad privada, señala que éste se debe a la conjunción de una serie compleja de procesos; entre otros: la violencia y la inseguridad, los cuales ocupan el primer lugar en la preocupación ciudadana en casi todas las naciones, ya que existe una delincuencia más sofisticada que

en múltiples países incluye vínculos complejos con mafias locales y regionales, narcotráfico y terrorismo. (Cfr. CURBET, JAUME. La Glocalización de la (in) seguridad. Primera Edición, La Paz, Bolivia. Plural Editores. Barcelona. IIG.).

En este contexto, resulta importante destacar que en nuestro país el servicio de seguridad privada se encuentra regulado en el decreto ejecutivo 21 de 31 de enero de 1992, "Por el cual se regula el funcionamiento de las Agencias de Seguridad Privada", y en el decreto ejecutivo 22 de 31 de enero de 1992, "Por el que regulan las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad", los cuales se encuentran vigentes a la fecha. (Cfr. gaceta oficial 21,974 de 14 de febrero de 1992).

Hechas estas anotaciones, conviene no perder de vista que el argumento sobre el cual se sustenta la pretensión del accionante parte de la afirmación de que el texto acusado de inconstitucional crea un privilegio a favor de los trabajadores de la seguridad privada, generando con ello una desigualdad jurídica que opera en detrimento de otro tipo de trabajadores, como lo son los de la construcción, los de los puertos, los de las empresas de generación y transmisión de energía eléctrica, los de las minas, y muchos otros más, (Cfr. f. 4 del expediente judicial); criterio del cual disiente este Despacho, ya que el texto que constituye el literal b) del numeral 31 del artículo 128 del Código de Trabajo, adicionado por el artículo 1 de la ley 9 de 15 de marzo de 2010, si bien viene a conceder un "supuesto privilegio" para los trabajadores de la seguridad privada en relación con otras categorías de asalariados, es una medida adoptada por

el legislador patrio en atención al tipo de riesgos que conlleva esa actividad, ya que, a diferencia de aquéllos, quienes laboran en la seguridad privada exponen su integridad física y hasta su propia existencia, en aras de proteger la vida y bienes de las personas, naturales o jurídicas, que recurren a la utilización de este servicio.

Por lo que atañe particularmente al argumento esbozado por el accionante respecto al hecho que el "supuesto privilegio" para los trabajadores de la seguridad privada constituye una doble cobertura contra los riesgos de muerte o de accidentes profesionales, debemos advertir que se aplica el mismo razonamiento esgrimido por este Despacho en el párrafo que antecede, puesto que si bien es cierto, se produce una doble cobertura, no lo es menos, el hecho que la inclusión en el régimen de seguridad social gubernamental no excluye la posibilidad de que, el empleador contrate un seguro privado para sus trabajadores, precisamente en atención al riesgo que supone la prestación del servicio de seguridad que brindan sus empleados.

Al referirse al principio constitucional de igualdad ante la Ley, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 10 de diciembre de 1993, señaló lo siguiente:

"Pues bien, en el contexto de aplicación del principio bajo estudio es importante tener en cuenta que la igualdad ante la ley no significa que entre los habitantes o grupos de habitantes de una nación no puedan existir personas que ostenten más derechos que otras, pues si en esto estribara la igualdad ante la ley, entonces, todos los panameños, sin importar su edad, podrían, por ejemplo, ejercer por igual los derechos políticos, cosa que es falsa porque los menores de edad no ejercen tales derechos. (Cfr. QUINTERO, César. Derecho

Constitucional, Tomo I, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. 1967. p. 137).

Se tiene entonces que la base del principio de igualdad ante la ley debe encontrarse en otra posición dogmática. En efecto, tal como puntualizó la Corte Suprema en la aludida sentencia de 18 de marzo de 1993, la igualdad ante la ley 'no se refiere sólo a los derechos y deberes cívicos - políticos sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas a hechos que, en principio, sean iguales' o parecidos, añadimos nosotros.

De donde resulta que la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas; y la de no ser discriminados, entre otras cosas, por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, porque como bien afirma Javier Gálvez: la igualdad ante la ley supone 'una igualdad de posibilidades de actuación.' (op. cit. p. 258).

Ahora bien, lo expresado hasta este momento no supone que el principio de igualdad implique siempre que deba darse un tratamiento jurídico igual ante acontecimientos similares o iguales, porque existen circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.

De ahí que la tarea de la Corte deba circunscribirse al análisis casuístico de los negocios que les son llevados a sus estrados, con el propósito de determinar si en la controversia que estudia existe un principio jurídico del cual se derive la necesidad de brindar un trato igualitario a los desigualmente tratados o, en su defecto, para determinar si existe una causa objetiva y razonable que justifique el trato desigual.

Si el análisis realizado conduce a la determinación del principio a que se ha hecho referencia en el primer supuesto anotado en el párrafo anterior, la Corte debe reconocer la infracción del

principio de igualdad, y declarar la inconstitucionalidad del acto impugnado. En cambio, si el análisis conlleva a la conclusión de que existe una causa objetiva y razonable que justifica el trato desigual que se dice inconstitucional, el Pleno debe declarar constitucional el acto recurrido."

De lo anterior se desprende, que el principio de igualdad ante la Ley consagrado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, consiste en que, ante iguales circunstancias, debe ofrecerse igualdad de trato legal y, ante circunstancias desiguales, puede ofrecerse un trato legal distinto, por cuanto, que, como lo ha señalado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dicho principio no debe ser interpretado como una igualdad numérica o matemática, sino en relación con la igualdad de circunstancias que es regulada por un acto normativo. (Cfr. sentencia de 13 de octubre de 1997, Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

Lo anterior, nos permite anotar, que el cargo de inconstitucionalidad formulado por el actor en contra del literal b) del numeral 31 del artículo 128 del Código de Trabajo, adicionado por el artículo 1 de la ley 9 de 15 de marzo de 2010, carece de sustento, puesto que quien labora en la seguridad privada y el universo de aquellos trabajadores vinculados a las demás actividades económicas, no se encuentran en las mismas condiciones objetivas, por lo que, conforme al criterio que ha venido sosteniendo la jurisprudencia de ese Alto Tribunal de Justicia, sí existe una causa razonable que justifica un trato legal desigual.

En atención a lo expuesto, este Despacho respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de



Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el texto "Pagar las pólizas de seguros de vida y de accidentes de los trabajadores de la seguridad privada, hasta por un monto mínimo de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) por agente. Este monto será revisado cada dos años por el Órgano Ejecutivo.", que constituye el literal b) del numeral 31 del artículo 128 del Código de Trabajo, adicionado por el artículo 1 de la ley 9 de 15 de marzo de 2010.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 337-10-I