

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 902

Panamá, 7 de noviembre de 2008

**Proceso de
inconstitucionalidad.**

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

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **Carlos Bolívar Pedreschi**, en su propio nombre y representación, contra el párrafo final del artículo 15 y el numeral 3 del artículo 18, ambas disposiciones del **decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008**, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá.

**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. Los actos acusados de inconstitucionales.

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el párrafo final del artículo 15 y el numeral 3 del artículo 18 del decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 15. Para ejercer el cargo de Director General del Servicio Nacional de Fronteras se requiere:

...

Sólo podrán ser nombrados para ejercer este cargo, personas civiles con título universitario o Comisionados del Servicio Nacional de Fronteras.” (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

“Artículo 18. Para ejercer el cargo de Subdirector General se requiere:

1. ...
2. ...
3. Ser Comisionado de la especialidad del Servicio Nacional de Fronteras en servicio activo en la institución.” (Las subrayas son nuestras).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas, los conceptos de las supuestas infracciones y el concepto de la Procuraduría de la Administración.

A. El accionante aduce la violación del artículo 19 de la Constitución Política de la República que prohíbe los fueros y privilegios, así como las discriminaciones por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Con relación a este primer cargo de inconstitucionalidad, el recurrente manifiesta que el párrafo final del artículo 15 y el numeral 3 del artículo 18, ambos del decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008, infringen el artículo constitucional citado, debido a que crean un fuero o privilegio a favor de los actuales comisionados, en perjuicio de los civiles, quienes constituyen la inmensa mayoría de los panameños. (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Este Despacho disiente de los planteamientos expuestos por la parte demandante con relación a la aducida infracción del artículo 19 constitucional, por estimar que el párrafo

final del artículo 15 del decreto ley 8 de 2008 de ninguna manera crea fueros o privilegios a favor de determinados servidores públicos en particular, ya que su sentido literal es claro al señalar que pueden ejercer el cargo de director general del Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, todas las personas civiles que tengan título universitario, lo que permite que un sinnúmero de personas, aun sin ostentar el grado de comisionado de la institución policial y sin que previamente hayan sido miembros de la misma, puedan ocupar dicho cargo.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 18 del decreto ley 8 de 2008 indica que para ejercer el cargo de subdirector general se requiere ser comisionado de la especialidad del Servicio Nacional de Fronteras y estar activo en la institución; situación que, a juicio de este Despacho, no crea fueros ni privilegios a favor de estos servidores públicos, por razón de que, para ejercer el mencionado cargo, el legislador estimó necesario designar a una categoría especial de funcionarios que tengan en su haber una formación idónea para cumplir de manera profesional las funciones que, por mandato constitucional y legal, le corresponde ejercer al Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, es decir, proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado; conservar el orden público; y prevenir, reprimir e investigar los hechos delictivos y las faltas en las fronteras terrestres y fluviales del país, lo cual de manera alguna podría entrar en contradicción con el artículo 19

constitucional, habida cuenta que tal como ya lo ha reconocido ese Tribunal mediante sentencia de 19 de mayo de 1997, dicha norma debe ser interpretada en el sentido que nuestra Constitución permite que, en ciertos casos, la Ley le confiera tratamientos especiales a determinada categoría de ciudadanos, de servidores públicos o de trabajadores, los cuales no podrán ser considerados inconstitucionales, cuando no hayan sido otorgados en atención a las personas individualmente consideradas, sino a la condición o status que éstos tienen, o favorezcan a un sector de la población, sin establecer favoritismo en beneficio de una persona a partir de su situación individual o particular.

En virtud de lo anterior, estimamos que el párrafo final del artículo 15 y el numeral 3 del artículo 18, ambos del decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008, no infringen el artículo 19 de la Constitución Política de la República.

B. El accionante igualmente aduce la violación del artículo 310 del Texto Constitucional que, entre otras cosas, dispone que la República de Panamá no tendrá ejército; que para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados; y que el Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en ese Título, y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil, por lo que, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales,

provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales.

Con relación a este segundo cargo de inconstitucionalidad, el recurrente indica que el párrafo final del artículo 15 y el numeral 3 del artículo 18, ambos del decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008, infringen el citado artículo de manera directa, por comisión, ya que expresamente habilitan a quienes ostenten el cargo de "Comisionados o Comisionadas", es decir, a personas que cuentan con formación militar, para que éstos puedan ocupar el cargo de director general del Servicio Nacional de Fronteras. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

El accionante sostiene, además, que de conformidad con el artículo 310 de la Constitución Política de la República, los comisionados no pueden, por ser militares, pertenecer a los servicios de policía. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Este Despacho se opone al criterio expuesto por el recurrente, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del decreto ley 8 de 2008, el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá es una institución policial, componente de la Fuerza Pública, de naturaleza civil. En ese mismo sentido, la ley 18 de 1997, que creó la Policía Nacional, establece en su artículo 48 que la carrera policial tendrá los siguientes cargos: agente, cabo segundo, cabo primero, sargento segundo, sargento primero, subteniente, teniente, capitán, mayor, subcomisionado, comisionado y subdirector general, de lo que se infiere que

los comisionados que se mencionan en el párrafo final del artículo 15 y en el numeral 3 del artículo 18 en referencia, no tienen la condición de militares, ya que son miembros de una fuerza policial, en este caso el Servicio Nacional de Fronteras de la República, razón por la que las normas legales demandadas se adecúan al texto y al espíritu del artículo 310 del Estatuto Fundamental.

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES el párrafo final del artículo 15 y el numeral 3 del artículo 18, ambos del decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada