

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1142

Panamá, 23 de noviembre de 2015

**Proceso de Inconstitucionalidad.**

El Licenciado **José Antonio Moncada**, actuando en su propio nombre y representación y en el de **Santiago Brenn Anguizola**, demanda la inconstitucionalidad de la oración *“El itinerario de trabajo para oficiales y bomberos deberá ser de 3 días de trabajo no consecutivos de 24 horas cada uno, comprendidos en cada semana administrativa de trabajo”*, contenida en el literal b) del numeral 1 de las *“Regulaciones de anotaciones de tiempo laborado N° 93”*.

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

**Honorable 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 con respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Oración acusada de inconstitucional.**

Según lo indicado en la demanda que ocupa nuestra atención, los actores solicitan que se declare inconstitucional la oración: *“El itinerario de trabajo para oficiales y bomberos deberá ser de 3 días de trabajo no consecutivos de 24 horas cada uno, comprendidos en cada semana administrativa de trabajo”*, contenida en el literal b), numeral 1, del documento denominado *“Regulaciones de Anotaciones de Tiempo Laborado N° 93”*, proveniente de la División de Contabilidad-Sección de Planilla y Contabilidad Automatizada de la antigua Compañía del Canal de Panamá, con fecha del 25 de agosto de 1967 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Cabe señalar, que de acuerdo con la traducción al idioma español remitida por la Autoridad del Canal de Panamá al Magistrado Sustanciador, mediante la Nota OAJ/15-1706 (a) de 6 de octubre de 2015, la oración acusada de inconstitucional debe ser del tenor siguiente: *“Las jornadas de trabajo de los oficiales y bomberos regulares serán de 3 días de trabajo no consecutivos de 24 horas cada una dentro de cada semana administrativa de trabajo”*, y está inserta en el literal b), numeral 1, del documento titulado **“Guía Sobre Anotación de Tiempo No. 93 Revisión No. 1”**, proveniente de la División de Contabilidad- Sección de Planillas de la Oficina de Administración Financiera, de la antigua Comisión del Canal de Panamá, el cual data del 1 de septiembre de 1997 (Cfr. fojas 46-49 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los respectivos cargos de infracción.**

Los demandantes consideran que la oración acusada vulnera los siguientes preceptos constitucionales:

**A.** El artículo 19, que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

**B.** El artículo 70, norma que, entre otras cosas, establece que la jornada máxima de trabajo diurno es de ocho (8) horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho (48) horas; que la jornada máxima nocturna no será mayor de siete (7) horas; y que las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

**C.** El artículo 71, según el cual son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las citadas disposiciones, los recurrentes señalan, en lo medular, que trabajar tres (3) turnos no consecutivos de veinticuatro (24)

horas cada uno, discrimina al oficial y al bombero; ya que lo priva de la garantía constitucional que establece como jornada máxima de trabajo una semana laboral de cuarenta y ocho (48) horas. Añade, que con dichos turnos se demuestra que la Autoridad del Canal de Panamá no aplica el mandato constitucional que dispone que la jornada máxima nocturna no será mayor de siete (7) horas; situación que, a su juicio, impide que a esos funcionarios se les reconozca el sobretiempo adecuado (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

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

Una vez examinado el contenido de la acción de inconstitucionalidad en estudio, este Despacho estima que la misma debe declararse **no viable**, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación:

**1. El documento denominado “Guía sobre Anotación de Tiempo No. 93 Revisión No.1”, dentro del cual está inserta la oración que los actores acusan de inconstitucional, no se enmarca en ninguna de las normas y los actos que según el artículo 206 (numeral 1) del Estatuto Fundamental, y de los artículos 86 (numeral 1, literal a) y 2559 del Código Judicial, están sujetos al control constitucional.**

En efecto, el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República establece que la Corte Suprema tendrá, entre sus atribuciones: *“La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona...”* (La negrilla es nuestra).

En el plano legal, el literal a, numeral 1, del artículo 86 del Código Judicial dispone que nuestra máxima Corporación de Justicia, en Pleno, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, le está privativamente atribuida la función de conocer y decidir: *“Las demandas de inconstitucionalidad contra*

*las leyes, decretos leyes, decretos de gabinete, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos impugnados ante ella, por cualquier persona, por razones de fondo o de forma...*”

(Lo resaltado es de este Despacho).

De manera precisa, el artículo 2559 del citado cuerpo normativo señala que: “*Cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad*” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Al referirse específicamente a las **normas sujetas al control constitucional**, el autor panameño Edgardo Molino Mola en su obra titulada: La Jurisdicción Constitucional en Panamá. En un Estudio de Derecho Comparado, indica que: “*Los actos sujetos al control represivo o por la demanda de inconstitucionalidad, están señalados en el artículo 206 de la Constitución y en los artículos 87, numeral 1º, literal a), y en el numeral 3 del artículo 2254 del Código Judicial y son los siguientes: 1) Leyes; 2) decretos leyes; 3) decretos de gabinete; 4) decretos, ya sean ejecutivos o alcaldicios; 5) acuerdos, ya sean municipales o de otras autoridades; 6) reglamentos; 7) estatutos; 8) resoluciones, resueltos y) demás actos provenientes de autoridad.*” (MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 361) (La negrilla es nuestra).

Visto lo anterior, conviene destacar que de acuerdo con la traducción al idioma español remitida por la Autoridad del Canal de Panamá al Magistrado Sustanciador, mediante la Nota OAJ/15-1706 (a) de 6 de octubre de 2015, en el negocio jurídico bajo examen la oración acusada de inconstitucional, a saber, “*Las jornadas de trabajo de los oficiales y bomberos regulares serán de 3 días de trabajo no consecutivos de 24 horas cada una dentro de cada semana administrativa de trabajo*”, está contenida en el documento denominado “**Guía sobre Anotación de Tiempo No. 93 Revisión No. 1**”,

proveniente de la División de Contabilidad-Sección de Planillas de la Oficina de Administración Financiera Balboa, de la antigua Comisión del Canal de Panamá, la cual data del 1 de septiembre de 1997, cuyo encabezado dice expresamente: “**MEMORANDO A TODOS LOS INTERESADOS**” (Cfr. fojas 44 y 46 del expediente judicial).

Sobre el particular, es de importancia anotar que al dar respuesta a la solicitud del Magistrado Ponente de enviar copia autenticada del documento en mención, la Autoridad del Canal de Panamá aclaró la naturaleza del mismo en los términos siguientes:

“El documento al que hace referencia debe ser una traducción no oficial de un documento denominado en inglés ‘Timekeeping Regulation No. 93’, que **eran unas guías para el registro de tiempo aplicable a los empleados de la División de Bomberos de la antigua Compañía del Canal de Panamá**, y que luego de la desaparición de la Zona del Canal siguieron utilizando los anotadores de tiempo de la División de Bomberos y los técnicos en planilla de la División de Contabilidad de la fenecida Comisión del Canal de Panamá, hasta la reversión del Canal a la República de Panamá el 31 de diciembre de 1999, cuando cesó de operar esta agencia federal del gobierno de los Estados Unidos de América. **Es decir, el ‘Timekeeping Regulation No. 93’ es un documento en inglés sin una traducción oficial al español.**

**En la actualidad, el documento en cuestión es utilizado de referencia, como instructivo (sic) los anotadores de tiempo de la Sección de Bomberos de la División de Protección y Respuesta a Emergencias de la ACP, para procesar algunos aspectos puntuales del pago de planillas de los bomberos que trabajan jornadas especiales. No obstante, se debe advertir que las reglas de pago y las jornadas para estos trabajadores están contenidas en el Reglamento de Administración de Personal de la ACP, el Manual de Personal y la Convención Colectiva de la Unidad de Bomberos.**

**Esa guía de trabajo no constituye un fundamento legal para el pago o la determinación de la jornada de trabajo de los bomberos**, ya que, para ello, se debe acudir a la sección segunda del Capítulo VII y la sección primera del Capítulo VIII del Reglamento de Administración de Personal de la ACP y a los capítulos 720 (Remuneraciones Adicionales) y 810 (Jornadas de Trabajo) del Manual de Personal de la ACP. Estas normas, a su vez, se sustentan en el Capítulo V de la Ley No. 189 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la ACP, que desarrolla el régimen especial de laboral consagrado para esta institución, por los artículos 322 y 328 de la Constitución Política de la República de Panamá.

...” (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. fojas 22 y su reverso del expediente judicial).

De todo lo anterior, se desprende con claridad que **la oración acusada de inconstitucional está inserta en un documento emitido en idioma inglés por la desaparecida Compañía del Canal de Panamá, el cual era utilizado de guía o de referencia para el registro de tiempo aplicable a los empleados de la División de Bomberos de la mencionada empresa**, mismo que en la actualidad, según fue expuesto por la Autoridad del Canal de Panamá en su Nota OAJ/15-1706 (a) de 6 de octubre de 2015, **ni siquiera cuenta con una traducción oficial del gobierno norteamericano**; circunstancias que evidentemente revelan que dicho documento **difiere mucho de ser una ley, un decreto de gabinete, un decreto ley, un decreto, un acuerdo, una resolución o un acto proveniente de autoridad**, tal como lo exige el artículo 2559 del Código Judicial, para ser sometido al control constitucional. En síntesis, resulta claro que el mismo **no forma parte del ordenamiento jurídico panameño** (Cfr. foja 44 y su reverso del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que **los aspectos regulados en el documento denominado “*Guía sobre Anotación de Tiempo No. 93 Revisión No. 1*”**, según la traducción al idioma español remitida por la Autoridad del Canal de Panamá al Magistrado Sustanciador, tales como las jornadas de trabajo y los pagos de los trabajadores de la Sección de Bomberos de la División de Protección y Respuesta a Emergencias de esa entidad, temas éstos sobre los cuales recaen los cargos de infracción expuestos por los recurrentes, **están contemplados en otros cuerpos normativos vigentes**, siendo uno de ellos el **Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, en cuyos capítulos VII y VIII, que comprenden de los artículos 91 al 156, se desarrollan los temas de los salarios, las remuneraciones adicionales y las jornadas de trabajo, entre otros (Cfr. fojas 46-49 del expediente judicial).

De igual manera, se constata que el **Manual de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá** contempla en sus capítulos 720 y 810 lo relativo a las remuneraciones adicionales y a las jornadas de trabajo, respectivamente.

En este escenario, no nos queda más que reiterar que **la oración acusada de inconstitucional forma parte de un documento que no es susceptible de ser impugnado, lo que, como hemos visto, se traduce en el incumplimiento de lo establecido en el artículo 2559 del Código Judicial**; situación que en atención a lo dispuesto por el artículo 2561, en cuya parte pertinente dice: *“La inobservancia de los requisitos a los que se refieren los artículos anteriores producirá la inadmisibilidad de la demanda”*, **produce la inadmisibilidad de la presente demanda de inconstitucionalidad.**

**2. Las pretensiones formuladas por los demandantes no son propias de un proceso constitucional como el que se analiza.**

Según reiterada jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia, el proceso de inconstitucionalidad tiene por objeto determinar si las normas demandadas son contrarias o no al sentido y al alcance de las disposiciones constitucionales que se aducen infringidas, razón por la cual en este tipo de acciones únicamente podrán formularse y reconocerse **pretensiones de puro derecho.**

En contraposición con lo antes indicado, observamos que además de la declaratoria de inconstitucionalidad de la oración acusada, los recurrentes pretenden que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ordene a la Autoridad del Canal de Panamá una revisión de la jornada de trabajo extraordinaria generada por uno de ellos, a saber, **Santiago Brenn Anguizola**. Veamos:

**“SOLICITUD:**

1...

2. Que se ordene a la Autoridad del Canal de Panamá:

a. **La revisión de las horas extras de mi poderdante**, por cuanto la REGULACIÓN 93 SOBRE

CONTROL DE HORAS DE TRABAJO y demás legislaciones de la ACP que posteriores con el mismo espíritu de la REGULACIÓN 93 colisionan con los artículos 19, 70 y 71 de la Constitución Política de la República de Panamá.

**b. La revisión de las horas extras con el resto de los bomberos de la Autoridad del Canal de Panamá** por cuanto la REGULACIÓN 93 SOBRE CONTROL DE HORAS DE TRABAJO y demás legislaciones de la ACP que posteriores con el mismo espíritu de la REGULACIÓN 93 colisionan con los artículos 19, 70 y 71 de la Constitución Política de la República de Panamá.” (Lo destacado es de esta Procuraduría) (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

No cabe la menor duda que en este tipo de procesos **tales pretensiones resultan totalmente improcedentes**, pues, como puede observarse, surgen de una presunta lesión de derechos subjetivos, por lo que las mismas deben ser reclamadas a través de una vía distinta a la constitucional.

**3. Los actores se equivocan al indicar que la Autoridad del Canal de Panamá es la entidad demandada.**

De acuerdo con el artículo 2560 del Código Judicial, las acciones de inconstitucionalidad deben contener los requisitos comunes a toda demanda, los cuales están establecidos en el artículo 665 del Código Judicial, cuyo numeral 1 hace referencia a las partes.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que según el autor panameño Edgardo Molino Mola: *“En este tipo de demandas no hay personas demandadas, porque es un proceso al acto, a la ley y por tanto lo que se demanda es una norma legal o reglamentaria o un acto de autoridad...”*; criterio que también ha sido reconocido en diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno ((MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 360) (La negrilla es nuestra).

Sin embargo, en el negocio jurídico bajo examen se observa que en el apartado que corresponde a la designación de las partes y de sus representantes, los actores han señalado

como parte demandada a la Autoridad del Canal de Panamá, a pesar que, como ya se ha dicho, en este tipo de proceso no hay parte demandada.

En virtud del incumplimiento de los requisitos a los cuales nos hemos referido previamente, solicitamos a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar **NO VIABLE** la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Licenciado **José Antonio Moncada**, actuando en su propio nombre y representación y en el de **Santiago Brenn Anguizola**, en contra de la oración: *“El itinerario de trabajo para oficiales y bomberos deberá ser de 3 días de trabajo no consecutivos de 24 horas cada uno, comprendidos en cada semana administrativa de trabajo”*, contenida en el literal b), numeral 1, del documento denominado *“Regulaciones de Anotaciones de Tiempo Laborado N° 93”*.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 611-15-I