

ininterrumpida.

La gestión y la actuación de todo proceso surtirán en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno." (Subraya la Corte).

Es claro entonces que tanto para acceder a la jurisdicción como para permanecer en ella a través del ejercicio de los medios impugnativos que la ley pone a disposición de las partes no se requiere incurrir en gasto alguno, pues ello vulneraría el principio de gratuidad del servicio de la justicia.

Por las razones anteriores la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase: "En caso de serlo otra persona se mandarán a dar a su costo", contenida en el artículo 2433 del Código Judicial, por infringir los artículos 19, 20 y 198 de la Constitución vigente.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) AURA G. DE VILLALAZ

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO ERIC JARAMILLO CRESPO EN CONTRA DEL DECRETO DE GABINETE N°48 DE 20 DE FEBRERO DE 1990. MAGISTRADO PONENTE: CARLOS LUCAS LÓPEZ T. PANAMÁ, CINCO (5) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado **ERIC JARAMILLO CRESPO**, actuando como apoderado judicial del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y de Hugo Carrillo, Secretario General de la Asociación de Empleados del Ministerio de Gobierno y Justicia, de acuerdo a poder legalmente otorgado, ha presentado acción de inconstitucionalidad contra el Decreto de Gabinete 48 de 6 de marzo de 1990, publicado en la Gaceta Oficial 21,488 de 6 de marzo de 1990.

Admitida la acción se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración a fin que emitiera su concepto, en cuanto a lo demandado.

Encontrándose para resolver el presente negocio, la licenciada Yariela Melo de Pierre interpuso otra demanda de inconstitucionalidad contra el mismo decreto de gabinete, por lo que en busca de economía procesal fueron acumuladas mediante resolución de 8 de mayo de 1991. Como quiera que la demanda interpuesta por el licenciado Jaramillo va contra todo el Decreto y el de la licenciada Melo de Pierre impugna sólo dos artículos de la misma excerta legal, se analizará solamente el primero.

LA NORMA IMPUGNADA

La disposición que se tacha de inconstitucional es el Decreto de Gabinete 48 de 20 de febrero de 1990 "Por el cual se adoptan algunas medidas tendientes a estabilizar la organización de los entes estatales cuyos funcionarios se rigen por leyes especiales".

La demanda se dirige contra todo el decreto, no obstante se hace hincapié en la parte resolutive del mismo. Este Decreto de Gabinete persigue extender y aclarar los efectos de los Decretos de Gabinete 1 de 26 de diciembre de 1989, 20 y 21 de 1 de febrero de 1990.

La parte dispositiva de dicho Decreto es del siguiente tenor:

- "ARTICULO 1°: A los efectos y aplicación del Decreto de Gabinete N°1 de 26 de diciembre de 1989, del Decreto de Gabinete N°20 de 1° de febrero de 1990 y del Decreto de Gabinete N°21 de 1° de febrero de 1990, se entienden comprendidos los servidores públicos de los Ministerios de Educación y Salud, del Instituto de Recurso Hidráulicos y Electrificación (IRHE), Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), Autoridad Portuaria Nacional, Ferrocarril Nacional y de cualquier otra entidad autónoma o semi-autónoma regida y organizada por leyes especiales."
- ARTICULO 2°: Las medidas contenidas en los Decretos arriba mencionados se aplicarán a los servidores públicos de inmediato, una vez se comprueben los hechos señalados en el Artículo Primero del Decreto de Gabinete N°20 de 1° de febrero de 1990 y en los artículos Primero y Segundo del Decreto de Gabinete N°21 de 1° de febrero de 1990."
- ARTICULO 3°: La autoridad u organismo estatal que proceda a una destitución al amparo de los Decretos 20 y 21 citados, expresará la causal en la que ese funda su actuación. Contra dicha destitución cabe sólo el recurso de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión, agotándose así la vía gubernativa. Queda, en consecuencia, derogado el parágrafo del

artículo 1° del Decreto de Gabinete N°20 de 1° de febrero de 1990."

ARTICULO 4°: Este Decreto de Gabinete modifica, en cuanto le sean contrarias las disposiciones de la Ley 8a. de 25 de febrero de 1975, de la Ley N°34 de 26 de septiembre de 1979, de la Ley N°39 de 27 de septiembre de 1979, de la Ley N°40 de 28 de septiembre de 1979, de la Ley N°38 de 27 de septiembre de 1979, y los Reglamentos y acuerdos dictados en desarrollo de estas leyes; se subroga el texto original del Artículo Primero del Decreto de Gabinete N°20 de 1° de febrero de 1990 y cualquier otra disposición que le sea contraria."

ARTICULO 5°: Este Decreto de Gabinete es de Orden Público y tendrá efecto retroactivo."

ARTICULO 6°: Este Decreto de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación."

Este Decreto lleva la firma del Presidente de la República y los Ministros de Estado.

EL RECURSO

El licenciado Jaramillo considera que el Decreto en estudio viola la Constitución Nacional en los artículos 17, 19, 32, 43, 60, 70, 73, 74, 75, 195 y 297.

Concepto de la Infracción:

En cuanto al artículo 17 señala que fue violado en forma directa por falta de aplicación, pues el Presidente de la República y los Ministros de Estado están obligados "entre otras cosas, a asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley." (fs.9), el Decreto impugnado no asegura los derechos individuales y sociales, en especial el derecho al trabajo.

De acuerdo al demandante el artículo 19 fue violado en forma directa por inobservancia, pues el Decreto demandado "ordena practicar una criticable discriminación por razón de ideas políticas ..." (Fs.9), ya que este decreto se aplicaría a las personas que formaban parte de los CODEPADIS y los Batallones de la Dignidad, quienes son adversarios del gobierno actual, lo que constituye una persecución por ideas políticas, violándose así la norma constitucional.

Al explicar la forma en que fue violado el artículo 32, señala que de acuerdo a este decreto el funcionario despedido por las causales establecidas por los decretos 20 y 21 de febrero de 1990, sólo tienen como defensa el recurso de reconsideración ante el superior que lo despidió, agotándose la vía gubernativa, lo que es una violación directa del debido proceso pues al funcionario no se le garantiza el derecho a la defensa. "Además el Decreto en cuestión desconoce la existencia de los procedimientos de destitución contemplados en las leyes especiales a que él mismo se refiere, que rigen y organizan el funcionamiento de entidades estatales, como el IRHE, INTEL, Autoridad Portuaria, Ministerio de Salud y Educación, y otras entidades autónomas y semiautónomas." (Fs.10).

El artículo 43 fue violado por indebida aplicación, pues el mismo señala en su artículo 5° que es de orden público y que tiene efectos retroactivos, lo que según el demandante no es así ni técnica ni jurídicamente. Señala que esta violación se da tanto en la forma como en el fondo, pues el artículo 43 de la Constitución al señalar que las leyes pueden tener efectos retroactivos, sólo se refiere a las leyes formales, es decir las emitidas por la Asamblea Legislativa. En cuanto al fondo se da porque la materia que regula ese Decreto no es de orden público sino de interés social".

La violación del artículo 60, el demandante señala que este artículo fue violado en forma directa por inobservancia, pues el decreto demandado al autorizar el despido de funcionarios públicos, aún cuando estén protegidos por leyes especiales contraviene el sentido de la norma constitucional "que obliga al Estado a promover el pleno empleo y a garantizarle a todo ciudadano panameño su derecho al trabajo ..." (fs.12).

Al referirse a la violación del artículo 70 constitucional advierte que lo ha sido por falta de aplicación toda vez que "desconoce la existencia de los procedimientos establecidos en leyes especiales para el despido de servidores públicos que determinan las justas causas." (Fs.12)

En otro párrafo agrega el demandante:

"La violación señalada es más notoria, si se advierte que estos hechos constituyen delitos unos y faltas policivas otros, que son de competencia de la justicia penal y no de las autoridades administrativas de cada uno de los mencionados entes estatales que aplicaron arbitrariamente con violación clara y expresa de la norma constitucional transcrita, lo cual hace más inconsistente la constitucionalidad de dicho Decreto." (Fs.13)

La infracción del artículo 73 de la Constitución Nacional se puede resumir de la siguiente manera: la Carta Magna somete a la jurisdicción del Trabajo todas las controversias entre los trabajadores y los empleadores y ésta se ejercerá de acuerdo a lo que establece la Ley, es decir el Código de Trabajo. Luego, hay violación directa por falta de aplicación.

Según el demandante el decreto impugnado contraviene el artículo 74 constitucional "por cuanto esta norma (el artículo 74) establece principios de protección y justo trato

a favor de los trabajadores, que, en términos generales incluye a los sectores público y privado y dispone, que, en desarrollo de estos principios, sea la Ley la que regule las relaciones entre el capital y el trabajo, ... el Decreto impugnado viola, desconoce y cercena la protección que debe dar el Estado a todo trabajador por obligación constitucional y el justo trato que éste merece ..." (Fs.14).

Hay violación directa del artículo 75 de la constitución, cuando el decreto impugnado cercena el derecho que tiene todo individuo que labora para el Estado, a que éste le garantice como mínimo ocupación remunerada que le asegure las condiciones económicas necesarias para su subsistencia.

En vista que el artículo 195 de la Constitución no autoriza al Consejo de Gabinete para dictar disposiciones con fuerza de Ley, el decreto demandado viola esta disposición Constitucional, pues al mismo se le ha dado carácter de Ley formal, extralimitándose así el Consejo de Gabinete en sus funciones.

Finalmente, en cuanto a la violación del artículo 297 de la Constitución Nacional, el demandante señala que el decreto impugnado no establece el procedimiento mediante el cual se va a destituir al funcionario, vulnerando así el principio establecido en artículo señalado y agrega "el Decreto acusado de inconstitucional hace tabla rasa de los procedimientos para destitución y cesantías establecidos en las leyes especiales de las instituciones estatales de manera que invade el ámbito del Órgano Legislativo al modificar o establecer procedimientos judiciales o administrativos que solamente pueden ser tratados mediante leyes y nunca por medio de decretos." (Fs.17)

CRITERIO DE LA CORTE

Primeramente, es necesario tener presente que el Decreto cuya constitucionalidad se cuestiona fue dictado para ampliar y aclarar los efectos de los Decretos 1 de diciembre de 1989 y 20 y 21 de febrero de 1990, de los cuales, los dos primeros ya han sido revisados por esta Corporación y han sido declarados conformes a la Carta Magna, mediante sentencias del 28 de mayo de 1992, 14 de febrero de 1991, respectivamente. Lo anterior implica que el presente examen de inconstitucionalidad queda limitado a lo dispuesto en el aludido Decreto 48.

En cuanto a los cargos de inconstitucionalidad que ha planteado el demandante, se observa lo siguiente:

Como ha reiterado la Corte, el artículo 17 de la Constitución Nacional no contempla derechos subjetivos susceptibles de ser violados pues sus declaraciones son meramente programáticas, por lo que se descarta este cargo.

En cuanto a la violación del artículo 19 constitucional, es importante destacar el razonamiento de la Corte en relación a la demandada de inconstitucionalidad propuesta contra el Decreto de Gabinete 20 de febrero de 1990, en el que señaló lo siguiente:

"Cabe mencionar que la propia Constitución al establecer los requisitos para ejercer determinados cargos ... exige que la persona no "haya sido condenada por el Órgano Judicial en razón de delito contra la administración pública en el primer caso, por la comisión de delito doloso en el segundo, y por delito contra la libertad del sufragio en el tercero y cuarto caso", lo cual a no dudarlo, persigue fines de moralidad pública, al igual que la medida adoptada en el Decreto de Gabinete N°20 acusado de inconstitucional, al tener en cuenta la conducta llevada por los servidores públicos con anterioridad."(Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 14 de febrero de 1990, Advertencia de inconstitucionalidad contra el Decreto 20 de 1 de febrero de 1990.)

Es decir, que la supuesta discriminación a que hace alusión el demandante, no es más que una medida de profilaxis que desarrolló el Ejecutivo dentro de los funcionarios públicos, debido a los mecanismos de intimidación y persecución que se desarrollaron en los últimos años de la Dictadura de los que, en la mayoría de los casos, eran gestores los CODEPADIS y los miembros de los Batallones de la Dignidad. Actividad ésta que le hizo mucho daño a las instituciones de nuestro país convirtiéndolas en ocasiones en réplicas de cuarteles militares, atentando contra la seguridad de los mismos funcionarios.

Tal como señala el concepto de la Procuraduría General de la Nación, en el caso presente el Decreto 48 más que una discriminación lo que hace es ampliar el radio de aplicación de las medidas disciplinarias a aquellos funcionarios que se regían por leyes especiales, quienes por estar en esta condición no eran susceptibles de las sanciones administrativas de las que hablan los Decretos 1 de 26 de diciembre de 1989, 20 y 21 de 1 de febrero de 1990, luego entonces lo que se trata es de subsanar una discriminación que se estaba cometiendo.

En cuanto a la violación del principio del debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución, el Pleno advierte nuevamente que de acuerdo a jurisprudencia de esta misma Corporación, el debido proceso consagra 3 supuestos, a saber:

1. Nadie puede ser juzgado sino por Tribunal competente, es decir, por aquellos establecidos por la ley previamente con esos fines.
2. Nadie puede ser juzgado más de una vez por la misma causa.
3. Nadie puede ser juzgado ni penado sino es por medio de los procedimientos prestablecidos por la Ley." (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 13 de octubre de 1992).

Como señala el licenciado Sabastián Rodríguez Robles en su trabajo sobre Fundamentos de Derecho Procesal Constitucional Panameño, el principio del debido proceso "se materializa cuando las partes que intervienen en un juicio, poseen oportunidades razonables para obtener de la justicia, una adecuada defensa y satisfacción de sus pretensiones y se traduce en la consecución de la verdad -única y posible- plasmada en la sentencia" (op. cit. pág.104). Toda ley que procure reglamentar algún procedimiento debe garantizarle al ciudadano esas oportunidades de defensas.

Entendiendo que estamos frente a una norma que tiene carácter de ley formal, de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia nacional, el Decreto 48 impugnado no vulnera los parámetros del debido proceso, pues lo que hace es extender los efectos de los Decretos precedentes a los funcionarios públicos que se rigen por leyes especiales y el procedimiento en sí se encuentra estipulado en los Decreto 1 de 1989, 20 y 21 de febrero de 1990, dos de los cuales ya fueron estudiados por esta Corporación y declarados conformes a la Constitución.

Señala el recurrente que este decreto viola el debido proceso por dos razones fundamentales, a saber:

1. Sólo le permite al demandado el recurso de reconsideración, concluyendo con éste la vía gubernativa, lo que según el demandante no le garantiza al funcionario el derecho a la defensa,

2. El Decreto en cuestión desconoce la existencia de los procedimientos de destitución de los funcionarios que se rigen por leyes especiales.

La Corte no comparte el concepto del recurrente, pues las personas despedidas por los efectos de estos decretos cuentan con la oportunidad de acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en la que cuenta con los mecanismos de defensa consagrados en la Ley.

En cuanto al segundo argumento, es importante observar que el Decreto impugnado señala en su último artículo que modifica en lo que le fueran contrarias, las disposiciones de las leyes especiales que rigen las relaciones laborales de estos funcionarios, por ende tampoco hay violación de estas normas ni del proceso que establecen.

Por lo anteriormente expuesto la Corte considera que no hay violación del artículo 32 de la Constitución.

La violación del numeral 5° del artículo 43 de la Constitución Nacional, señala el demandante que al Decreto se le dio carácter de norma de orden público por lo que se tenía efectos retroactivos, advierte esto por las siguientes motivaciones:

1. Que sólo pueden tener este carácter las leyes de carácter formal, entendiendo por éstas las dictadas por la Asamblea Legislativa.

2. La materia que regula el Decreto no es de orden público sino de interés social.

Como se observó con anterioridad, el Decreto cuya constitucionalidad se cuestiona es una Ley formal teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte que consideró que son constitucionales los actos emitidos por el Consejo de Gabinete en ejercicio de la función legislativa temporal que le fue conferida por el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, dictado luego de los actos del bélicos del 20 de diciembre de 1989, y tal como la Corte ha señalado con anterioridad:

"Por lo que toca a la falta de competencia que se le atribuye al Consejo de Gabinete para dictar normas con carácter de ley material se observa que ya la Corte Suprema de Justicia ha tenido la oportunidad de pronunciarse en favor de la constitucionalidad de otros decretos de Gabinete dictados por el Consejo de Gabinete en iguales circunstancias. Así ocurre por ejemplo, con la sentencia de 14 de febrero de 1991, en virtud de la cual se establece que el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, constituye uno de los elementos que conjuntamente con la Constitución Nacional de 1983, sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de ciertos actos en base a la doctrina del "bloque de la constitucionalidad." (Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 28 de mayo de 1992. Registro Judicial del mes de mayo de 1992)

Luego entonces, en base a la jurisprudencia anterior, nos encontramos frente a una ley de carácter formal, lo que desvirtúa el primer cargo hecho por el demandante.

Este argumento también sirve para negar lo concerniente a la violación del artículo 195 de la Constitución Nacional, que también considera el demandante se transgredió con la dictación del Decreto 48 de marzo de 1990, en estudio.

El licenciado Jaramillo yerra nuevamente, cuando señala a que el Decreto 48 de 1990 no es de orden público, sino de interés social y por lo tanto no debe tener carácter retroactivo, pues el texto del artículo 43 constitucional es diáfano cuando deja que sea la misma ley la que establezca este carácter y en cualquiera de los dos casos la Ley puede tener efectos retroactivos, lo que deberá expresarse en la misma ley.

Tampoco hay razón en este punto para considerar que el Decreto 48 de 1990 está violando la Constitución Nacional.

La violación del artículo 60, según el recurrente consiste en que con este Decreto

el Estado contradice lo establecido por la Constitución Nacional en el sentido de que su deber es el de promover políticas que garanticen el pleno empleo de los panameños. Como ha señalado la Corte el artículo 60 constitucional, contiene normas de carácter programático, así en la sentencia de 23 de mayo de 1991 estableció lo siguiente:

"En cuanto al artículo 60 de la Constitución, según el cual "el trabajo es un derecho y un deber del individuo, cabe indicar que es un precepto algo menos que programático. En verdad se trata de una disposición lírica, carente de contenido normativo. Por consiguiente, la Ley demandada no puede violar dicha disposición constitucional desprovista de sustancia normativa." (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 23 de mayo de 1991. Registro Judicial de mayo de 1991.)

La Corte se reafirma en el criterio anterior, por tanto considera que no hay violación del artículo 60 de la Constitución.

En la misma sentencia ya citada, el Pleno de la Corte planteó que los artículos 64, 70, 73, 74 y 75 de la Constitución Nacional son estrictamente laborales y que no pueden ser violados por una norma de carácter administrativa como la que se estudia en este proceso, es decir que:

"con la excepción del 60 y del 68, los demás (64, 70, 73, 74 y 75) se refieren exclusivamente a las relaciones entre el "capital" y el "trabajo". Ya se explicó que nuestra Constitución entiende por "capital" los patronos, empresarios, empleadores o capitalistas particulares; y que según ella, "trabajo" y "trabajador" significan los asalariados, obreros y en general empleados de los patronos, empresarios o empleadores particulares. Por tanto, el derecho constitucional no considera al Estado como "capital" ni a los empleados públicos como "trabajo" o "trabajadores". De ahí que el derecho del Trabajo no regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Dichas relaciones, como antes se ha dicho, están regidas por el derecho administrativo; y específicamente cuando existen carreras públicas, por ley que regula la respectiva carrera, ya sea ésta administrativa, judicial, docente, diplomática, etc." (Corte Suprema de Justicia. Registro Judicial de mayo de 1991.)

Igualmente sucede en el caso sub judice, se trata de una norma administrativa, por ende no cabe la violación del artículo 73, 74 y 75 de la Constitución Nacional.

Finalmente, en relación a la violación del artículo 297 de la Constitución Nacional señala el demandante que el Decreto en estudio va contra esta norma constitucional porque no establece el procedimiento para la destitución del funcionario, además invade el ámbito del Órgano Legislativo cuando establece procedimientos judiciales o administrativos que sólo pueden ser tratados mediante leyes formales dictados por la Asamblea Legislativa.

En cuanto a la segunda parte del cargo de injuridicidad ya nos hemos referido a la capacidad que tenía el Consejo de Gabinete para dictar normas de carácter formal, luego ese punto no se discutirá en este aparte de la resolución.

En relación a que este Decreto no establece específicamente el procedimiento para la destitución del funcionario hay que destacar que el Decreto 48 de marzo de 1990 forma parte de un conjunto de normas de este tipo (cuatro en total) que establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones disciplinarias a que se refieren.

Del análisis hecho se puede concluir que el Decreto de Gabinete 48 de 20 de febrero de 1990 no viola norma alguna de la Constitución Nacional.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto 48 de 20 de febrero de 1990.

Notifíquese.

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ T.

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaría General Encargada

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR DR. ROLANDO MURGAS TORRAZA EN CONTRA DE UNA FRASE DEL ARTICULO 22 DE LA LEY 23 DE 1986; Y EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 24 DE LA MISMA LEY. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, DOCE (12) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Dr. **Rolando Murgas Torraza** presentó demanda de Inconstitucionalidad contra una frase del artículo 22 de la Ley 23 de 1986 y contra el párrafo primero del artículo 24 de la misma ley, por considerar que violan los artículos 32 y 44 de la Constitución Nacional.