

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintitrés (23) de noviembre de dos mil quince (2015).

VISTOS:

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Carlos Ayala Montero, en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional una frase del artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que señala "y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social".

Una vez admitida la demanda, se le corrió en traslado a la Procuradora General de la Nación, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de los alegatos, el cual venció sin pronunciamiento alguno.

I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

Mediante memorial visible a foja 1 a 5, el licenciado Carlos Ayala Montero, demanda que se declare inconstitucional una frase contenida en el artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 2: Esta Ley no será aplicable a (...) y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

(4)

De acuerdo con el proponente mediante la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, se establece un Régimen de Estabilidad Laboral para los Servidores Público, cuya vigencia es a partir del 1 de abril de 2014. Indica que la ley específica que entre las personas que no cubre la estabilidad otorgada por este conducto, están los pensionados, jubilados y/o aquellos servidores públicos que posean la edad y densidad de cuotas para jubilarse, es decir, que la ley priva del derecho a estabilidad a los jubilados, pensionados y a las personas que posean edad y densidad de cuotas para jubilarse.

Señala que en el año 2009, con la adición al artículo 134 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, se excluyó automáticamente de la Carrera Administrativa, a todas aquellas personas que se acogieran a la jubilación, tal como ha ocurrido también en otras instituciones del Estado, como son la Autoridad Nacional de Aseo y la Caja de Seguro Social, en donde afirma se ha promovido un plan de retiro voluntario para que las personas que alcancen la edad de jubilación de acojan a ésta, y si no son destituidos.

Agrega quien demanda, que la Corte Suprema de Justicia ha mantenido una posición vertical e invariable, al declarar que el acogerse a la jubilación no conlleva la pérdida del empleo en el sector público como en el privado.

Agrega, finalmente, que la Ley 42 de 2008 prohíbe la destitución o exigencia de renuncia del funcionario público por acogerse a la jubilación, bajo la premisa de la protección constitucional del derecho al trabajo que poseen todos los nacionales, sin discriminación de ningún tipo ni de genero. En este sentido refiere que una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, protegen al individuo de la discriminación y la desigualdad en materia laboral, y se eleva el derecho al trabajo a la categoría de derecho humano.



IV. NORMAS ADUCIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN INVOCADOS:

El promotor constitucional estima que la frase "y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social", contenida en el artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013", infringe el artículo 4, 19, 64, 300, 302 y 306 de la Constitución Política.

Wb

En cuanto a la primera disposición aducida, escribe que de acuerdo con el artículo 4 constitucional y el bloque de la constitucionalidad adoptado por la Corte Suprema de Justicia, en Panamá se reconoce el derecho a no ser discriminado previsto en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la igualdad sin discriminación contenido en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la prohibición de cualquier práctica nacional que implique discriminación basada en cualquier criterio de segregación, esto es, según lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo. A juicio del demandante, la frase acusada de inconstitucional desatiende el derecho a la no discriminación en virtud de que excluye del derecho a estabilidad laboral a los jubilados y pensionados.

En segundo lugar, alega la violación del artículo 19 del Texto Fundamental. Al respecto, sostiene que al expedirse una norma que desatiende la prohibición de discriminación, se prohíbe el derecho al trabajo a las personas al llegar a determinada edad, exponiéndolos a dejar de trabajar obligatoriamente o a estar sometidos a la voluntad de la administración estatal.

Por otro lado, aduce la infracción del artículo 64 constitucional. En este sentido, señala que la infracción consiste en no hacer efectiva la garantía prevista en la referida disposición, relativa a la obligación del Estado de promover políticas que conlleven el pleno empleo. Considera que la aplicación de la norma acusada, supone un impedimento legal para ejercer la garantía constitucional del artículo 64, pues se niega al servidor público la continuidad en su cargo por haberse acogido a la jubilación; tesis que de acuerdo con el demandante, comparte el Ministerio Público en su Vista No. 43 de 16 de diciembre de 2009, por medio de la cual consideró que ciertos artículos de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, eran contrarios al artículo 64 y 300 de la Constitución, con base a que: "...el hecho de gozar de la jubilación o pensión, no es un obstáculo para que se le reconozca a este funcionario otros derechos, ya que si cumple con el procedimiento ordinario de ingreso previsto en el Texto Único de Carrera Administrativa, tiene derecho a que, asimismo, se le reconozca como servidor público de carrera administrativa".

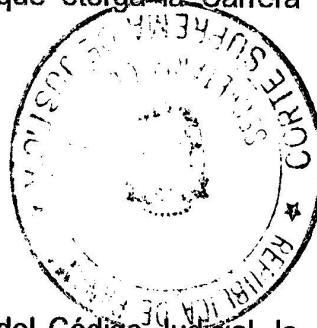
El demandante arguye también la violación del artículo 300 de la Constitución Política. Estima que al excluirse la condición de estabilidad en el cargo a los servidores públicos que se acojan a la jubilación, la norma crea

44

causas adicionales a la que establece la Constitución y por lo tanto se está modificando su texto y cambiando su letra y espíritu.

Por último, señala que la frase demandada infringe el artículo 302 de la Constitución, pues considera que el legislador creyó que podía hacer lo que le pareciera con la estabilidad laboral de los servidores públicos, incluso crear la causal de destitución indirecta, consistente en acogerse a la jubilación, con lo cual el funcionario pierde el derecho a estabilidad y se convierte en funcionario de libre nombramiento y remoción.

En esa línea, arguye también la violación del 306 constitucional, pues estima que la misma establece la lista de funcionarios que están excluidos de la aplicación del sistema de méritos o carreras públicas, por lo que mal puede la norma acusada agregar una nueva categoría al excluir a los jubilados, pensionados y candidatos a jubilados a los derechos que otorga la Carrera Administrativa.



III. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuradora General de la Nación por medio de Vista No. 7 de 12 de marzo de 2014 (fj. 11-30) emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad promovida en contra de la frase contenida en el artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

En esencia, el Ministerio Público plantea lo siguiente:

"Ciertamente las normas antes transcritas establecen el derecho humano de la no discriminación ante la Ley, como una garantía que debe ser respetada por los Estados democráticos.

El no aplicar la estabilidad laboral contemplada en el artículo 1 de la Ley No. 127 de 2013, basados en el criterio de que se trata de servidores públicos que reciben una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, inserta en el artículo 2 de la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, ciertamente constituye una discriminación a aquel servidor público que se encuentra en igualdad de condiciones que aquel que no ha adquirido el derecho a la jubilación, cercenando su oportunidad de proseguir laborando, por lo que consideramos que prospera el cargo de violación a las normas de derecho internacional acopiadas al ordenamiento interno de nuestro País y consecuentemente al artículo 4 de la Constitución Política de Panamá, normas que postulan la no discriminación como un derecho humano

45

fundamental necesario para el funcionamiento del Estado de derecho democrático.

En cuanto a la alegada violación del artículo 19 de la Constitución Política, es de recordar que el artículo en cita, contempla que no habrá discriminación por razón de raza, nacimiento, clases social, sexo, religión o ideas políticas; situación que no es la señalada en la frase demandada, que plasma, en efecto, discriminación al no concederle la posibilidad de beneficiarse con la estabilidad, por que se ha allegado a la edad de jubilación, o que ha cumplido con el pago de las cuotas previstas para poder beneficiarse de dicho derecho, lo que a pesar de que constituye un tipo de discriminación distinto al contemplado en la norma, nos conduce a considerar que si ha sido vulnerado el contenido del referido artículo que protege contra la discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Lo anteriormente argumentado tiene fundamento en el artículo constitucional a que nos referimos, establece el derecho de no discriminación el cual deriva en la igualdad de trato jurídico o legal tanto a extranjeros como a nacionales quedando prohibida efectuar discriminaciones arbitrarias o antojadizas en contra de la dignidad humana, las cuales no están circunscritas solamente a discriminaciones por razones de sexo, discapacidad, nacimiento, o de índole racial. El trato desigual que plantea el párrafo legal demandado por inconstitucional es que plantea un diferenciación entre los funcionarios activos que gozan de una jubilación por cumplir la edad y las cuotas para gozar de la misma, frente a los funcionarios activos que no están jubilados planteándose un trato desigual no justificado.

(...)

El Derecho Constitucional actual utiliza el parámetro de razonabilidad para sopesar y determinar la adopción de un trato desigual diferenciador a la persona por razón de su estatus laboral, es decir, el hecho de estar jubilado y continuar trabajando sea el mínimo necesario y además, esté plenamente justificado; lo cual no ha sido establecido en la norma en cuestión.



También se estima por el censor, conculado el artículo 64 de la Constitución Política Panameña, que reconoce el derecho al trabajo como garantía constitucional, y en relación al tema de la pensión de vejez existen múltiples pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, los cuales son considerados como doctrina probable, basados en el hecho de que debe suprimirse cualquier comportamiento que tienda a coartar el derecho al trabajo y el derecho a ejercer las profesiones u oficios, como es sabido el artículo 2 de la Ley No. 127 de 2013, excluye del ámbito de aplicación del beneficio de la estabilidad laboral a cierta categoría de servidores públicos, entre ellos, aquellos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

El artículo 64 de la Constitución Política consagra el trabajo como un derecho y un deber del individuo, y el mismo ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión. Vale destacar que la máxima norma legal que rige la vida en sociedad de todos los panameños no pone límites de edad para ejercer el derecho al trabajo. La afectan el derecho al trabajo tutelado en el artículo 64 de la Constitución arriba transrito. Aquí cabe destacar con relación al derecho al trabajo que: "no puede ser menoscabado o disminuido por ninguna norma de rango legal,

4/6

reglamentario o administrativo y de su ejercicio efectivo no puede excluirse a nadie".

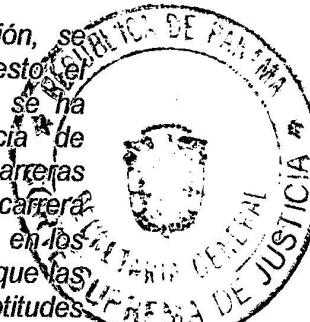
No reconocerles estabilidad a los jubilados que continúan trabajando para el Estado, además de constituirse en un trato desigual frente a los funcionarios que no han alcanzado tal condición, también se configura en una privación o desconocimiento al derecho al trabajo que establece el artículo 60 de la Constitución.

(...)

Efectivamente, tal como lo establece el criterio antes mencionado de nuestro máximo Tribunal de Justicia, al exceptuar de la estabilidad laboral consagrada a favor de los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, tal como se enuncia en el artículo 2 de la Ley No. 127 de 2013, notoriamente menoscaba o disminuye el derecho al trabajo que tiene quien disfruta de un derecho adquirido o por adquirir al servidor público como lo es su pensión por vejez normal que constituye parte de su patrimonio cuya protección se consagra en el artículo 47 de la Constitución Política, ante tal escenario consideramos que la frase atacada vía constitucional vulnera el derecho al trabajo consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política Nacional.

Tal como se dejó plasmado en líneas superiores, el demandante constitucional también considera la violación del Artículo 300 de la Constitución Política Panameña, porque el artículo 2 de la Ley No. 127 de 2013, excluye de la condición de estabilidad otorgada por conducto de la misma a los servidores públicos que se acojan a la jubilación, creando, a su parecer, causas adicionales a las establecidas en la constitución.

No obstante, de conformidad al artículo 300 de la Constitución, se establece el principio del sistema de méritos y con relación a esto el Pleno como la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en repetidas ocasiones señalando la diferencia de estabilidad de la que gozan los funcionarios pertenecientes a carreras administrativas y los que no, siendo los que pertenecen a carrera aquellos que están sujetos al sistema de méritos, que consiste en los lineamientos de selección para el servicio público, y que postula que las personas que ocupan los cargos públicos tengan las aptitudes profesionales o habilidades necesarias para desempeñarse (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 6 de junio de 2006, demanda de inconstitucionalidad de Raúl Rivera y otros).



Ante ello considero que el artículo 2 de la Ley No. 127 de 2013, no entra en contradicción con el postulado antes descrito, pues se trata de aspectos que no contempla la norma constitucional, pues el acceso a la estabilidad laboral que establece la Ley No. 127 de 2013, se basa en otro criterio, como lo es que el servidor público que adquiere la estabilidad referida no debe estar acreditado en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Carta fundamental.

Del mismo modo, se invoca vulnerado el artículo 302 de la Constitución Nacional, que dispone que los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones deben determinarse por Ley, por ello al hacer el contraste con la norma acusada de inconstitucional, que excluye del beneficio de estabilidad a cierta categoría de servidores públicos, no observo vulneración a la norma constitucional, pues el beneficio de la estabilidad laboral concedido a los servidores públicos contemplados en la norma está siendo instituido

JP

por Ley formal expedida por la Asamblea de Diputados y la exclusión que contempla el artículo 2 de la citada Ley, no es establecimiento, ni modificación o creación de alguno de los derechos antes mencionados reconocidos a estos, por ende mal podría considerarse una violación a la norma constitucional señalada.

En cuanto a la alegada violación del artículo 306 de la Constitución Nacional, que menciona el licenciado Ayala Montero, considero existe un error e cita del artículo, pues en el concepto de infracción señalado por el letrado, el mismo hace referencia, entendiendo por su contenido, del artículo 307 de la Constitución Política, que enlista a aquellos servidores públicos que no forman parte de las carreras públicas, no obstante, tampoco considero violentado el contenido de la citada norma, pues la Ley No. 127 de 2013, no concede la estabilidad laboral de los servidores públicos bajo el estatus de carrera pública, es más menciona en su artículo 1, que ampara a aquellos servidores nombrados permanente o eventual, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras mencionadas en el artículo 305 de la Constitución Política, por lo que mal podría considerarse que está creando una nueva forma de exclusión a cierta categoría de servidores públicos amparados por alguna de las carreras públicas.

Del mismo modo, en concordancia con la aplicación del principio de interpretación universal o totalizadora de la Constitución, en el que se señala que al examinarse la norma, frase, como o punto que es objeto de análisis constitucional, se debe comparar con cualquier otra norma relacionada con el tema, aunque no ha resultado violentada, ante ello, estimamos que la frase contenida en la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, también violenta el artículo 20 de la Constitución Política de la República (...)

El artículo 20 de la Constitución vigente consagra el principio de igualdad ante la Ley, que ha sido infringido en el concepto de violación directa por omisión, pues una interpretación armónica de dicho precepto, tomando en consideración el artículos 119 (prohibición general de fueros y privilegios), nos conduce a señalar que nuestra Carta Fundamental al establecer como derecho sustantivo, con rango fundamental, el principio de igualdad ante la ley hace que se amplíe, refuerce y proyecte la protección constitucional de no discriminación.

(...)

De la lectura de la disposición advertida como inconstitucional, contenida en el artículo 2 de la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, se aprecia que claramente coloca arbitraria e irrazonablemente en posición de desventaja al funcionario jubilado, lo que constituye un derecho adquirido de rango constitucional, y que a la vez, decidió continuar laborando en las Instituciones del Estado ejerciendo su derecho al trabajo como otro derecho tutelado por nuestra Constitución Política. Por lo anterior, el servidor público pensionado por vejez que continúa laborando, al ser privado de la estabilidad laboral otorgada al resto de los servidores públicos que se establece en la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, evidentemente, es objeto de un trato desigual con relación a sus compañeros en condiciones objetivamente similares. De esta manera, se configura una clara violación al artículo 20 de la Constitución Política cuando la acción discriminadora consagrada en la Ley en contra de aquellos funcionarios pensionados por vejez o en condiciones para jubilarse establece un trato desigual entre panameños.



WJ

En síntesis, esta Procuraduría es del criterio que las disposiciones constitucionales invocadas, es decir, los artículos 300, 302 y 306 de la Constitución Política vigente no son infringidos por la frase contenida en el Artículo 2 de la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013; y si estimo presente la infracción de los Artículo 4, 19, 20 y 64 de la Constitución Política Nacional, y de los artículos 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), y el Artículo 1 del Convenio 111 CA DE PANAMA de la Organización Internacional del Trabajo que forman parte del Bloque de Constitucionalidad".



III. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar la constitucionalidad o no de la frase "y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social", contenida en el artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

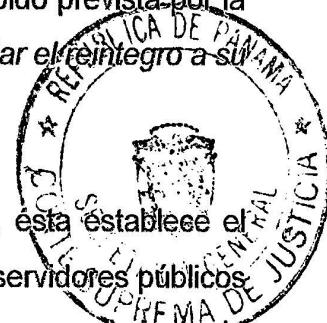
Como vemos, la frase impugnada establece una excepción a la aplicación de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, cuerpo normativo que establece un Régimen de Estabilidad Laboral para los Servidores Públicos, basado en los siguientes supuestos:

- 1) Los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarán de *estabilidad laboral en su cargo* (art. 1);
- 2) Que los servidores públicos señalados no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de esta (art. 1);
- 3) Que los servidores públicos señalados, no les será aplicable la *discrecionalidad de libre nombramiento y remoción* (art. 1, segundo párrafo);

49

4) Que los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán *derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad* (art. 5);

5) Que los servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la ley y según las formalidades de esta, tendrán *derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización* (art. 4).



En definitiva, como se aprecia de la lectura de la ley, ésta establece el derecho legal a gozar de estabilidad laboral en el cargo a los servidores públicos al servicio del Estado. De acuerdo con la Ley 127 de 2013, el reconocimiento de tal derecho público supone que los servidores de las distintas instituciones del Estado no podrán ser destituidos sin que medie causa justificada prevista en la ley; que no les será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción; que éstos gozan del derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad en caso de terminación de la relación laboral; y gozan del derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización en caso de que sean destituidos de sus cargos sin que medie causa justificada.

Por otro lado, el artículo 1 y 2 de la Ley 127 de 2013, establece dos condiciones a la aplicación de la ley. Por un lado, indica cuáles son los servidores públicos amparados por los derechos expresos en dicho Régimen de Estabilidad Laboral, y por lo tanto, a quienes le es aplicable dicho cuerpo normativo, y por el otro, excepciona sobre ciertos servidores, a los que no abarca el ámbito de garantía de dicha ley. En cuanto a lo primero, vemos que el artículo 1 establece que gozan de estabilidad laboral en su cargo: los servidores públicos, nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera administrativa establecida en el artículo 305 de la Constitución Política. En tanto que, en cuanto a lo segundo, el artículo 2 preceptúa que la ley en referencia no será aplicable a los siguientes servidores públicos:

"...a los escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por

60

periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas o semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social".

Como queda visto, el artículo 2 la Ley 127 de 2013 enumera una serie de servidores públicos cuya vinculación con el Estado se concreta a través de posiciones de confianza o mediante mecanismos de elección y designación distintos al sistema de ingreso por mérito. Entre estos, la ley, excepciona a los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación o que hayan alcanzado los requisitos para obtener una pensión de vejez



Sobre este último respecto gira la acusación de inconstitucionalidad del demandante, quien ha argüido que en virtud de que la ley priva del derecho a estabilidad laboral en el sector público a los jubilados, pensionados y a las personas que posean la edad y la densidad de cuotas para pensionarse, la misma entra en contradicción con el principio de igualdad y no discriminación, bajo cuyo amparo no es factible distinguir entre los servidores públicos con derecho a estabilidad laboral y los que no por motivos de la condición de jubilación o pensión.

En resumidas cuentas, a juicio del accionante tal distinción excluye a los jubilados, pensionados y candidatos a jubilarse, del ejercicio del derecho al trabajo lo que supone violación al principio de igualdad.

Para resolver lo planteado, entonces, debemos empezar por reiterar la doctrina jurisprudencial sentada por este Pleno de la Corte Suprema de Justicia con relación a la noción de igualdad ante la ley y no discriminación de conformidad con lo previsto en el artículo 19 y 20 del Texto Fundamental:

Al respecto, en Fallo de 8 de enero de 2004 el Pleno se refirió a estos principios en los términos siguientes:

"El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará,

y se desdoba en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento de discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIAN A. ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias.

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

"El transcritto artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen" (R.J. enero de 1991, p.16).

"Las normas demandadas, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente singular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones."

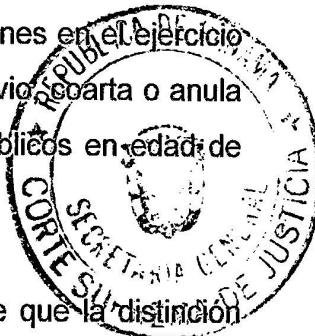
Establecido lo anterior, debe distinguirse si efectivamente la frase impugnada viola el artículo 19 y 20 de la Constitución Política.

Como se menciono párrafos antes, la Ley 127 de 2013, instituye un régimen de estabilidad laboral distinto al que emerge de la Ley 9 de 1994,

WJ

general de Carrera Administrativa y de otras leyes especiales que establecen regímenes de Carrera Administrativa en las respectivas instituciones públicas. Esta ley consagra un derecho a estabilidad laboral de los servidores públicos tan sólo supeditado al hecho que el funcionario tenga dos años de servicios continuos o más en las instancias públicas. Como vemos, la ley concede de forma amplia tal garantía, excepcionando tanto sólo en algunos servidores públicos, que son de aquellos que la propia Constitución prescribe no forman parte de carreras públicas.

El hecho que la norma legal establezca tal distinción, no supone *per se* una discriminación o violación al principio de igualdad ante la ley, pues de ninguna manera establece algún tipo de fuero o privilegio a favor de los servidores públicos descritos en el artículo 1 de la referida Ley 127 de 2013. En otras palabras, si bien la ley contempla que la garantía de estabilidad laboral no cubre a los servidores jubilados, pensionados o próximos a tal reconocimiento, ésta contiene características muy distintas a la formulación de una ventaja frente a los servidores en condición de jubilados o pensionados. En ambos casos, tanto de los funcionarios públicos en general como aquellos incursos en la jubilación o pensión de vejez, mantienen las mismas condiciones en el ejercicio de sus funciones públicas, toda vez que la ley no causa agravio, coarta o anula el derecho a desempeñarse en el cargo a los servidores públicos en edad de jubilación o pensión.



A la luz del artículo 19 constitucional debe entenderse que la distinción que establece la Ley 127 de 2013, procura un justo equilibrio entre el goce de un derecho a la estabilidad laboral y el goce de un derecho a la jubilación; ambos derechos están relacionados con la actividad laboral del funcionario, pero se corresponden a etapas muy distintas del desarrollo laboral del individuo dentro del sector público.

Así pues, cabe entender que la Ley 127 de 2013, establece una garantía de estabilidad laboral que en nada se opone el ejercicio del derecho al desempeño laboral de los servidores que hayan alcanzado la jubilación, pensión o estén en situación de acceder a ellas. Es decir que, no excluye por motivo de la jubilación o pensión el ejercicio pleno del derecho al trabajo a los funcionarios que presenten tales condiciones; menos aun, prescribe el retiro o jubilación obligatoria de éstos funcionarios, lo que en todo caso sí hubiera podido suponer

B3

una vulneración a la garantía del derecho al trabajo, tal y como se ha puesto de manifiesto en Sentencia del Pleno de 28 de septiembre de 2007:

*"Ahora bien, sobre el tema en particular de si los asegurados o aseguradas deben dejar de trabajar o laborar para poder solicitar su pensión de vejez que, como vimos, es un derecho adquirido, no debiera esta Corporación de Justicia entrar a realizar mayores explicaciones sobre este tema. Y es que ciertamente tal como lo aseguró la demandante, así como la Procuraduría General de la Nación, ha sido una materia tantas veces analizada y estudiada por la Corte Suprema de Justicia a través de múltiples precedentes que, casi desde la década de los 50 hasta nuestros días, ha mantenido una uniformidad de criterio en señalar que es a todas luces *inconstitucional* exigirle a las personas que tengan que renunciar para poder solicitar la pensión de vejez.*

Entre los pronunciamientos más recientes de esta Corporación de Justicia que ha analizado un caso similar al que ahora nuevamente ocupa la atención de la Corte, se señaló lo siguiente:

"Observa esta Superioridad que el precitado artículo contempla una exigencia por parte de la entidad de seguridad social, consistente en que el asegurado que desee hacer valer su derecho de pago de la pensión de vejez, deberá demostrar que ha dejado de laborar.

Coincide esta Superioridad con la parte actora en que el texto del artículo segundo, objeto de la presente impugnación, es contrario al artículo 60 de la Constitución Nacional que consagra el derecho al trabajo que le asiste a todo individuo.

*En resolución dictada el 27 de marzo de 2002, con ocasión de la advertencia de *inconstitucionalidad* contra el artículo 2 del Reglamento para el cálculo de las pensiones de invalidez, vejez y muerte, la Corte sostuvo el criterio proferido en pronunciamientos anteriores relacionados con esta materia y señaló "... el derecho que le asiste a toda persona a procurarse un sustento digno por vía de su trabajo, con objeto de reiterados recursos por violación del artículo 60 de la Carta Magna, antes artículo 63. Así pues, desde 1958 este asunto ha sido objeto (sic) discusión en sede constitucional".*

Por otra parte, se reiteró también en el precitado fallo el criterio "...que cualquier Ley que emane del Órgano Legislativo que en lo formal o material tienda a restringir, limitar, impedir o prohibir el pleno y cabal ejercicio del trabajo, más allá de las limitaciones o condiciones determinadas por la propia Constitución, es violatoria de los artículos 60 y 75, porque normas constitucionales como éstas son las que en realidad tienden a dar vida y acción a la Constitución como instrumento de ordenación jurídica e institucional del Estado".

...

En este mismo sentido, exigir al asegurado que demuestre que se ha retirado de la ocupación que desempeña, acreditando dicha condición mediante la presentación de la terminación de la relación laboral, claramente contradice el derecho al trabajo y resulta violatorio de los artículos 40, 60 y 75 de la Constitución Política Nacional (Sentencia de 26 de mayo de 2004).

*Queda evidenciado entonces que las frases demandadas de *inconstitucionalidad* infringe evidentemente los artículos 64, 40 y*



54

47 de la Constitución Política, y así debe ser declarado nuevamente por el Pleno de esta Corporación de Justicia".

Así pues, en el asunto en cuestión debe desestimarse que exista alguna colisión de la frase demandada con respecto a los artículos 19, 20 y 64 de la Constitución Política. Pues se constata que la misma nada dice sobre la renuncia al cargo del servidor público jubilado o pensionado, como tampoco que por motivo de la referida ley el funcionario pueda quedar en posición de perder el empleo en el sector público. Estas afirmaciones, elaboradas por el demandante, no dejan de ser meras suposiciones, pues, como se ha dicho, de la lectura de la frase acusada en conexión con el resto de disposiciones de la Ley 127 de 2013, se advierte que la misma no hace más que establecer un derecho legal a favor de los servidores públicos, su alcance y los límites en su aplicación.

Téngase en cuenta que si la Ley 127 de 2013 otorgara tal derecho a la estabilidad laboral a las personas jubiladas y pensionadas o aquellas que estén por alcanzar los requisitos legales para ello, como aduce el recurrente, la consecuencia lógica sería un desequilibrio en cuanto a los derechos que podrían ejercer o amparar a las personas incursas en la jubilación o pensión frente al resto de servidores públicos; el jubilado o pensionado se vería amparado tanto por el derecho a la jubilación, con las consecuentes provisiones económicas que ello supone, como por el derecho a estabilidad laboral. En tanto que los servidores públicos que enuncia el artículo 1 de la Ley 127 de 2013, gozarían unitariamente del denominado derecho a la estabilidad que ha creado la ley en referencia.

Para el Pleno, por tanto, carece de validez el argumento de qué la norma legal acusada establece una distinción que dé lugar a la afectación al derecho al trabajo de los servidores públicos que gocen de la jubilación o pensión. Pues no puede admitirse que el servidor en tal condición también sea amparado por el derecho a estabilidad laboral, siendo que, como lo ha reconocido la doctrina *iustitio publicista*, la jubilación supone una forma de extinción de la relación jurídica funcional de trabajo (artículo 126 del Texto Único de la Ley 9 de 1994), supeditada por tanto a la libre voluntad del funcionario público, es decir, que si bien el funcionario tiene derecho a decidir sobre la continuación de sus servicios en las instituciones del Estado una vez alcanza la edad de jubilación o pensión y cumple con los requisitos que la ley exige, lo cierto es que ello no implica que el mismo pueda seguir siendo amparado por la garantía de inamovilidad en tanto que se ha acogido al derecho a la jubilación o pensión.

15

Lo anterior en razón de la necesidad de dar oportunidad al relevo generacional de los profesionales, ante el vencimiento natural del ciclo productivo de los trabajadores o servidores y, además, porque para el empleador (en este caso el Estado) representa una concesión a la capacidad de administrar, en función de las especialidades y necesidades de la demanda laboral de la actividad desarrollada.

Visto de forma análoga con relación a la libre empresa, debería entenderse bajo el enfoque del llamado poder de gestión y dirección, que propugna, porque el capital no opere bajo criterios necesariamente solidarios o de beneficencia, sino bajo una premisa de rentabilidad, por lo cual se entiende que se permita una reserva a la Ley, en caso de estabilidad en el cargo.

Las consideraciones expuestas, nos llevan a desestimar los argumentos de violación de los artículos 19, 20 y 64 de la Ley Superior.

Con relación al planteamiento de infracción del artículo 300, 302 y 305 constitucionales, cabe precisar que si bien la referida Ley 127 de 2013 establece que los servidores públicos gozarán de estabilidad laboral en su cargo y que no podrán ser destituidos sin que medie alguna causa justificada prevista en la ley, esta garantía no es absoluta. Se trata, pues de un derecho legal que, sin embargo, dista en su contenido y alcance del derecho a estabilidad laboral que emana de lo dispuesto en el artículo 300 de la Constitución, según el cual la estabilidad está sujeta a un sistema de méritos, conforme a alguno de los regímenes especiales o general de Carrera Administrativa (artículo 305 constitucional), y condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio, como al cumplimiento estricto de lo establecido en la Constitución y la Ley (artículo 18 constitucional).

En esos términos se ha referido el Pleno en Sentencia de 6 de junio de 2006, en el que señala que el artículo 300 del Texto Constitucional



"...establece tres principios básicos: 1) en conjunto con el artículo 8 constitucional, los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin distinguir el modo de adquisición de dicha nacionalidad. En otros términos, la regla general consignada en dicho precepto significa que los servidores del Estado pueden ser panameños por nacimiento, por naturalización o por disposición constitucional. 2) Dispone como derecho de los servidores públicos de no ser nombrados o removidos de manera discrecional por ninguna autoridad, excepto los casos que disponga la Constitución. 3) Consagra que los funcionarios públicos se regirán por el sistema de méritos, condicionando además la estabilidad en sus cargos a su competencia, lealtad y moralidad. Cabe anotar que, el sistema de méritos que consiste en los lineamientos de selección para el servicio

(A)

público, y que postula que las personas que ocupen los cargos públicos tengan las aptitudes profesionales o habilidades necesarias para desempeñarse" (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Pleno. Sentencia de 6 de junio de 2006. M.P. Esmeralda Arosemena de Troitiño) (Subrayado es nuestro).

El derecho a estabilidad en el cargo, como es común en la vertiente clásica del Derecho Público, se adquiere siempre que el funcionario haya ingresado a la función pública a través de un examen de mérito que, una vez superado satisfactoriamente, y cumplido el procedimiento a tal efecto, acredita al funcionario dentro del régimen de Carrera Administrativa respectivo. Así, desde el momento de que el funcionario es acreditado formalmente como miembro de la Carrera Administrativa, se entiende que el mismo pasa a ser acreedor de ciertos derechos, deberes y prohibiciones establecidos en el ordenamiento jurídico; entre los derechos se encuentra el concerniente a la estabilidad o inamovilidad en el cargo del empleado público.

En este sentido, se ha pronunciado la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia, bajo el entendido que:

"En lo que atañe específicamente principio de estabilidad laboral nuestra Constitución reconoce este derecho expresamente para las carreras de la función pública en el artículo 300 (295) que dispone lo siguiente:

"Artículo 300. 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.

En concordancia con esta disposición el artículo 302 (297) de la Carta Fundamental establece que los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los principios para otras acciones de personal deben ser determinados por ley, e instituye además, que el personal de carrera debe ser nombrado con base en el sistema de méritos.

Artículo 302. Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán en base al sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.

Como complemento de estas normas el artículo 305 de la Constitución Nacional enumera las carreras en la función pública que han de regirse conforme al sistema de méritos.

57

1- "Artículo 305. Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos: la Carrera Administrativa.

2-La Carrera Judicial.

3-La Carrera Docente.

4-La Carrera Diplomática y Consular.

5-La Carrera de las Ciencias de la Salud.

6-La Carrera Policial.

7-La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.

8-La Carrera del Servicio Legislativo.

9-Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración."

De lo anterior se desprende que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente a su investidura por razón del ejercicio de una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro de un sistema basado en los méritos del recurso humano" (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Tercera. Sentencia de 21 de julio de 2006. M.P. Adán Arnulfo Arjona).



En la misma línea, en pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha sostenido que:

"El principio general en materia laboral para los trabajadores públicos de carrera es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido" (Cfr. Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 64).

Siendo que la garantía de inamovilidad del funcionario encuentra sus límites en la Constitución y la Ley, resulta de suyo reconocer que si bien el funcionario tiene el derecho a desempeñar el cargo y gozar de las prerrogativas y privilegios que le confiere la ley, éste puede ser alejado temporalmente de sus funciones, como medida disciplinaria, o ser desvinculado de su cargo en forma definitiva en calidad de sanción por hechos previstos en la ley, previo cumplimiento del procedimiento disciplinario. Como puede apreciarse, lo anterior no tiene nada que ver con la condición de jubilado o pensionado que pueda tener el servidor público, ya que éstos como cualquier otro empleado público amparado, o no, por algún régimen de Carrera Administrativa o por disposición legal expresa que conceda la garantía de inamovilidad de conformidad con algún valor de superior jerarquía protegido por la Constitución (así, derecho de las

60

personas con discapacidad, etc.), pueden ser sujeto de medidas disciplinarias que pongan fin a su relación con la institución pública.

Por todo lo anterior, el Pleno desestima también los cargos de inconstitucionalidad aducidos con respecto a los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política, lo que nos lleva a concluir que la frase contenida en el artículo 2 de la Ley 127 de 2013 impugnada, no es inconstitucional y así se procede a declarar.

IV. PARTE RESOLUTIVA:

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social", contenida en el artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

The image shows handwritten signatures and official seals of the Supreme Court of Justice members. The signatures are: NELLY CEDEÑO DE PAREDES, HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA, LUIS R. FÁBREGA S., HARLEY J. MITCHELL D., OYDÉN ORTEGA DURÁN, YANIXSA Y. YUEN, and GABRIÉL E. FERNÁNDEZ M. The official seal of the Supreme Court of Justice of the Republic of Panama is also present.

The image shows handwritten signatures and official seals of the Supreme Court of Justice members. The signatures are: ABEL AUGUSTO ZAMORANO, GABRIÉL E. FERNÁNDEZ M., and YANIXSA Y. YUEN. The official seal of the Supreme Court of Justice of the Republic of Panama is also present.

Por medio de _____ de _____ de 20_____
Se hace copia de su original
Por mí _____ de _____ de 20_____
Secretario General
YANIXSA Y. YUEN
Cédula 111111111111111111