

## INCONSTITUCIONALIDAD

## Acción de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LCDO. FLORENCIO BARBA HART CONTRA EL ARTICULO 22 DE LA LEY 8 DE 1997, MODIFICADA POR EL ARTICULO 34 DE LA LEY N 54 DEL 27 DE DIC. DE 2000.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Pleno  
Ponente: Virgilio Trujillo Lopez  
Fecha: 14 de Marzo de 2003  
Materia: Inconstitucionalidad  
Acción de inconstitucionalidad  
Expediente: 515-01

VISTOS:

El Licenciado FLORENCIO BARBA HART, en su propio nombre y representación ha interpuesto Demanda de Inconstitucionalidad en contra del Artículo 22 de la Ley 8 de 1997, modificado por el Artículo 34 de la Ley No. 54 de 27 de diciembre de 2000.

Quien recurre manifiesta que la norma demandada es el artículo 22 de la mencionada Ley 8 de 1997, cuyo tenor dice:

“A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Los servidores públicos que opten por mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los regímenes especiales de jubilación, autofinanciado mediante los aportes de tales servidores públicos, cuyo mínimo será el cuatro por ciento (4%) durante su etapa laboral y su jubilación, de acuerdo con los estudios actuariales que garantizarán su financiamiento, excepto los educadores y las educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habitación Especial, cuyo aporte al PRAA, podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%), en la etapa de jubilación.

Además de los aportes citados que hagan estos servidores públicos, constituirán ingresos adicionales al referido sistema especial de jubilación, los siguientes:

1. Los bonos indicados en el numeral 4 del artículo 2 de esta Ley, en la parte que corresponda a dichos servidores públicos;
2. El aporte que contempla el numeral 3 del artículo 2 de esta Ley.

Las edades de retiro y los años de servicio que deberán cumplir estas personas no serán menores de 52 a los de edad para las mujeres y 55 años de edad para los hombres y veintiocho años de servicio. No obstante lo anterior, el monto de los aportes que deberá efectuar el servidor público que opte por este sistema, la edad de retiro y el monto de la jubilación que recibirá como porcentaje de su salario, estarán sujetos a revisiones periódicas basadas en estudios actuariales certificados por la Caja de Seguro Social”.

Hechos en que fundamenta la demanda:

“Primero: El día 6 de febrero de 1997, mediante Ley No.8 publicada en la G.O. 23,222 de 7 de febrero de 1997 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley por la cual se creó el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptaron otras medidas.

Segundo: En la norma indicada arriba, en su artículo 22 se estableció que los servidores públicos que optasen por mantener beneficios iguales o similares a los enumerados en los regímenes especiales de jubilación vigentes, en vez de hacer aportes al SIACAP, podrían participar en un sistema especial de jubilación, autofinanciado mediante los aportes de tales servidores públicos, cuyo mínimo será el cuatro por ciento (4%) durante la etapa laboral y su jubilación, de acuerdo con los estudios actuariales que garantizarán su financiamiento.

Tercero: La norma señalada en el hecho anterior establecía la posibilidad de mediante un sistema especial de jubilación que los servidores públicos sin distinción pudiesen aspirar a dichos beneficios aportando para ello un cuatro por ciento (4%) de su salario, así como también un cuatro por ciento (4%) en su etapa de jubilación.

Cuarto: La Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, publicada en la G.O. 24,209 de 28 de diciembre de 2000, en su artículo 34, modificó el artículo 22 de la Ley 8 de 1997. Dicha modificación consistió en lo sustancial en producir una situación de privilegio hacia los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, al determinarse que éstos podrían aportar a su sistema de jubilación (PLAN DE RETIRO ANTICIPADO-PRAA) un monto inferior al 4% en la etapa de jubilación.

Quinto: Que el resultado material de la situación apuntada va a ser la existencia de dos tipos de servidores públicos, los que aportarán un 4% de su salario al programa de su jubilación y luego de su jubilación y los educadores que cotizarán el cuatro por ciento (4%) de su salario y el cuatro por ciento (4%) o menos de sus jubilaciones. Es decir una situación de excepción como la propia ley lo dice, sin ningún tipo de justificación o excusa.”

Continúa expresando el recurrente que la norma constitucional violada y el concepto de la infracción de la misma es el:

“Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

Esta norma es infringida en concepto de violación directa por comisión, ya que el artículo 22 de la Ley 8 de 1997, tal cual quedó modificada por el artículo 34 de la Ley 54 de 2000 establece definitivamente una situación de privilegio exclusivo para los trabajadores del ramo educativo, específicamente los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

La discriminación in comento consiste en que la norma concede a los educadores, la posibilidad de pagar o cotizar al programa del PRAA, una suma inferior del cuatro por ciento (4%) de su jubilación. Es decir que después de jubilados se sigue pagando o contribuyendo al programa y esa contribución podrá ser del 4% o inferior de la jubilación.

El resto de los servidores públicos y de los cotizantes en general carecen de este beneficio. El resto de los trabajadores que llegaran a concebir o tener un programa de retiro o jubilación autofinanciable tendrían que cotizar el 4% o sobre el 4% de su jubilación, más nunca suma inferior, como si pueden los educadores.

Esta norma es evidentemente discriminatoria y carente de sustento lógico o técnico pues, si un estudio actuarial es el que sustenta la vigencia y eficacia de un programa que se invente, es eso lo que determinará el 1% a pagar y si dicho estudio dice que puede ser menos del 4%, debe entonces fijarse dicho monto. En los educadores eso será posible, en el resto NO, ESO ES UN PRIVILEGIO EVIDENTEMENTE DISCRIMINATORIO.”

Por otro lado, la Procuradora de la Administración, Licenciada Alma Montenegro de Fletcher, emitió concepto a requerimiento de ésta Corporación de Justicia, y en el mismo indicó entre otras cosas que:

“La Ley No.54 de 27 de diciembre de 2000, creó el “Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, y dicta otras disposiciones” y tiene como finalidad “conceder a los participantes una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario de ésta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social”.(Artículo 1).

Este Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable surge como sustituto del régimen de jubilaciones especiales de que gozaban hasta 1998 los educadores por razón de la naturaleza de sus funciones. Lo que persigue, en el fondo, es que sean los propios educadores quienes auto-financien su retiro anticipado, sin que el Estado tenga que sufragar el costo de sus jubilaciones especiales como ocurría anteriormente.

La disposición acusada de inconstitucional, artículo 22 de la Ley 8 de 1997, por la cual se creó el Sistema de Ahorro y Capitalización de los Empleados Públicos (SIACAP), modificada por el artículo 34 de la Ley No.54 de 27 de diciembre de 2000, lo que establece es la posibilidad de que los demás servidores públicos que deseen mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los regímenes especiales de jubilación vigentes, en lugar de aportar al SIACAP, también pueden participar en un sistema especial de jubilación autofinanciado similar al PRAA de los educadores mediante aportes mínimos de un cuatro por ciento (4%) durante su etapa laboral y jubilación.

Igualmente, la norma establece la posibilidad de que los aportes de los educadores y educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.) al PRAA sea inferior al cuatro por ciento (4%) en la etapa de jubilación.”

De igual forma expone el accionante, que la norma antes transcrita infringe el artículo 19 de la Constitución Nacional, ya que encierra una discriminación entre los educadores antes mencionados, y el resto de los servidores públicos, en vista que los primeros cuentan con la posibilidad de aportar al plan, menos del 4%.

Sin embargo, a juicio de la Procuraduría de la Administración, tal discriminación no se da, debido a que hay que tener en cuenta el verdadero alcance y sentido del mencionado artículo constitucional; materia ésta que ha sido motivo de pronunciamiento, tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de diferentes conocedores del tema, así tenemos que:

“Obsérvese que la norma constitucional habla de que debe tratarse de fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza (es decir por razón de casta o calidad de origen); nacimiento (o sea, por razón del lugar o sitio donde tiene uno su principio); clase social (es decir, por razón de posición económica); sexo (es decir, por razón de condición orgánica que distingue al hombre de la mujer); religión (es decir, por razón de creencias o dogmas acerca de la divinidad); e ideas políticas (o sea, por razón de filiación o simpatía por alguna agrupación política o por profesar determinada doctrina política”. (fallo de 2 de enero de 1985).

También indica el Dr. César Quintero que:

“... La Corte ha sostenido de manera uniforme que esta norma sólo puede ser atacada de inconstitucional si favorece a determinada persona, a título personal e individual. La Corte en sentencia del 28 de diciembre de 1993, al analizar el artículo 19, se refiere a la obra del Doctor César Quintero, Derecho Constitucional, y en su parte medular expone lo siguiente:

Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias. (C.S.J. Pleno, fallo de 27 de junio de 1996).

De manera que, lejos de establecer una discriminación personal o distingo para servidores públicos que se encuentren en condiciones similares, lo que hace el artículo 34 de la Ley No.54 de 2000, es reconocer una circunstancia particular que rodea la labor de los educadores y educadoras del Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial, que los incluye a todos ellos y otorgarles un beneficio especial en razón de dicha circunstancia.

Estáramos en presencia de un trato discriminatorio si, por ejemplo, algunos educadores y educadoras del Ministerio de Educación o del I.P.H.E. , tuviera la posibilidad de aportar al PRAA una suma inferior al cuatro por ciento (4%) y otros educadores de las mismas instituciones no la tuvieran. En ese supuesto, se trataría de particulares que, en igualdad de condiciones, se les aplica un trato distinto o discriminatorio, lo que sí daría lugar a estimarla como violatoria de la Constitución Nacional.”

Luego de observar los planteamientos hechos tanto por el accionante, como por la Procuradora de la Administración, es de lugar, que la Corte Suprema de Justicia emita sus respectivas consideraciones.

Dentro de la presente acción de inconstitucionalidad, se plantea principalmente por parte de quien recurre que el artículo ya mencionado, encierra una discriminación, ya que brinda a los educadores la posibilidad de aportar una suma inferior al 4%, para el mencionado plan PRAA, posibilidad ésta que no tendrían el resto de los servidores públicos.

Considera el accionante, que la situación antes planteada evidentemente refleja una discriminación en contra de los demás servidores públicos, y por tanto violenta el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, al analizar los conceptos emitidos por la Procuradora de la Administración, el Pleno de la Corte Suprema manifiesta su concordancia con lo expresado por dicha funcionaria y relativos a su opinión constitucional.

Examinemos pues, las circunstancias que dieron lugar a la presentación de la actual Demandad de Inconstitucionalidad.

Nos permitimos observar, que el artículo 22 de la Ley No.8 de 1997 (que es la norma que se ataca), y su consecuente modificación a través de la Ley No.54 de 27 de diciembre de 2000, está contenido en una Ley destinada a los Educadores, en vista de la eliminación de las denominadas jubilaciones especiales, creandose el PRAA, que es un sistema sustituto de las jubilaciones especiales que hasta el año de 1998 gozaban los educadores; la cual a su vez, permite a los demás servidores públicos, tener beneficios similares a los contemplados en los regímenes especiales de jubilación. De lo que se logra concluir que es una ley dictada para los educadores del Ministerio de Educación y del IPHE, aunque se le permite al resto de los servidores públicos participar en ella, pero en base al cumplimiento de requisitos

diferentes. (Lo resaltado es nuestro).

Se trata de una alternativa para los demás servidores públicos de acogerse o no a éste régimen de autofinanciamiento de retiro anticipado, más no se trata de una imposición. (lo resaltado es nuestro).

Por otro lado, es importante aclarar, que siempre se ha hecho una diferenciación entre los educadores y el resto de los servidores públicos, en vista de las circunstancias que rodean su entorno laboral, y de las consecuencias principalmente físicas, que el ejercicio de dicha profesión implica; por lo que mal podría decirse que existe una discriminación, cuando los demás servidores públicos no se encuentran en igualdad de condiciones con respecto a los educadores. (Lo resaltado es nuestro).

Sobre el punto anterior hay que dejar claro, que la mencionada distinción no se dio en función de raza, nacimiento, sexo, religión o ideas políticas; tal como lo preceptúa el artículo 19 de la Carta Magna, y que se considera supuestamente violado.

Es oportuno traer a colación lo expresado por la Procuraduría de la Administración, al indicar, en nuestras palabras que, se daría la discriminación, si dentro del grupo de los educadores en mención, se le permitiera a unos aportar menos del 4% y a otros no, cuando todos se encuentran en igualdad de condiciones.

Con el propósito de aclarar a la parte que recurre, que el mencionado artículo 22 de la Ley No.8 de 1997 no contraviene lo preceptuado en el artículo 19 ni ninguna otra disposición de nuestra Constitución Nacional, consideramos prudente establecer criterios doctrinales sobre el alcance de dicha norma.

Podemos indicar que el artículo 19 de la Norma Fundamental rechaza aquellos fueros y privilegios que se puedan dar en razón a una persona determinada, o sea tomando en consideración su condición personal, lo que la colocaría en una situación ventajosa o de marcada preferencia en el ejercicio de ciertos derechos, con relación a los demás, tal y como se observa en reiteradas decisiones de la Corte Suprema, la cual considera que ésta norma versa sobre la igualdad ante la ley, excluyendo los fueros y privilegios cuando se conceden

a título personal.

Este artículo no sólo prohíbe los fueros y privilegios, sino que rechaza la discriminación teniendo como fundamento aspectos tales como la raza, el sexo, la religión o las ideas políticas, y esto es así porque de permitirse lo anterior, sería admisible otorgar un trato injusto, y desfavorable contra cualquier persona por razón de la clase social, sexo, raza, religión o ideas políticas a la que se pertenezca o a la que se profese.

El contenido, sentido y alcance de la norma constitucional es ratificar sin lugar a dudas, un principio de igualdad en el tratamiento jurídico.

Por tanto, el Artículo 22 de la Ley No 8 de 1997 modificada por el artículo 34 de la Ley No54 del 27 de diciembre de 2000 no otorga fueros o privilegios de naturaleza alguna, por el contrario, ratifica una situación aplicable a quienes ostentan la categoría de educadores y educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, permitiéndole a todos ellos (los educadores) un mecanismo de autofinanciamiento apropiado a su futuro retiro.

No existen consecuentemente ni referencias a raza, a nacimiento, a clase social, a religión e ideas políticas como patrón en la fijación del contenido programático de la normatividad legal advertida, por tanto, no colisiona en modo alguno, con la orientación reflejada en la disposición constitucional analizada.

La prohibición constitucional en cuanto a fueros y privilegios está referida a situaciones de carácter estrictamente personales y no a categorías profesionales o de grupos.

En relación al artículo 19 bajo los comentarios, la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 20 de mayo de 1999, bajo la ponencia del Magistrado Rogelio Fábrega, por razón de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Carlos Ameglio Moncada en representación del señor William Ochoa, contra la frase "ser ciudadano panameño" contenida en el acápite A) de la Ley 31 de 11 de enero de 1983, indicó lo siguiente:

"De allí a que, en el análisis del artículo 19 conviene, además relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

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 desdobra 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.

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 no discriminatorio implica un tratamiento igualitario ante 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 FABIÁN 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 grupo 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 transcrito 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 tiene”. (R.J. enero de 1991, p.16).

Sólo se considerará, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente particular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones. (Sentencia de 29 de diciembre de 1998).

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de

la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Artículo 22 de la Ley 8 de 1997, modificado por el Artículo 34 de la Ley No. 54 de 27 de diciembre de 2000.

Notifíquese.

(fdo.) VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ

(fdo.) ROBERTO GONZÁLEZ R.

(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE

(fdo.) ANÍBAL SALAS CÉSPEDES

(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK

(fdo.) CÉSAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO DAGOBERTO FRANCO, EN REPRESENTACIÓN DE ROBERTO RUDAS HERAZO, CONTRA EL DECRETO NO. 434 DE 1 DE OCTUBRE DE 1959. "POR EL CUAL SE ADICIONA EL DECRETO NO. 9 DE 1920 Y SE REGLAMENTA EL REGISTRO PÚBLICO Y CUALQUIER OTRO DECRETO REFORMATARIO DE ESTE".

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: César Pereira Burgos

Fecha: 18 de Marzo de 2003

Materia: Inconstitucionalidad

Acción de inconstitucionalidad

Expediente: 049-03

VISTOS:

El licenciado Dagoberto Franco, actuando en nombre y representación de Roberto Rudas Herazo, ha propuesto acción ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con el propósito de que se declare inconstitucional el Decreto No. 434 de 1 de octubre de 1959 "Por el cual se adiciona el Decreto No. 9 de 1920 y se reglamenta el Registro Público y cualquier otro Decreto reformatario de este".