

nidas en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991, por infringir los artículos 19, 40 y 157, numeral 1, de la Constitución Política.

=====

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. PANAMA, VEINTISEIS (26) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (1992).-

VISTOS:

La firma forense Morgan y Morgan, apoderada judicial de Pablo Enrique Fletcher, demandó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad de las frases siguientes: "Con excepción del Director General y del Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas. El incumplimiento de este parágrafo acarreará la insubstancia inmediata del cargo", contenidas en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, por infringir los artículos 19, 40, 60 y 157, numeral 1 de la Constitución Política.

El artículo 19 en cita es del siguiente tenor:

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

Según los argumentos que sirven de fundamento a la pretensión, la alegada violación del precepto transcrita ocurre de la siguiente manera:

"El artículo 21 de la Ley 30 de 1991, modificadorio del 29-C del Decreto-Ley No.14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, dispone una serie de medidas tendientes a garantizar la estabilidad de todos los profesionales de la medicina al servicio de esa institución, sin hacer distinciones de ninguna naturaleza entre dichos profesionales.

El último parágrafo del artículo 21, en armonía con la intención expresada a través de las medidas protectoras, comienza disponiendo que los profesionales al servicio de la Caja de Seguro Social tendrán derecho a ejercer libremente la profesión fuera de sus horas de servicios. No obstante, en las líneas finales del parágrafo, se establece una clara prohibición a sólo dos (2) de los funcionarios al servicio de la Caja, en cuanto al libre ejercicio de su profesión se refiere.

Esa prohibición, marcadamente discriminatoria por razón de la categoría del puesto público, es la que violenta el principio fundamental de ecuanimidad y justicia social consagrado en el

artículo 19 de la Constitución Nacional.

La discriminación que se da por ministerio de las frases insertas al final del parágrafo final del artículo 21 de la Ley No.30 de 1991, es de carácter doble: Por un lado, se discrimina el libre ejercicio de una sola profesión, la del profesional de la salud; por otro, dentro de esa profesión, se excluyen a los que ostenten los cargos de Director General y Director de Servicios y Prestaciones Médicas.

Es decir, teniendo la Caja de Seguro Social, dentro de su organigrama de servicios, profesionales de casi todas las actividades humanas (Médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, actuarios, programadores, contadores, secretarias, etc.). Sólo se prohíbe el libre ejercicio, fuera de horas de servicio, a los profesionales de la salud, y, dentro de éstos, a los que ostenten determinados cargos."

El texto del artículo 40 constitucional, que también se cita como violado, es del siguiente tenor:

ARTICULO 40: "Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establece la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

Según el libelo en examen, la infracción de esta norma se produce conforme al siguiente análisis:

"En efecto, la norma constitucional citada establece el principio de la libertad profesional, inherente a todo habitante del territorio nacional. Esta libertad de profesión, oficio y actividad artística es consustancial a todas las otras libertades del hombre, por lo que es inadmisible, en cualquier sociedad civilizada, que se impongan cortapisas o restricciones para su libre ejercicio.

En el caso subjúdice, ocurre que esa libertad de ejercicio profesional le ha sido cercenada, sin más, a los profesionales de la salud que en su momento dado ocupen los cargos de Director General, y de Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, en la Caja de Seguro Social.

Debe insistirse en que la prohibición que impone el legislador a los profesionales de la salud para que ejerzan libremente su profesión, no tiene ninguna explicación, ni justificación válida.

Es más, esa prohibición es obviamente contraproducente con el fin de obtener un mejor rendimiento de esos profesionales en sus cargos públicos, si es que tal fuera la intención del legislador. Ello, por cuanto que flaco favor recibiría el profesional de la salud que, teniendo uno de los cargos marginados por la Ley, no pueda estar al día con la práctica de una profesión cuyo adecuado desarrollo y correcta aplicación, precisamente, deba dirigir a nivel nacional en una entidad de la naturaleza de la Caja de Seguro Social."

Otro de los preceptos superiores que, a juicio del actor, han resultado violados por la norma cuya inconstitucionalidad se demanda reza como sigue:

ARTICULO 60: "El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el Pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa."

La tesis que acompaña este aspecto de la pretensión procesal expresa, en lo medular, lo siguiente:

"La intención del constituyente al adoptar la anterior norma, es la de garantizar a todos los ciudadanos aptos para trabajar, empleos que aseguren una existencia decorosa, para lo cual la norma establece la obligación que tiene el Estado de elaborar políticas que incentiven el pleno empleo.

En el caso que nos ocupa, ha ocurrido que el Estado, a través de uno de los órganos de su gobierno - el legislativo-, lo que ha hecho es impedir a dos ciudadanos el pleno desarrollo de sus capacidades laborales, la plena realización de sus facultades profesionales."

La última de las normas constitucionales que se dicen infringidas por las frases demandadas, del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, tiene el siguiente contenido:

ARTICULO 157, numeral 1: "Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución."

En relación con esta norma, la argumentación final que sustenta esta demanda de inconstitucionalidad sostiene en lo esencial lo que sigue:

"En el caso en estudio, hemos visto cómo, sin disimulos ni ocultas intenciones, las frases impugnadas han arrollado de frente tres (3) caros principios fundamentales de la convivencia social, entre el individuo y el estado: 1) La prohibición de prácticas discriminatorias por razón de clase profesional; 2) El libre ejercicio de profesiones liberales; y, 3) El derecho que tiene todo individuo para desarrollar, con plena eficacia, su total

capacidad de trabajo."

Al emitir concepto sobre el particular, el Procurador General de la Nación, tras una amplia exégesis de los artículos constitucionales supuestamente infringidos y de precedentes jurisprudenciales de esta misma Corporación de Justicia, se manifiesta parcialmente de acuerdo con los argumentos del demandante, por considerar que las frases impugnadas son violatorias de los artículos 40, 157, numeral 1, y 19 de la Constitución, no así del artículo 60. En el más extenso de sus comentarios, el representante del Ministerio Público se refiere a las frases impugnadas con vista del artículo 40, de esta manera:

"De lo antes expuesto se desprende que el acto impugnado infringe el precepto constitucional contenido en el artículo 40 de la Constitución Nacional. Ello es así, toda vez que se establece una restricción tanto al Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, en el ejercicio de su profesión que no prevé ni regula la constitución. La violación no puede ser más evidente, cuando el parágrafo que contiene la frase objetada reconoce que "los profesionales de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social tendrán derecho a ejercer libremente su profesión fuera de las horas de servicio"; mas sin embargo, sin fundamento alguno exceptúa, restringe, prohíbe el ejercicio de igual derecho a los profesionales de la salud que ocupen los puestos de Director General y de Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas.

La restricción prevista en el parágrafo 2, del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, por medio de la cual se modifica el artículo 29-C del Decreto Ley No.14 del 29 de agosto de 1954, no se refiere ni es relativa a aspecto alguno que tenga que ver con la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación ni mucho menos con cotizaciones obligatorias, que son las únicas condiciones que la Constitución dispone, en atención al ejercicio de la libertad de profesión.

En ese sentido, no teniendo la restricción contenida en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, fundamento ni asidero en las causas taxativamente previstas en el artículo 40 para condicionar el libre ejercicio de una profesión u oficio, da como resultado que el acto impugnado devenga como inconstitucional."

Luego manifiesta que considera el acto impugnado como violatorio del numeral 1 del artículo 157 por cuanto que, al aprobar o expedir la Asamblea Legislativa una ley que restringe el libre ejercicio de una profesión en base a limitaciones no contenidas en el artículo 40 de la Constitución, "da como consecuencia la violación de la letra y el espíritu de la misma" (f.117).

Al referirse al artículo 19, el Procurador General de la

Nación sostiene que el parágrafo impugnado "crea una condición desventajosa en detrimento de aquellos profesionales de la salud que, por el sólo hecho de ocupar los cargos de Director General y de Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, se les prohíbe el ejercicio libre de su profesión, situación que no se da con respecto a los otros profesionales de la salud que prestan sus servicios a la Caja de Seguro Social" (f.118). Ello no obstante, excluye la inconstitucionalidad del acto por violación al artículo 60, ya que la norma en cita no se refiere "a ningún tipo de plan o política promovida por el Estado, por medio del cual se aliente al desempleo de las condiciones de existencia del sector de los trabajadores" (fs.118-119).

En la fase de presentación de argumentos escritos sólo el demandante hizo uso de tal derecho, reiterando sustancialmente en su escrito la argumentación ya expuesta en la demanda.

Cumplidos los trámites procesales de rigor, debe la Corte decidir el fondo del negocio, a lo que procede.

Le asiste razón al Procurador General de la Nación cuando se refiere a numerosos precedentes que la Corte Suprema ha sentado en torno al artículo 40 de la Constitución Política, referentes al artículo 39 antes del Acto Constitucional de 1983, cuya interpretación constituye el núcleo central de la decisión que debe recaer en este negocio.

¶ En numerosas ocasiones esta Corporación de Justicia ha plasmado que el artículo 40 (antes el 39) consagra la libertad de profesión, trabajo u oficio, libertad de la que es titular toda persona, limitada sin embargo a los reglamentos que la ley establezca exclusivamente por razones de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias, limitantes fuera de las cuales no es posible restringir legalmente este derecho constitucional.

Así se sostuvo en sentencia de 5 de abril de 1973, cuando esta Corporación sentenció que "las restricciones al derecho de ejercer una profesión sólo se pueden presentar en cuanto ellas sean imprescindibles por las razones claramente enumeradas en el artículo 39 (actual 40) de la Carta Magna."

Diez años más tarde la Corte Suprema reiteró esa misma doctrina en relación con la libertad de profesión:

"Esta norma constitucional (artículo 39) parte del principio básico de que toda persona tiene el derecho a ejercer libremente su profesión y oficio y que el ámbito de su ejercicio quede supeditado a las reglamentaciones que le imponga la ley, pero sólo en lo que concierne a su idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotización obligatorias.

Por lo tanto, el campo de la acción reglamentaria que establezca la ley que regule una profesión u oficio debe circunscribirse a los aspectos de idoneidad y a los otros señalados taxativamente en dicha norma constitucional. Pugnaría con ésta, no solo si restringe la libertad del ejercicio

de una profesión u oficio a los indicados, sino también a los casos que afecta directa o indirectamente el libre ejercicio de otros" (sentencia de 25 de abril de 1983).

La tutela de la libertad de profesión en este caso fue interpretada en forma extensiva por esta Superioridad, al declarar contrario a la Constitución inclusive disposiciones legales que en materia de idoneidad excluían del ejercicio de una determinada profesión a otros profesionales igualmente idóneos, como fue el caso de los médicos patólogos, a quienes se permitió el ejercicio en la profesión de laboratoristas clínicos, lo que excluía el artículo 2 de la Ley 74 de 1978 (sentencia de 25 de junio de 1982).

La doctrina sentada por la Corte Suprema mediante esta sentencia sobre el libre ejercicio de las profesiones y oficios conserva todo su valor, aun desde el punto de vista del Bloque de Constitucionalidad, ya que la doctrina constitucional sentada por ella sirve también de parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o de un acto sujeto al control judicial de constitucionalidad (Cfr. sentencias de 30 de junio de 1990 y 14 de febrero de 1991).

Así las cosas, y luego del examen de las constancias procesales, esta Corporación comparte la opinión del Procurador General de la Nación, ya que la restricción impuesta al Director General y al Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social por el parágrafo impugnado no la hace la ley 30 de 26 de diciembre de 1991 con base en los criterios de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotización obligatoria que autoriza la Carta Magna, sino con base en juicios de valor colocados al margen del dictado de la norma superior.

Centrada la cuestión fundamental sobre el sentido y alcance del artículo 40 constitucional, la consecuencia lógica es la de considerar infringidos también los artículos 19 y 157, numeral 1, que consagran el principio de igualdad jurídica y los límites constitucionales de la función legislativa.

En cuanto a la pretensión relativa a la supuesta violación del artículo 60, sobre el derecho al trabajo, se considere que es improcedente por ser esta una norma programática, como ya ha quedado establecido jurisprudencialmente.

Por las anteriores consideraciones la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES las frases "con excepción del Director General y del Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas. El incumplimiento de este parágrafo acarreará la insubsistencia inmediata del cargo", contenidas en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley No.30 de 26 de diciembre de 1991, por infringir los artículos 19, 40 y 157, numeral 1, de la Constitución Política.

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE.

(Fdo.) FABIAN A. ECHEVERS.

(Fdo.) JOSE M. FAUNDES. (Fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA.
(Fdo.) AURA EMERITA GUERRA DE VILLALAZ. (Fdo.) ARTURO HOYOS. (Fdo.)
CARLOS LUCAS LOPEZ. (Fdo.) RODRIGO MOLINA A. (Fdo.) EDGARDO MOLINO
MOLA. (Fdo.) RAUL TRUJILLO MIRANDA. (Fdo.) CARLOS H. CUESTAS G. Secreta-
rio General.-