

SECCION SEGUNDA  
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

-PLENO-

Magistrado Ponente: Germán López

Francisco A. Filós, denuncia la inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 13, de 25 de enero de 1961 sobre Agregados de Prensa y Directores de Relaciones Públicas de los Ministerios.

--El literal (a), del artículo 40. de la Ley 13 de 1961, es violatorio del artículo 21 de la Constitución de la República, porque quebranta el principio de igualdad ante la ley, Dicho literal excluye del ejercicio de los cargos creados por la Ley 13 mencionada a los panameños por naturalización y crea un privilegio para los panameños por nacimiento, en abierta pugna con la norma constitucional citada.

--El artículo 50. de la Ley 13 de 1961 es violatorio de los artículos 21 y 240 de la Constitución de la República. Del primero porque, al restringir el desempeño de los cargos creados por dicha ley a los miembros de determinadas asociaciones profesionales, el artículo 50. mencionado crea a favor de éstos un privilegio contrario a la prohibición del artículo 21 de la Carta Fundamental. El artículo 50. de la Ley 13, antes aludida, es violatorio del artículo 240 de la Constitución porque impone a la administración pública el deber de nombrar para el servicio del Estado a un grupo de personas "atendiendo a criterios distintos de los señalados por la norma constitucional aludida", es decir, "por razones que nada tienen que ver con la COMPETENCIA Y LA MORALIDAD DEL FUNCIONARIO O EMPLEADO". De esta suerte el artículo 50. excluye de los cargos creados por la Ley 13 a quienes, no obstante poseer las condiciones que exige el artículo 240 de la Constitución de la República, no pertenecen al Sindicato ni a la organización profesional a que se refiere el tantas veces mencionado artículo.

--El párrafo del artículo 60. de la Ley 13 de 1961, donde se fija el procedimiento que deben seguir los sindicatos y organismos profesionales para el escogimiento de la terna a que se alude en dicha ley, es también inconstitucional, por razones lógicas.

(Arts. 40., literal (a), 50. y el PARAGRAFO del 60. de la Ley 13 de 1961).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-Panamá, veintiocho de junio de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

El abogado don Francisco A. Filós, en ejercicio del derecho que consagra el artículo 167 de la Constitución Nacional y reglamenta la ley 46 de 1956" demandó como inconstitucionales: "A) La frase "por nacimiento" del aparte a) del artículo 4 de la Ley No. 13, de 25 de Enero de 1961; B) La frase "mediante ternas que serán solicitadas a los organismos sindicales y profesionales respectivos" del artículo 5 *ibidem* y C) El Parágrafo integral del artículo 6 de la misma Ley No. 13 de 1961".

Agotados los trámites de rigor, el Pleno pasa a decidir mediante las siguientes consideraciones:

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad denunció el abogado Filós pertenecen a una ley que "reglamenta", según indica con toda claridad su título, "el cargo (sic) de Agregados de Prensa y Funcionarios de Relaciones Públicas", y el contexto mismo en que se hallan es el siguiente:

"Artículo 40. Para ejercer los puestos de Agregados de Prensa y Director de Relaciones Públicas en los organismos del Estado serán requisitos indispensables:

"(a) Ser panameño POR NACIMIENTO

"Artículo 50. El Órgano Ejecutivo nombrará los Agregados de Prensa y los Directores de Relaciones Públicas en los Ministerios, así como las entidades autónomas o semi-autónomas, sus Directores de Relaciones Públicas, mediante ternas que serán solicitadas a los organismos sindicales y profesionales reconocidos.

"Artículo 60. ....

"Parágrafo: Para el escogimiento de dichas ternas, los Sindicatos de Prensa hablada, escrita y Relaciones Públicas, así como las entidades autónomas y semi-autónomas, se ceñirán a las disposiciones que sobre ese efecto estipula el Código de Trabajo.

"El Órgano Ejecutivo se reserva el derecho de rechazar las ternas enviadas, cuando a su juicio el escogimiento de las mismas no se haya efectuado en los términos de la Ley".

Acerca de las palabras subrayadas en el literal (a)

del artículo 40. opina el recurrente que establecen "una barrera entre dos clases de panameños en lo que se refiere a los Agregados de Prensa y a los Directores de Relaciones Públicas, por cuanto otorga a favor de quienes somos panameños por nacimiento un privilegio tan bien delineado que nulifica el principio constitucional de la igualdad de todos los panameños, consignado en el artículo 21 de la Constitución". Al susentar tesis idéntica el Primer Suplente del Procurador Auxiliar dijo lo que sigue:

"El artículo 21 constitucional consagra el principio de igualdad ante la Ley de todos los "panameños y extranjeros", y según puede verse, en el calificativo de "panameño" indudablemente están comprendidos tanto los que han nacido en el territorio nacional como los extranjeros que han adquirido la nacionalidad panameña, teniendo, estos últimos, por esa razón o circunstancia, casi todos los mismos derechos de que gozan los nacionales por nacimiento. Y digo "casi todos" los derechos porque, entre otras restricciones, la Carta Magna consigna que a los nacionalizados panameños no se les puede obligar a tomar las armas contra el país de su nacimiento (Art. 17). Luego, como el precepto constitucional no hace distinción entre panameños por nacimiento y panameños por adopción sino que sólo se concreta a señalar un sólo grupo que forman los panameños por cualquier circunstancia y otro grupo formado por los extranjeros, es claro que en el calificativo "panameño" quedan comprendidos y amparados, para los efectos de la garantía del principio de la igualdad reconocido en dicho precepto 21 todos los que gozan de la nacionalidad panameña y que no puede haber distinción entre panameños de origen y panameños naturalizados".

Es tan evidente, en verdad, el quebrantamiento del principio de igualdad ante la ley consagrado por nuestra Constitución en su artículo 21 por la frase que se examina, que el Pleno se considera relevado de agregar ninguna otra consideración a las anteriores del Suplente del Procurador Auxiliar. Con esa frase se excluye del ejercicio de los cargos creados por la Ley 13 de 1961 a los panameños por naturalización o, dicho en otra forma, se crea un privilegio para los panameños por nacimiento, en abierta contradicción con la norma constitucional citada.

En cuanto a la frase "mediante ternas que serán solicitadas a los organismos sindicales y profesionales reconocidos", que aparece en el art. 50. de la Ley 13 de 1961, acusada por el recurrente de violar los artículos 41 y 85 de la Constitución, es oportuno copiar lo que sobre este extremo del recurso aparece en el libelo. En éste se lee:

"Las disposiciones constitucionales invocadas estatuyen que toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio, sujeta a los reglamentos que señale la ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública y a los títulos que expida el Estado o que autorice éste de acuerdo con las disposiciones legales. No exige la Constitución que el profesional o artesano pertenezca a sindicato o asociación alguna para poder ejercer su profesión u oficio. De aceptarse que por ley se puede establecer esta restricción tendríamos que con igual razón o derecho podría disponerse en el futuro que no pueden ejercer la medicina, no obstante idoneidad comprobada, quienes no pertenezcan a la Asociación Médica correspondiente, ni pueden ejercer la profesión de Ingeniero quienes no pertenezcan a la Asociación respectiva ni pueden ejercer la abogacía quienes no pertenezcan a la Asociación, sindicato o Colegio de Abogados respectivo".

No comparte el Suplente del Procurador Auxiliar la tesis anterior y la refuta en los siguientes párrafos:

"Con referencia al artículo 50. de la mencionada Ley 13 en el cual se ordena que los Agregados de Prensa y los Directores de Relaciones Públicas en los Ministerios, serán nombrados por el Órgano Ejecutivo "mediante ternas que serán solicitadas a los organismos sindicales y profesionales reconocidos", no estoy de acuerdo con el peticionario, por las razones siguientes: Cuando en Panamá no había sociedades, asociaciones o sindicatos debidamente establecidos, cualquier ciudadano presumiblemente capaz podía ser escogido para servir un cargo similar o afín con la actividad de que se trata, en nuestras representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. Pero en la actualidad nuestra Constitución, vigente desde el primero de marzo de mil novecientos cuarenta y seis, ha instituido el derecho de sindicación a los patronos, empleados, obreros y profesionales de todas clases para los fines exclusivos de su actividad económico-social y cuyas directivas deberán estar integradas exclusivamente por panameños, según su artículo 67. Ante esta situación, estando los sindicatos ya definidos y desarrollados en el Código de Trabajo -al cual hay que ceñirse estrictamente- y reconocidos con Personalidad Jurídica, el Órgano Ejecutivo no puede en manera alguna soslayar el deber en que está de tener presente lo dispuesto tanto en la Carta Magna como por las disposiciones legales que le señalan expresamente atribuciones de estricto cumplimiento, cuales, entre otras, la de dirigirse al sindicato u organismo respectivo en solicitud de candidatos para ejercer determinada actividad social, para nombrarlos en los varios departamentos de la administración pública. No veo, pues, en el artículo 50. referido ningún punto que pueda considerarse contrario a la voluntad del Constituyente de 1946 y por lo tanto estimo que el mandato legal

se ajusta adecuadamente al constitucional".

La Corte disiente de los puntos de vista del señor Suplente del Procurador Auxiliar y considera infundados los cargos que el recurrente hace al artículo 50. de la Ley 13 de 1961, como violatorio de los artículos 41 y 85 de la Constitución de la República. Antes que nada, porque estima que es precisamente en ese deber del Órgano Ejecutivo que el Suplente del Procurador Auxiliar deduce de la norma acusada, donde radica el vicio de inconstitucionalidad de la misma, bien que por violar disposiciones de la Carta distintas de las señaladas. No alcanza la Corte, en efecto, a ver la violación del artículo 41 porque a su juicio éste lo que garantiza, en verdad, es el libre ejercicio de las profesiones y oficios y el artículo 50. acusado evidentemente no mira a éstos sino hacia dos cargos en la administración pública: el de Agregado de Prensa y el de Director de Relaciones Públicas; ni logra ver la Corte cómo dicho artículo 50. puede quebrantar el 85 de la Carta que se concreta a negar todo reconocimiento oficial a los títulos académicos y profesionales que no expida el Estado o que éste autorice de acuerdo con las disposiciones legales. Por otra parte, considera la Corte que los argumentos del señor Suplente del Procurador Auxiliar se sustentan en una errada interpretación de los textos constitucionales relativos a la protección que el Estado debe prestar a los sindicatos de patronos y obreros. El derecho de sindicación vendría a ser también un deber si la tesis del funcionario mencionado hallara en la Constitución el respaldo que él le atribuye en las frases siguientes: "Cuando en Panamá no había sociedades, asociaciones o sindicatos debidamente establecidos, cualquier ciudadano presumiblemente capaz podía ser escogido para servir un cargo similar o afín con la actividad de que se trata, en nuestras representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. Pero en la actualidad nuestra Constitución, vigente desde el primero de marzo de mil novecientos cuarenta y seis, ha instituido el derecho de sindicación a los patronos, empleados, obreros y profesionales de todas las clases para los fines exclusivos de su actividad económico-social y cuyas directivas deberán estar integradas exclusivamente por panameños, según el artículo 67". (V. fs. 10 y 11). Pero en verdad nuestra Carta no podía incurrir en la contradicción a que apuntan las reflexiones anteriores, consistente en garantizar el libre ejercicio de las profesiones y oficios y al mismo tiempo imponer a quienes las ejercen el deber de asociarse y de pertenecer a determinada asociación profesional o gremial. En los artículos 279 y 293, numeral 2, del Código de Trabajo hallamos rectamente aplicado el precepto constitucional relativo a los sindicatos. El art. 279 afirma que "es ilícito en los contratos colectivos de trabajo la cláusula en virtud de la cual se excluye del trabajo al trabajador que no forma o deja de formar parte de un sindicato"; y el ordinal 2o. del artículo 293 prohíbe a los sindicatos "coartar la libertad de trabajo, impiéndole a los no afiliados que ejerzan sus labores, o construyendo a los extraños, con amenazas o violencias, o por sistemas distintos de la propaganda y la persuasión, a in-

gresar al sindicato, o impidiéndoles a sus afiliados, por los mismos medios, retirarse de él o ingresar a otro distinto". Sin esfuerzo se echa de ver en ambas normas el respeto al principio constitucional que garantiza el libre ejercicio de las profesiones y oficios. Pero a juicio de la Corte esa libertad no está afectada en el caso del artículo 50, porque en la Ley 13 de 1961 no se reglamenta oficio ni profesión alguna sino dos cargos públicos, como se dijo líneas atrás. De todo lo dicho se concluye que el artículo 50, acusado no viola los artículos 41 y 85 de la Carta. Los que sí resultan con toda evidencia violados por esa disposición son los artículos 21 y 240 de la Carta. El primero, porque al restringir el desempeño de los cargos creados por la Ley 13 de 1961 a los miembros de determinadas asociaciones profesionales el artículo 50, crea a favor de éstos un privilegio contrario a la prohibición del mencionado artículo 21; y el 240, porque impone a la administración pública el deber de nombrar para el servicio del Estado a un grupo de personas atendiendo a criterios distintos de los señalados por la norma constitucional aludida, es decir, por razones que nada tienen que ver con "la competencia y la moralidad del funcionario o empleado". Y con ello quedan excluidos de los cargos creados por la Ley 13 quienes no obstante poseer las condiciones que exige el artículo 240 de la Constitución, no pertenecen al Sindicato ni a la organización profesional a que se refiere el artículo 50. De todo ello se sigue que éste quebranta las normas constitucionales de los artículos 21 y 240.

En cuanto al PARAGRAFO del artículo 6º de la Ley 13 de 1961, en el cual se fija el procedimiento a que deben ceñir su actividad los sindicatos y organismos profesionales para el escogimiento de la terna a que se alude en la frase examinada en los párrafos precedentes, sólo cabe decir que necesariamente, por razones lógicas incontrastables, queda afectado por la inconstitucionalidad de que adolece la frase mencionada.

En mérito de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema en PLENO, y en ejercicio de la función que le confiere el artículo 167 de la Constitución, DECLARA INCONSTITUCIONALES:

A) La frase "por nacimiento" del aparte a) del artículo 4 de la Ley No. 13, de 25 de Enero de 1961;

B) La frase "mediante ternas que serán solicitadas a los organismos sindicales y profesionales respectivos" del artículo 5 ibidem; y

C) El Parágrafo íntegro del artículo 6 de la misma Ley No. 13 de 1961.

Cópíese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(fdo.) Germán López.- (fdo.) Angel L. Casís.- (fdo.) Manuel Cajar y Cajar.- (fdo.) M. A. Díaz E.- (fdo.) Carlos Guevara (fdo.) Luis Morales Herrera.- (fdo.) Ricardo A. Morales.- (fdo.) Demetrio A. Porras.- (fdo.) Gil Tapia E.- (fdo.) Aurelio Jiménez, Secretario General.