

P L E N O

Magistrado Ponente: Gil Tapia E.

David Amado demanda la inconstitucionalidad del artículo 84-K del Decreto-Ley 14 de 1954, sobre establecimiento de un régimen especial de servicio civil para los trabajadores de la Caja de Seguro Social.

El Pleno de la Corte DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el artículo 84-K del Decreto-Ley 14 de 1954.

Se consideró evidente la pugna entre el artículo mencionado arriba y el 241 de la Constitución Nacional (ord. 3ª); y con los apartes j) y k) del artículo 242 de la Carta, "por cuanto ésta..... quiere que sea la Ley la que determine las condiciones de ingreso en la administración por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-prácticos, según la naturaleza del cargo de que se trate..."

La Constitución no delega en ninguna autoridad de la Caja de Seguro Social la facultad que a ésta le atribuye el artículo 84-K en cuestión. Y la razón es clara: la potestad legislativa no puede suplantarse por la reglamentaria. Y cuando la Constitución hace en cualquier caso la reserva legal para determinada materia, ésta sólo puede ser reglamentada por medio de una ley formal.

Salvaron su Voto los Magistrados Díaz E. y Porras.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, treinta y uno de octubre de mil novecientos sesenta y tres-

V I S T O S:

Por intermedio de apoderado, ha solicitado a la Corte el señor David Amado que se declare inconstitucional el artículo 84 K del Decreto-Ley 14 de 1954. Cumplidos los trámites legales ha llegado el momento de resolver el recurso de inconstitucionalidad.

El artículo impugnado, dice:

"Se establece un régimen especial de servicio civil para los trabajadores de la Caja de Seguro Social, en base al principio de su autonomía reconocido a esta institución para la presente Ley.

"Corresponde exclusivamente a la Junta Directiva, mediante la expedición de un reglamento particular, el establecimiento de las condiciones y normas referentes al ingreso de los trabajadores al servicio de la Institución, garantías, sueldos, aumentos, estabilidad, deberes y derechos de los mismos, forma de decretar las vacantes, promociones, causas de remoción, sanciones, trámites para el juzgamiento de las infracciones y demás disposiciones necesarias".

Los hechos fundamentales de la demanda, las disposiciones violadas y el concepto de la violación, los expone así el demandante:

"HECHOS FUNDAMENTALES:

"Primero:- El Decreto Ley 9 de 1 de agosto de 1962 en su artículo 105 adicionó el título VII del Decreto Ley 14 de 1954 con el art. 84K, mediante el cual se establece un régimen especial de servicio civil para los trabajadores de la Caja de Seguro Social.

"Segundo:- Dicho Decreto Ley fue publicado en la Gaceta Oficial número 14.697 de 20 de agosto de 1962.

"Tercero:- El art. 84 K del Decreto Ley 14 de 1954 viola los arts. 240, 241, 242 y 93 de la Constitución Nacional.

"DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCION.-

"1.- Violación del art. 240 de la Constitución Nacional.-

"De acuerdo con esta disposición 'El nombramiento y remoción de funcionarios y empleados no es potestad absoluta y discrecional de ninguno de los órganos del poder público, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución'. La disposición acusada establece que corresponde exclusivamente a la Junta Directiva mediante la expedición de un reglamento particular establecer las condiciones y normas referentes al ingreso, garantías y causas de remoción de los trabajadores al servicio de la Caja

de Seguro Social y de acuerdo con el art. 17 de la Ley Orgánica de la Caja toca a la Junta Directiva reformular los acuerdos de carácter normativo. Es evidente que si la Junta Directiva puede reformar el reglamento, el nombramiento y la remoción de los empleados de la Institución quedan sujetos a la voluntad discrecional de la Administración, en este caso a las autoridades administrativas de la Caja (Director General y Junta Directiva) y dicha potestad sería absoluta porque así lo establece la disposición acusada con la expresión 'exclusivamente', es decir, con exclusión de toda intervención de otras autoridades y órganos del poder público. Por otra parte, de acuerdo con el art. 240 inc. 2 de la Constitución 'El servicio del Estado debe tener como base la competencia y la moralidad del funcionario o empleado y su inamovilidad, a excepción de remoción por causa determinada en la Ley y declarada por los tribunales'. Según este precepto, es la Ley la que debe regular el régimen de ingreso del empleado determinando su idoneidad, base de la inamovilidad, y es también la Ley la que debe determinar las causales de remoción y los trámites de juzgamiento de las infracciones que dan lugar a ella. Es claro, de acuerdo con esa disposición, que tal reglamentación no puede ser dejada en manos de la Junta Directiva la cual puede modificarla dejando sin efecto la garantía que la Constitución ha querido dar al empleado al disponer que sea la Ley la que determine las condiciones de ingreso, inamovilidad y remoción. La disposición acusada resulta aún más incompatible con el texto constitucional si se toma en cuenta que la Junta Directiva conoce 'de las apelaciones en contra de las Resoluciones en los casos de reclamos, sanciones o consultas que dicte la Dirección General en ejercicio de sus funciones', según el art. 17 letra K de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y que de acuerdo con la disposición acusada corresponde a la Junta Directiva reglamentar 'los trámites para el juzgamiento de las infracciones y demás disposiciones necesarias'. La Junta Directiva pasa a tener al mismo tiempo facultades legislativas y jurisdiccionales que afectan gravemente el régimen del empleado y disminuye las garantías que la Constitución ha querido asegurarle mediante la reglamentación por Ley. A este respecto cabe destacar que los trabajadores de la Caja de Seguro Social deben quedar sujetos al régimen de la Carrera Administrativa, que les brinda el máximo de protección sobre la base de un régimen estable, y no a un régimen es-

tablecido por medio de simples resoluciones de la Directiva de la Caja de Seguro, el cual les brinda una protección nula e ilusoria, sujeta a múltiples contingencias. La disposición acusada, deja al empleado en franca situación de desventaja y desamparo legal y viola en forma directa el inciso 2 del art. 240 C. N.

"2.- Violación del art. 241 ord. 3 de la Constitución Nacional.-

"La disposición acusada establece para los trabajadores de la Caja de Seguro Social un régimen especial de servicio civil, es decir de carrera administrativa, según la terminología de la Constitución. Ahora bien, uno de los principios fundamentales de la carrera administrativa es el contemplado en el art. 241 ord. 3 de la Constitución Nacional según el cual: 'La Ley determinará las condiciones de ingreso, en la administración por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-prácticos, según la naturaleza del cargo de que se trata; los deberes de los funcionarios o empleados y los recursos contra las resoluciones que lo afecten'.

"Establecerá, además, las reglas relativas a la permanencia, ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación".

"Al establecer la disposición recurrida que tales aspectos serán determinados exclusivamente por la Junta Directiva mediante un reglamento, viola directamente el art. 241 ord. 3 de la Constitución Nacional según el cual tal regulación corresponde a la Ley.

"3.- Violación del art. 242 letras j y l de la C. N.-

"El art. 242 letra j) de la C. N. excluye sólo de la Carrera Administrativa a 'los Jefes de los departamentos autónomos y semiautónomos'. Según esta disposición, a contrario sensu, el resto del personal de las instituciones autónomas queda sometidos, necesariamente al régimen general de la Carrera Administrativa. Al establecer la disposición recurrida que el personal de la Caja queda sujeto a un régimen especial de Carrera Administrativa viola directamente el literal J. del art. 242 C. N. El literal l) resulta igualmente violado. En efecto, él excluye de la Carrera Administrativa a los trabajadores de la enseñanza, de la fuerza pública, los primeros por razón de estar su-

jetos a períodos escolares y otras situaciones de excepción que justifican para ellos un estatuto especial, los de la fuerza pública, sujetos a un régimen particular de disciplina militar y los últimos por la naturaleza eventual de sus servicios. Los empleados de la Caja de Seguro no están en ninguna de estas situaciones ni pertenecen a ningún ramo análogo a los mencionados, únicos casos en que podrán quedar sujetos a un régimen especial.

"Cabe considerar además, que la disposición acusada no constituye un estatuto orgánico especial, ya que no regula por sí misma los distintos aspectos que debe contener un estatuto de tal naturaleza, tales como el ingreso, ascenso, traslado, derechos, deberes, régimen disciplinario y cesación de funciones.

"Por otra parte resulta inconveniente la dictación de estatutos orgánicos especiales, sin justificación alguna, ya que multiplica la diversidad legal en una materia donde debe perseguirse la mayor uniformidad para favorecer la interpretación y aplicación de las normas y el manejo del régimen del personal del Estado. La Constitución ha restringido por eso la existencia de tales estatutos orgánicos especiales a aquellos que existían en el momento de su dictación en 1946. La disposición recurrida, al sujetar al personal de la C. S. S. a un estatuto orgánico especial, viola directamente el literal mencionado.

"4.- Violación del art. 93 de la C. N.-

"De acuerdo con esta disposición 'Los servicios de seguro social serán prestados y administrados por entidades autónomas....'

"La autonomía consagrada por esta disposición para las entidades que presten los servicios de seguro social ha sido establecido solamente para la prestación y administración del servicio de seguro social. Las facultades concedidas a tales instituciones como entidades autónomas son pues netamente administrativas y para un fin preciso: la prestación de ese servicio; pero la autonomía no sustrae a dichas instituciones a lo establecido por la Constitución Nacional y la Ley, es decir no se trata de una autonomía legislativa ni jurisdiccional; no sustrae a dichas instituciones del alcance de nuestras leyes y tribunales, mucho menos de lo dispuesto en la Constitución Nacional. La disposición recurrida al sustraer a los empleados de la Caja del régimen legal establecido



por la Constitución y dar a ésta la facultad de reglamentar materias reservadas a la Ley como son el ingreso, inamovilidad, derechos y remoción de los empleados, fundándose para ello en su régimen de autonomía como ella misma expresa, excede ampliamente la autonomía que le ha sido concedida, interpreta erróneamente el art. 93 de la C. N. y por consiguiente lo infringe".

Evacuado el traslado de Ley, el Procurador General de la Nación, en su Vista N° 125 de 6 de Diciembre de 1962, está de acuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad, y como en dicha vista se dilucida el problema planteado con entera claridad, la Corte transcribe la vista de este alto funcionario:

"Vista N° 125.- Panamá, 6 de Diciembre de 1962.-

"Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia:

"Emito concepto respecto a la solicitud de declaratoria de 'inconstitucionalidad del artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954, formulada por el ciudadano David Amado mediante apoderado.

"Según se advierte a folios 1-5, el demandante sostiene que la norma legal acusada viola los artículos 240, 241, 242 y 93 de la Constitución Nacional, por conceptos que respecto a cada violación exterioriza.

"En mi opinión, no es necesario entrar en un análisis de todas las violaciones en que, según el recurrente, incurre la norma legal acusada, para demostrar que procede la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Por la razón anterior basta analizar y destacar los vicios que, a juicio del suscrito, resultan más evidentes, comparando los preceptos normativos que emergen de la disposición legal acusada y del artículo 241, ordinal 3, de la Constitución Nacional, así: El artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954 estatuye:

"Se establece un régimen especial de servicio civil para los trabajadores de la Caja de Seguro Social, en base al principio de autonomía reconocido a esta institución para la presente Ley.

'Corresponde exclusivamente a la Junta Directiva, mediante la expedición de un reglamento particular, el establecimiento de las condiciones y normas referentes al ingreso de los trabajadores al servicio de la Institución, garantías, sueldos, aumentos, estabilidad, deberes y derechos de los mismos, forma de decretar las vacantes, promociones, causas de remociones, sanciones, trámites para el juzgamiento de las infracciones y demás disposiciones necesarias'.

"Por su parte, el ordinal 3 del artículo 241 de la Constitución establece:

'La Ley determinará las condiciones de ingreso en la administración por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-prácticos, según la naturaleza del cargo de que se trate; los deberes de los funcionarios o empleados y los recursos contra las resoluciones que lo afecten.

'Establecerá, además, las reglas relativas a la permanencia, ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación'.

"A mi juicio, el recurrente tiene fundamento al afirmar que existe contradicción entre las dos normas jurídicas transcritas, porque de acuerdo con el mandato constitucional es sólo la ley la que determinará todo lo relacionado con ingreso, permanencia, despido, recursos, etc. de los empleados de la administración.

"Al atribuir el texto legal acusado a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social la determinación aludida, es evidente que viola lo establecido en el ordinal 3 del artículo constitucional mencionado.

"Del mismo modo, una comparación entre el artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954 con lo establecido en los literales j), k) y l) del artículo 242 de la Constitución Nacional, revela una contradicción entre ambos textos. Esto es así, porque los literales j), k) y l) de la disposición constitucional sólo excluyen de la carrera administrativa instituida por el artículo 241 a 'Los Jefes de departamentos autónomos y semiautónomos'; 'Los abogados y demás técnicos que se requieran para servicios especiales o transitorios de los Ministerios y de las instituciones autónomas y semiautónomas', y a 'Los trabajadores de la en

señanza, de la fuerza pública, de obras nacionales o municipales y de otros ramos análogos que se rijan por un estatuto orgánico especial', no comprendiendo en esta exclusión a los demás empleados de las instituciones autónomas; por tanto, los incluye dentro de dicha carrera. Al instituir la disposición legal impugnada 'un régimen especial de servicio civil' para los empleados de la Caja de Seguro Social', esta norma está en abierta contradicción con lo que estatuyen los artículos 241 y 242 de nuestra Carta Política Fundamental.

"En mérito a las consideraciones expuestas, no estimo necesario analizar los otros vicios que el demandante imputa al artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954, para concluir que es procedente la declaratoria de inconstitucionalidad que se os ha solicitado.

"Respetuosamente,

Hermógenes de la Rosa, Procurador General de la Nación".

Durante el término de lista presentó escrito en representación del Director General de la Caja de Seguro Social el letrado Aníbal Illueca S. cuya extensa exposición no destruye la base constitucional en que se funda el recurso ni la exposición clara del Procurador General de la Nación que abunda en los mismos conceptos.

Es evidente la pugna del artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954, con los artículos 241, ordinal 3º; y los apartes j) y k) del artículo 242 de la Constitución Nacional, por cuanto la Constitución quiere que sea la Ley la que "determine las condiciones de ingreso en la administración por el método de concurso de antecedentes, de créditos por estudios hechos y de exámenes teórico-prácticos, según la naturaleza del cargo de que se trate; los deberes de los funcionarios o empleados y los recursos contra las resoluciones que lo afecten y establezca, además, las reglas relativas a la permanencia, ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación".

La Constitución no delega en ninguna autoridad de la Caja de Seguro Social la facultad que le atribuye el artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954, porque esa capacidad de legislar es del Órgano Legislativo, único que en este caso puede dictar la Ley, cumpliendo los lineamientos que la Carta establece, con base en la doctrina de separación de los poderes, conocida desde los tiempos de Montesquieu.

Si el artículo 242 de la Constitución sólo excluye de la Carrera Administrativa a los "Jefes de los departa-

mentos autónomos y semiautónomos; y a los abogados y demás técnicos que se requieran para servicios especiales o transitorios de los Ministerios y de las instituciones autónomas y semiautónomas", quiere ello decir que la Carrera Administrativa comprende a todo otro personal de la Caja de Seguro Social, el que debe regirse por la Ley, de conformidad con el ordinal 3º del artículo 241 ya citado y no por reglamento de la misma Caja.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 167 de la Constitución y de conformidad con el Ministerio Público DECLARA que es inconstitucional el artículo 84 K del Decreto Ley 14 de 1954.

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

(fdo) M. A. Díaz E.-	(fdo) Gil Tapia E.-
(fdo) Germán López.-	(fdo) Andrés Guevara T.-
(fdo) V. A. de León S.-	(fdo) Angel L. Casís.-
(fdo) Ricardo A. Morales.-	(fdo) Luis Morales Herrera.-
(fdo) Demetrio A. Porras.-	

(fdo) Roberto E. Díaz S.,
Secretario de la Sala de lo Civil
por el Secretario General.-

oooooooooooo

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

M. A. DIAZ E.

Por estar en desacuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte, me veo obligado a salvar mi voto en este asunto de tanta trascendencia. El proyecto que presenté y que concluía declarando que no era inconstitucional el artículo 84K del Decreto Ley N° 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, lo reforcé con numerosas citas sobre lo que debe entenderse por autonomía, entre ellas una cita de mucha importancia del expositor español Profesor Eduardo L. Llorens, del Capítulo IV de dicha obra, titulado "Autonomía y Descentralización", fs. 68 y siguiente (no transcribo la cita aquí por ser muy extensa).

A continuación transcribiré, tomado del proyecto preparado por mí, los siguientes conceptos que explican claramente el por qué de mi desacuerdo con la mayoría de la Corte:

"Los conceptos anteriores sobre autonomía, no hay duda que fijan su alcance doctrinal. Autonomía es gobierno propio, libertad para gobernarse en su régimen interno, siempre y cuando que esa libertad de gobierno,

no vaya más allá de los principios que nuestra Constitución consagra y lo que las leyes estatuyen sobre el particular. El ejercicio de la autonomía por la Caja de Seguro Social, está limitado, en lo que se refiere al servicio, en normas constitucionales (artículos 93 y 241) y en los Decretos Leyes 14 de 1954, Ley 19 de 1958 y D. Ley 9 de 1962 en lo que se relaciona con la parte legal.

Dentro del anchuroso campo de la autonomía que concede a la Caja de Seguro Social el artículo 93 de la Constitución Nacional y los principios que con relación a la carrera administrativa consagra el artículo 241 de la Constitución en relación con el 242, sólo aparece la limitación de que "no formarán parte de la Carrera Administrativa" "Los Jefes de los departamentos autónomos y semiautónomos".

Siendo ello así, a nuestro juicio, el artículo 84K del Decreto Ley 14 de 1954 no puede estar en pugna con los artículos 93, 241 y 242 de la Constitución Nacional, porque ese artículo sólo habla del establecimiento de un "régimen especial de servicio civil para los trabajadores de la Caja del Seguro Social" en base al principio de autonomía reconocido a la Caja en la Constitución y en la Ley.

En este primer aspecto de la Ley, no entendemos cómo puede ese principio ser violatorio de las disposiciones constitucionales mencionadas, ya que si la autonomía permite al gobierno del Instituto en cuanto a su régimen interno y ese Instituto goza de libertad para nombrar y despedir a sus trabajadores con arreglo a la Ley, nada más alentador para el mejoramiento, protección y estabilidad de su personal, que supeditarlo a las normas del servicio civil.

Para dar este paso tan trascendental, es decir, para darle vigencia al servicio civil en la Caja del Seguro Social, es preciso que dicho servicio de carrera administrativa sea reglamentado, dentro de los límites constitucionales y legales.

La parte final del artículo 84K dispone que:

"Corresponde exclusivamente a la Junta Directiva..... y demás disposiciones necesarias" (Ver página N° 3 de la sentencia).

Si la Caja del Seguro Social goza de autonomía, concedida por la Constitución Nacional y el ejercicio de esa autonomía autoriza al gobierno interno de la Institución, nada más lógico y legal, que en aras de ese gobierno interno, se dé a la Caja su propio reglamento, que para este caso constituiría una norma de obligatorio cumplimiento como ley material y vendría a ser para los empleados, la Caja y para todo lo que afecte a su personal preceptos de obligatorio cumplimiento. Y quién podría dentro de la Caja dictar ese Reglamento? Su organismo

