

(FDO.) CESAR QUINTERO  
(FDO.) FABIAN A. ECHEVERS  
(FDO.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ  
(FDO.) CARLOS LUCAS LOPEZ

(FDO.) RAUL TRUJILLO MIRANDA  
(FDO.) JOSE MANUEL FAUNDES  
(FDO.) ARTURO HOYOS  
(FDO.) RODRIGO MOLINA A.

(FDO.) CARLOS H. CUESTAS  
SECRETARIO GENERAL

::

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTO POR ISAAC RODRIGUEZ PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA LEY No.25 DE 14 DE DICIEMBRE DE 1990, "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES TENDIENTES A PROTEGER LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL", APROBADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EL DIA 14 DE DICIEMBRE DE 1990 Y PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NO. 21.687 DEL LUNES 17 DE DICIEMBRE DE 1990. MAGISTRADO PONENTE; CESAR A. QUINTERO.

La Corte Suprema, P L E N O, D E C L A R A que es inconstitucional el Parágrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990 y que NO HAN SIDO VIOLADOS POR LA LEY 25 DE 1990 los artículos 2, 4, 17, 19, 22, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 41, 43, 60, 64, 68, 70, 73, 74, 75, 153, 157, 195, 203 y 295 de la Constitución Nacional, ni ninguna otra disposición de ella. (Salvamento de Voto del Magdo. Rodriguez Molina A.)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. PANAMA, VEINTITRES (23) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S :

La Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, "Por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la Democracia y el Orden Constitucional", ha ocasionado, en su contra, tres demandas de inconstitucionalidad. La primera fue presentada el 21 de diciembre de 1990 por ISAAC RODRIGUEZ mediante poder otorgado al Lcdo. VICENTE ARCHIBOLD; la segunda fue presentada por el Lcdo. SANTANDER TRISTAN y otros licenciados en sus propios nombres el 24 de diciembre de 1990; y ese mismo día fue presentada la tercera, por ROLANDO MILLER y otros, mediante poder que confirieron al Lcdo. BASILIO CHONG GOMEZ.

Por resolución de 26 de diciembre de 1990 los tres Magistrados Sustanciadores acordaron acumular las tres demandas presentadas (cfr. fs. 79) de acuerdo con los artículos 709, 710 y 711 del Código Judicial.

De esta manera, se acordó que los tres procesos de inconstitucionalidad contra la referida Ley 25 de 1990, se sustanciarían conjuntamente y se fallarían en una sentencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 720 del Código Judicial.

Luego, se corrió traslado de las tres demandas acumuladas a la Procuraduría de la Administración, la cual emitió concepto mediante Vista No.111 de 21 de marzo de 1991 que va desde fojas 82 hasta fojas

151, inclusive. Enseguida la Corte cumplió con el trámite de fijar y publicar la lista que ordena el artículo 2555 del Código Judicial..." para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso".

Dentro del referido término varios abogados y varias personas, mediante poder conferido a abogados, presentaron por escrito sus respectivos argumentos por los cuales sostenían o reiteraban la inconstitucionalidad de la susodicha Ley 25 de 1990.

Vencido el mencionado término los procesos acumulados se encuentran en estado de fallar y a ello ha procedido el Pleno de la Corte.

#### TEXTO DE LA LEY IMPUGNADA

Como quiera que en la presente sentencia es preciso aludir frecuentemente a los preceptos y términos contenidos en la impugnada Ley 25 de 1990, se procede a transcribir su texto, que es el siguiente:

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA

#### LEY No. 25

(De 14 de diciembre de 1990)

"Por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la Democracia y el Orden Constitucional".

#### LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

#### DECRETA:

Artículo 1. Con el fin de preservar el Orden Constitucional, se autoriza al Órgano Ejecutivo y a los directores de instituciones autónomas y semiautónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado para que se declaren insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron y que participen en la organización, llamado ejecución de acciones que atenten contra la Democracia y el Orden Constitucional, y que ocupen o no cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos; sus delegados y representantes sindicales o sectoriales, directores de las asociaciones de servidores públicos, con independencia de la existencia o no de fuero sindical; o que estén o no regidos por leyes especiales.

Artículos 2. Las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado, tales como Ministros de Estado, directores de las instituciones autónomas y semi-autónomas, de las empresas estatales; y demás dependencias públicas, el Procurador de la Nación y el de la Administración, el Contralor General de la República, los Gobernadores y Alcaldes respectivos podrán, previa identificación, declarar insubsistente el nombramiento de los funcionarios

públicos que participen en los actos descritos en el Artículo 1 de esta Ley.

Parágrafo. El Organo Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, determinará si las acciones son contra la Democracia y el Orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución.

Artículo 3. Contra la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de un servidor público, sólo caben los recursos de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión; y el de apelación ante la autoridad superior, agotándose con ésta la vía gubernativa.

Artículo 4. Para los efectos de la aplicación de esta Ley, en el caso de los sindicatos de trabajadores del sector público, no será aplicable la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, ni el Artículo 137 de la Ley No.8 de 25 de febrero de 1975.

Artículo 5. Esta Ley modifica, en cuanto le sean contrarias, las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975, la Ley No.34 de 26 de septiembre de 1979, las Leyes Nos.38 y 39 de 27 de septiembre de 1979, la Ley No. 40 de 28 de septiembre de 1979, y cualquier otra disposición que le sea contraria.

Artículo 6. Esta Ley es de orden público y tendrá efecto retroactivo a partir del 4 de diciembre de 1990.

Artículo 7. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1991.

#### ARTICULOS DE LA CONSTITUCION QUE SE ALEGAN VIOLADOS

El hecho de que para impugnar la constitucionalidad de algunos o todos los artículos de la Ley 25 de 1990 se hayan presentado tres distintas demandas y la circunstancia de que los demandantes hayan recurrido al método de invocar el mayor número posible de artículos de la Constitución para alegar que, en una forma u otra, la referida Ley los viola, complica y dificulta extraordinariamente el examen jurídico de estas tres acumuladas demandas.

Por ello, es necesario hacer una anotación sucinta del contenido de los preceptos constitucionales que se arguye han sido infringidos por algunos o por todos los artículos de la Ley 25 de 1990.

#### TITULO PRIMERO

##### EL ESTADO PANAMEÑO

Artículo 2. Separación y armónica colaboración entre los tres órganos superiores del Estado.

Artículo 4. Acatamiento de las normas del Derecho Internacional.

### TITULO III

#### DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES

##### Capítulo 1o.

###### Derechos Individuales

Artículo 17. Misión de las autoridades públicas.

Artículo 19. Eliminación de fueros o privilegios personales y de discriminación por raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

###### Prerrogativas Penales

Artículo 31. Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración.

Artículo 32. Devido proceso legal (Este principio ha rebasado el campo penal).

Artículo 33. Quiénes y en qué casos pueden juzgar sin juicio previo.

###### Derechos Individuales en función pública

Artículo 37. Libertad de expresión.

Artículo 38. Libertad de reunión.

Artículo 41. Derecho de petición.

Artículo 43. Irretroactividad de las leyes, salvo las de orden público o de interés social cuando así lo digan.

### TITULO III DERECHOS SOCIALES

##### Capítulo 3o. El Trabajo

Artículo 60. El trabajo como derecho y deber del individuo.

Artículo 64. Derecho de sindicación.

Artículo 68. Protección a la maternidad de la mujer trabajadora.

Artículo 70. Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley.

Artículo 73. Las controversias entre el capital y el trabajo serán sometidas a la jurisdicción del trabajo.

Artículo 74. La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo... fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.

Artículos 75. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución a favor de los trabajadores serán considerados como mínimos.

TITULO V  
EL ORGANO LEGISLATIVO

Artículos 153. Funciones legislativas de la Asamblea (17 numerales que contienen ciertas funciones especiales y que por tanto, no excluyen las demás que son la mayoría.

Artículo 157. Prohibiciones a la Asamblea (10 numerales).

TITULO VI  
EL ORGANO EJECUTIVO

Capítulo 3o.  
El Consejo de Gabinete

Artículo 195. Funciones del Consejo de Gabinete (8 numerales).

TITULO VII  
LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Artículo 203. No.1 Guarda de la integridad de la Constitución.

TITULO IX  
LOS SERVIDORES PUBLICOS

Capítulo 1o.  
Disposiciones Fundamentales

Artículo 295. Nombramiento y remoción de los servidores públicos de carrera.

DETALLE DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE LOS DEMANDANTES CONSIDERAN INFRINGIDAS  
POR PRECEPTOS DE LA LEY 25 DE 1990

Artículo 2

Los demandantes alegan que los artículos 1 y 2 de la Ley 25 de 1990 violan el artículo 2 de la Constitución. Este artículo, como es sabido, consagra la clásica teoría de la separación de poderes, si bien adecuadamente atenuada por el principio de la armónica colaboración. La redacción textual del artículo es la siguiente:

"Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

Del transcripto precepto, los demandantes llegan a la conclusión de que los tres órganos superiores del Estado son independientes entre sí. En consecuencia dicen:

"El artículo 2 de nuestra Carta Magna establece el principio de la separación de los poderes. De conformidad con este principio los Órganos del Estado Ejecutivo, Legislativo y Judicial son independientes". (Cfr. fs. 59).

La conclusión a que en este caso llegan los actores es inexacta. Separación e independencia no son la misma cosa. La separación generalmente supone cierta unión básica. De ahí que en lo concerniente a la separación de los órganos superiores del Estado, estos deben actuar en armónica colaboración. Y es que la independencia y disociación entre los órganos superiores del Estado traería la anarquía y la parálisis gubernamental en todas sus fases: legislativa, ejecutiva, administrativa, judicial, fiscalizadora y contralora.

Es preciso advertir que existe en el derecho la independencia judicial y que la doctrina reconoce dos aspectos de ella: el individual y el colectivo. El individual se refiere a la libertad, dentro del orden constitucional y legal, con que debe actuar todo magistrado o juez al ejercer sus funciones; y el colectivo alude a la no dependencia del Órgano Judicial con respecto a los otros órganos del Estado. De modo que de los tres órganos superiores del Estado, sólo el Judicial, que es de carácter técnico, podría ser independiente (Cfr. artículo 207 de la Constitución).

El artículo 1 de la Ley 25 de 1990, en síntesis, autoriza al Órgano Ejecutivo, a los Directores de instituciones autónomas o semiautónomas y demás dependencias del Estado para que declaren insubstinentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la Democracia y el Orden Constitucional, ya sea que ocupen o no cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos... con independencia de la existencia o no de fuero sindical, o que estén o no regidos por leyes especiales.

El artículo 2 de dicha ley, en resumen, dispone que: "Las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado... podrán, previa identificación, declarar insubstancial el nombramiento de los funcionarios públicos que participen en los actos descritos en el artículo 1 de esta Ley".

Estos dos artículos no puede decirse que atenten contra el principio de la llamada separación de los poderes y mucho menos contra los demás preceptos contenidos en el artículo 2 de la Constitución, tales como el ejercicio del poder público por el Estado y la armónica colaboración que debe existir entre los órganos estatales.

El artículo 2 de la Ley lleva un Parágrafo que en realidad lo que hace es otorgar potestad reglamentaria al Consejo de Gabinete para que regule la Ley 25 de 1990 dictaminando qué acciones de los empleados públicos van contra la democracia y el orden constitucional, a fin de que las respectivas autoridades competentes les apliquen "la sanción administrativa de destitución" (Subraya la Corte).

Este parágrafo contraviene, sin duda, la Constitución, pero sobre todo porque atribuye al Consejo de Gabinete una función que compete a la Corte Suprema de Justicia, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución. Es, en todo caso, esta última norma la infringida principalmente por dicho parágrafo, el cual, además, infringe el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución que atribuye de manera exclusiva al Presidente de la República, con el Ministro

respectiva, la potestad de reglamentar las leyes.

Los demandantes no han argüido que los demás artículos de la Ley 25 de 1990 violen el artículo 2 de la Constitución; y la Corte, por su parte, estima que no hay fundamento alguno para considerar que los restantes artículos de la demandada Ley infrinjan el citado precepto constitucional.

Por tanto, ningún artículo de la Ley 25 de 1990 viola en forma alguna el artículo 2 de la Constitución Nacional.

#### Artículo 4

El segundo artículo de la Constitución que los demandantes consideran infringido por la Ley 25 de 1990 es el artículo 4 que dice:

"Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

Los demandantes alegan que la transcrita disposición ha sido violada de manera directa por la Ley impugnada. En realidad, lo que arguyen es que "Panamá ha ratificado más de cien (100) convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que constituyen Derecho Internacional y que por imperativo de la norma constitucional citada, tales convenios son de obligatorio cumplimiento para las autoridades patrias".

Luego los demandantes detallan algunos de los aludidos convenios para señalar que han sido violados por la Ley 25 de 1990.

Pero, la circunstancia de que Panamá haya ratificado más de un centenar de convenciones de la O.I.T., obliga, sin duda alguna, a nuestro país con respecto a dichas convenciones, independientes de lo que la Constitución panameña diga con respecto al acatamiento del Derecho Internacional.

Si bien es cierto que los Convenios No. 87 y No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Panamá, pueden ser aplicables a los empleados públicos en materia de libertad sindical, no es menos cierto que aún si, en gracia de discusión, se admitiera que la Ley 25 de 1990 se opone a ellos, la consecuencia jurídica que seguiría no sería la inconstitucionalidad de la Ley 25 sino la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, tal como lo señalan éstos.

Es cierto que la Ley 8 de 1975 confirió fueros laborales a los empleados públicos de dos instituciones autónomas del Estado y que otras leyes concedieron asimismo ciertos fueros laborales a empleados públicos de instituciones estatales; pero el artículo 4 de la Ley 25 de 1990 suprimió, para los efectos de la aplicación de dicha Ley, en el caso de los sindicatos de empleados del sector público, determinadas disposiciones del Código de Trabajo y de la Ley 8 de 1975; asimismo, dicha Ley 25 de 1990 modificó, en cuanto le fueran contrarias, las disposiciones de la Ley 8 de 1975, así como de las Leyes 34, 38, 39 y 40 de 1979, y de cualquier otra disposición que le fuera contraria. (Cfr. artículos 4 y 5 de la Ley 25 de 1990).

También afirman los demandantes que el artículo 4 de la Constitución ha sido violado al infringir los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 25 de 1990 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 15 de 1977) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 14 de 1976).

En lo que atañe a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, indican que la Ley 25 de 1990 viola la libertad de pensamiento y de expresión; el derecho de reunión; el derecho de asociación; así como el derecho de circulación y residencia. En cuanto al pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los demandantes consideran violadas las cláusulas más o menos similares a las señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata, en resumen, de derechos individuales consagrados en artículos de la Constitución Nacional y que, precisamente, han sido también invocados por los demandantes al considerarlos infringidos por la impugnada Ley. Entre dichos invocados artículos están el 37 (Libertad de expresión); el 38 (Libertad de reunión); el 39 (Libertad de asociación); el 41 (Derecho de petición); y el 43 (Irretroactividad de las leyes, salvo las de orden público o de interés social). Por tanto, al ver dichos artículos se examinarán sus supuestas infracciones. Y no se hace un examen con respecto a las cláusulas de los referidos pactos internacionales: primero, porque son un traslado de los correspondientes preceptos de la Constitución nacional; y, segundo, porque dichos pactos formalmente sólo tienen valor de Ley; carecen, pues, de jerarquía constitucional.

#### Artículos 17 y 19

Según los demandantes, la Ley 25 de 1990 viola también los artículos 17 y 19 de la Constitución.

Los dos citados artículos figuran entre los cuatro primeros del Título III, sobre Derechos Individuales y Sociales. Estos cuatro artículos, como han sostenido autores nacionales, son en cierto modo de carácter preambular; y por tanto, de muy poco contenido normativo.

El artículo 17 es el que establece la misión de las autoridades públicas. Y de él ha sostenido la Corte en reiteradas ocasiones que es un precepto de carácter programático, que no confiere derechos por sí mismo. En efecto, se trata de una disposición programática sin sustancia normativa propia. De ahí que la Corte haya venido desestimando su invocación cada vez que se ha alegado su supuesta violación para obtener, basándose sólo en ella, la declaratoria de inconstitucionalidad de cualquier ley u otro acto jurídico.

Por tanto, en el presente caso, también se desestima la alegada violación del referido artículo 17 de la Constitución Nacional.

El artículo 19, igualmente de carácter en cierto modo preambular, es el que establece que: "No habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Un fuero o un privilegio personal es aquel que se otorga con nombre propio a un particular. Y la demandada Ley no confiere siquiera fueros ni privilegios a un grupo o a un sector determinados. Por el contrario, lo que en el fondo trata de hacer es colocar a todos los empleados públicos en igual situación jurídica.

En cuanto a la otra parte del artículo 19, lo referente a discriminación por motivos de raza, nacimiento, etc. nada hay en tal sentido en la Ley 25 de 1990.

Por tanto, la Ley 25 de 1990 no viola los artículos 17 y 19 de la Constitución.

## Artículo 22, 31, 32 y 33

1. El artículo 22 de la Constitución, instituído en el derecho constitucional panameño por el Acto Constitucional de 1983, establece los derechos del detenido que, en esencia, son: a) Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente de las razones de su detención y de sus correspondientes derechos; b) Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en auténtico juicio público; c) Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado.

La Ley 25 de 1990 no ordena ni regula detenciones. De modo que no puede infringir en forma alguna el referido artículo 22 de la Constitución.

2. El artículo 31 de la Constitución es el que establece que sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración.

Casi que huelga advertir que la Ley 25 de 1990 no contempla ni regula materia penal alguna. Por tanto, no tipifica delitos ni establece las correlativas penas. La única sanción que prevé es la destitución de ciertos empleados públicos y esta no es una medida penal, sino administrativa.

Es significativo a este respecto el hecho de que en los actos, aludidos por la Ley 25 de 1990 como contrarios a la democracia y al orden constitucional, también participaron trabajadores, es decir, empleados de personas o empresas privadas y que la referida Ley no establece sanción ni medida alguna contra ellos.

Por todo lo indicado, la Ley 25 de 1990 no contraviene el artículo 31 de la Constitución, según el cual no hay penas ni delitos sin ley previa que los establezca.

3. El artículo 32 es quizá el más conocido y utilizado, tanto en el foro como en la judicatura. De ahí que difícilmente haya un habeas corpus, una acción de amparo o una demanda de inconstitucionalidad en que no se invoque este artículo que, según nuestra jurisprudencia, consagra el "debido proceso legal".

Lo cierto es que este consiso y trascendente artículo contiene tres concatenadas garantías: a) Nadie será juzgado sino por autoridad competente; b) El juzgamiento ha de ser conforme a los trámites legales; y, c) Nadie será juzgado más de una vez por la misma causa penal, policial y disciplinaria.

Este precepto, con algunas variaciones, se remonta a Constituciones nacionales anteriores a la vigente. Hasta mediados de la década de 1970 el contenido de la norma se entendió circunscrito a lo penal. Pero durante la referida década el concepto del debido proceso legal, implícito especialmente en la segunda garantía del actual artículo 32, rebasó el ámbito penal y se consideró igualmente aplicable a los procesos civiles, laborales, administrativos, etcétera.

Según los demandantes, la Ley 25 de 1990 infringe el referido artículo 32. Sin embargo, no dejan bien esclarecido el concepto de violación. Esto obliga a la Corte a tratar de buscar cuál podría ser.

Si se examina la primera garantía, la de que nadie podrá

ser juzgado sino por autoridad competente, se advierte que la Ley 25 de 1990 no trata en realidad de juzgamiento, sino de destitución. Ahora bien, hay destituciones que exigen un juzgamiento previo. Tal es el caso de ciertos altos funcionarios que deben ser juzgados y condenados, ya sea por la Asamblea Legislativa, ya por la Corte Suprema de Justicia.

Las destituciones de los empleados públicos de carrera, cuando existe carrera administrativa, también requieren un proceso o juzgamiento previo. Pero, infelizmente en Panamá no hay carrera administrativa desde que fue abolida por el régimen anterior. Y, como es sabido, cuando no rige dicha carrera, el sistema que prevalece es el del nombramiento discrecional y el de la destitución también discrecional efectuada normalmente por la propia autoridad nominadora. De modo que actualmente la autoridad competente para destituir a un empleado público es, salvo excepción, la misma que lo nombra.

El anterior razonamiento resuelve en parte la más importante de las garantías contenidas en el artículo 32, o sea, la que se ha dado en llamar del debido proceso legal. Literalmente, según el artículo 32; "Nadie será juzgado sino... conforme a los trámites legales" (Subraya la Corte). Es preciso tener siempre presente que el acto cuya inconstitucionalidad se demanda es una Ley y que como tal le correspondería establecer precisamente, si fuera del caso, el debido proceso legal. Sin embargo, la tendencia prevaleciente, al tratarse de la aplicación del artículo 32, es la de dar la mayor amplitud posible al concepto de proceso. En consecuencia, podría sostenerse que la Ley 25 de 1990 atentaría contra el debido proceso si privara a los empleados públicos destituidos de interponer los recursos gubernativos y las acciones jurisdiccionales correspondientes al acto administrativo de destitución. Pero ocurre que dicha Ley no excluye esos recursos, ni siquiera se limita a admitirlos tácitamente, como bien podría haber hecho, sino que los reconoce de manera expresa en su artículo 3, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 3. Contra la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de un servidor público, sólo caben los recursos de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión; y el de apelación ante la autoridad superior, agotándose con ésta la vía gubernativa".

Es evidente, pues, que la Ley 25 de 1990 admite expresamente los dos recursos que nuestro ordenamiento jurídico ha instituido para que se agote la vía gubernativa y el afectado pueda ocurrir a la vía jurisdiccional interponiendo la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En cuanto a la tercera garantía del artículo 32 de la Constitución -la de que nadie puede ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria-, cabe advertir que la Ley 25 de 1990 sólo trata y regula una de estas tres causas: la disciplinaria. Y a este respecto huelga decir que es prácticamente imposible que un empleado pueda ser destituido más de una vez por la misma causa.

Es preciso aclarar que cuando el artículo 32 de la Constitución dice que nadie será juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria, lo que establece es que una persona no puede ser juzgada más de una vez penal, policiva o disciplinariamente. El precepto no impide, pues, que alguien sea sancionado disciplina-

riamente y que lo sea también penalmente o viceversa. Así, puede ocurrir que un Ministro o un Director de institución autónoma destituya a un empleado porque ha cometido un delito; pero esta sanción disciplinaria no impide, ni mucho menos, que la persona sancionada sea luego juzgada y penada por la autoridad jurisdiccional competente.

De ahí que SAYAGUES LASO se exprese a este respecto en los siguientes términos:

"Hemos señalado antes que las responsabilidades penal y disciplinaria no se excluyen una a la otra y que, por lo tanto, un mismo hecho puede motivar la aplicación de sanciones penales y disciplinarias". (SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, 5a. ed., Montevideo, 1987, p.337).

La Corte ha considerado conveniente explicar en detalle este punto, porque ha notado cierta confusión sobre el particular de parte de algunos demandantes de la Ley sub-júdice. También ha advertido la Corte cierta confusión entre el derecho penal y el poder disciplinario. Algunos demandantes tienden a creer que el poder disciplinario es una manifestación o una modalidad del derecho penal, sujeta a todas las prerrogativas o garantías de éste. Pero ello no es así. Todos los autores que tratan la materia hacen constar que el poder discrecional no forma parte del derecho penal.

Así CAPITANT define el poder disciplinario en los términos siguientes:

"Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de los cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales, para aplicar sanciones apropiadas, extrañas al orden penal, a aquellas personas que, colocadas bajo su autoridad o control, han faltado a los deberes profesionales o han adoptado una actitud capaz de comprometer el buen nombre del cuerpo al que pertenecen. (CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico, trad. española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 32. Subraya la Corte).

A su vez, SERRA ROJAS, al tratar del poder disciplinario, afirma lo siguiente:

"No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo. Las sanciones del primero son más graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional..." (SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 5a. ed., 1972, México. t. I, pp. 472-73).

En este mismo sentido, SAYAGUES LASO, ya citado, establece

las siguientes distinciones entre la represión disciplinaria y la penal:

- "a) En derecho penal rige el principio nulla poena sine lege; en cambio, la potestad disciplinaria es de principio y no requiere la previa determinación de los hechos punibles, ni de las sanciones aplicables.
- b) La sanción penal se impone mediante acto jurisdiccional, que hace cosa juzgada; la sanción disciplinaria es siempre un acto administrativo.
- c) La aplicación de la sanción penal es imperativa luego de constatado el hecho punible; en cambio, la administración posee cierta discrecionalidad para imponer las sanciones.
- d) La sanción disciplinaria no excluye la penal, ni ésta a aquélla, pues tutelan órdenes jurídicos distintos y persiguen finalidades diferentes: asegurar el buen servicio administrativo aquélla; la represión penal, ésta (SAYAGUES LASO, op. cit., t. I, pp. 226-27).

Con lo expuesto parece quedar esclarecida la distinción entre derecho penal y derecho disciplinario. Estima la Corte, asimismo, que igualmente ha quedado bien determinada la circunstancia de que la única sanción autorizada por la Ley 25 de 1990 -la destitución- es típicamente disciplinaria y, por tanto, de carácter administrativo. De ahí que, con respecto a ella, no rijan necesariamente las prerrogativas o garantías penales previstas en la Constitución.

En consecuencia, también se descarta la supuesta violación, por la Ley impugnada, del artículo 33 de la Constitución. Dicho precepto es el que establece quienes "pueden penar sin juicio previo", que según el referido artículo son, "en los casos y dentro de los precisos términos de la Ley"; a) Los funcionarios con mando y jurisdicción si son irrespetados cuando ejercen sus funciones; b) Los Jefes de la Fuerza Pública quienes pueden imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación o un motín; c) Los capitanes de buques o aeronaves quienes, cuando estén fuera de puerto, tienen facultad para mantener el orden a bordo y detener provisionalmente a cualquier delincuente real o presunto.

El citado artículo 33 contiene, pues, ciertas excepciones a la garantía penal de juicio previo; y, como materia penal que es, tampoco se aplica a la objetada Ley que regula exclusivamente cuestiones administrativas y sólo autoriza la aplicación de sanciones disciplinarias.

En consecuencia, la Ley 25 de 1990 no viola las garantías penales consagradas por la Constitución, ya que éstas no le son aplicables.

#### Artículo 37, 38, 39 y 41

También alegan los demandantes que la Ley 25 de 1990 viola los cuatro artículos constitucionales que establecen las principales libertades del individuo en función pública. Son éstos el artículo 37 (Libertad de expresión); el artículo 38 (Libertad de reunión);

el 39 (Libertad de asociación); y el 41 (Derecho de petición).

1. El tenor literal del artículo 37 de la Constitución nacional que consagra la libertad de expresión es el siguiente:

"Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público".

Como puede verse la condición primordial para asegurar la libertad de expresión, es que no esté sujeta a censura previa. Por otra parte, puede advertirse que el ejercicio de esta libertad entraña responsabilidades que la propia Constitución señala. Entre ellas están las de atentar contra la seguridad social o contra el orden público.

La demandada Ley no se refiere expresamente a atentar contra la seguridad social o contra el orden público. Pues de lo que habla es de "acciones que atenten contra la Democracia y el Orden Constitucional".

Los demandantes objetan los términos democracia y orden constitucional empleados en la Ley 25 de 1990. Aducen que la palabra democracia tiene múltiples significados; y que la expresión orden constitucional es confusa e imprecisa.

A este respecto cabe aclarar que la democracia, en sentido objetivo, realista y actual es una forma de gobierno en la que éste es elegido libremente por el pueblo; y en la que los gobernantes actúan en bien del interés colectivo dentro del marco de la Constitución y las leyes. Por tanto, cualquier acción encaminada a deponer o a desestabilizar un gobierno, auténticamente elegido de acuerdo con la Constitución y que funciona a tenor de las normas de ésta, en el fondo atenta contra la democracia.

En cuanto al concepto de orden constitucional, éste viene a ser el orden instituido por la Ley Fundamental del Estado y por las leyes ordinarias que la complementan. De modo que el orden constitucional es en realidad el orden jurídico supremo que, cuando prevalece, produce el Estado de Derecho. De ahí que quien trate de sustituir o de desestabilizar un gobierno constitucional, específicamente por medios no constitucionales, está atentando contra el orden constitucional.

El artículo 37 de la Constitución habla, como se ha visto, de las responsabilidades de quienes, al hacer uso de la libertad de expresión, atenten, entre otras cosas, contra la seguridad social y el orden público. Estos dos conceptos están vinculados; y la Constitución consagra el de orden público en varias disposiciones. Procede, por tanto, decir algo de este orden, que también emana del orden constitucional o jurídico.

Según distinguidos juristas, el orden público es el conjunto de instituciones y normas destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, así como la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares y entre éstos y los gobernantes (Cfr. CAPITANT, op. cit., p.405).

Después de todas estas precisiones debe advertirse que las acciones contra la seguridad social o contra el orden público también suelen serlo contra el orden jurídico supremo, esto es, contra el orden constitucional.]

Luego de este dilatado examen del artículo 37 de la Constitución, cabe afirmar que en la Ley 25 de 1990 no hay artículo alguno que establezca censura previa al ejercicio de la libertad de expresión ni que coarte o limite la manifestación de dicha libertad. Ello no impide, por supuesto, que esta libertad, ejercida durante días críticos por empleados públicos, haya causado responsabilidades a éstos. Pero la sanción, en lo que se refiere a faltas disciplinarias, correspondió y corresponde privativamente a las respectivas autoridades de quienes tales empleados públicos dependían o dependen.

2. El artículo 38 establece la libertad de reunión y los demandantes lo consideran también violado por la Ley 25 de 1990.

El texto de este artículo es el siguiente:

"Artículo 38. Los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de derechos de terceros".

Al examinar cuidadosamente los siete artículos de la referida Ley 25, no se advierte en ellos ningún precepto que prohíba, coarte o restrinja en forma alguna el derecho de reunión. Ni siquiera reitera la disposición constitucional que las reuniones al aire libre deben ser avisadas a la autoridad administrativa local con veinticuatro horas de anticipación. Tampoco alude a las medidas de policía que la autoridad puede tomar para evitar o reprimir abusos en el ejercicio del derecho de reunión.

Cabe advertir que el artículo 1 de la impugnada Ley autoriza al Órgano Ejecutivo, a los Directores de instituciones autónomas y semiautónomas, así como a los jefes o directores de las demás dependencias públicas del Estado "para que declaren insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron y que participen en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la Democracia y el Orden Constitucional"...

Como puede apreciarse aquí no se menciona siquiera desfiles, concentraciones, manifestaciones u otras modalidades del derecho de reunión. Es cierto que algunos de los actos de ciertos empleados públicos, durante los críticos días de su pugna con el gobierno, consistieron en marchas. Pero ni éstas ni las demás manifestaciones del derecho de reunión aparecen prohibidas por la referida Ley 25. Esta se limitó a autorizar la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución de empleados públicos por acciones que los Órganos Legislativo y Ejecutivo consideraron atentatorias contra la estabilidad y

la existencia misma del Gobierno.

Por tanto, la Ley 25 de 1990 no viola el artículo 38 de la Constitución que establece la libertad de reunión.

3. El artículo 39 de la Constitución consagra la libertad de asociación. El párrafo pertinente dice así:

"Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas".

Los demandantes alegan que los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley 25 de 1990 violan el citado artículo 39 porque, entre otras cosas, modifican, en cuanto le sean contrarias, la Ley 8 de 1975, que regula las relaciones de trabajo entre el IRHE e INTEL y sus trabajadores; la Ley 34 de 1979 que reglamenta el trabajo portuario de los puertos de Balboa y Cristóbal; la Ley 38 de 1979 que otorga derecho de sindicación a los trabajadores del Ferrocarril de Panamá; la Ley 39 de 1979 que establece el derecho de sindicación a los trabajadores del Puerto de Balboa; y la Ley 40 de 1979 que otorga el derecho de sindicación a los trabajadores del Puerto de Cristóbal.

Lo cierto es que el artículo 39 de la Constitución no se refiere al derecho de sindicación ni a derechos o relaciones laborales de ninguna especie. El derecho de sindicación lo establece el artículo 64 de la Constitución que se halla en el Capítulo 3o. del Título III, Capítulo concerniente al Trabajo, y no confiere tal derecho a los empleados públicos, sino a "los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social". El citado precepto no habla expresamente de empleadores, asalariados y profesionales particulares. Pero esta condición se desprende de los términos y naturaleza del aludido artículo, así como de la circunstancia de que éste se encuentra dentro del Capítulo referente al Trabajo que, como se ha visto, consiste en la relación entre asalariados y patronos particulares. Los deberes y derechos de los servidores públicos están contenidos en el Título XI de la Constitución, concretamente en lo que concierne a los funcionarios de carrera, y en el citado Título no figura el derecho de sindicación de los empleados públicos.

El texto completo del artículo 64 de la Constitución es el siguiente:

**"Artículo 64.** Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social.

El Ejecutivo tendrá un término improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato.

La Ley regulará lo concerniente al reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, cuya personería jurídica quedará determinada por la inscripción.

El Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare tribunal competente mediante sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños".

Una atenta lectura del transcripto precepto demuestra que el sindicado es un tipo sui generis de asociación, concebido para asalariados, empleadores y profesionales particulares, que difiere sustancialmente de las demás clases de asociaciones, de las que no guardan relación con el trabajo en su estricta acepción.

Como quiera que en la cuestionada Ley no hay ninguna disposición que prohíba o coarte el derecho de asociación, la Corte concluye que la Ley 25 de 1990 no infringe el artículo 39 que permite "formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral y al orden legal"...

Adelante se examinarán las implicaciones de los artículos de la referida Ley 25 que modifican, en cuanto le sean contrarias, la Ley 8 de 1975 y las Leyes 34, 38, 39 y 40 de 1979, que confirieron derecho de sindicación y otros derechos laborales a empleados públicos de determinadas instituciones del Estado.

4. Los demandantes alegan que la Ley 25 de 1990 ha violado el artículo 41 de la Constitución que establece el derecho de petición. Los términos de este invocado artículo son los siguientes:

"Artículo 41. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o quejas deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma".

Los demandantes sostienen que los empleados públicos que organizaron y efectuaron las marchas y paros de diciembre pasado lo que querían era presentar peticiones y quejas al Ejecutivo.

Si los aludidos empleados públicos presentaron una petición formal a alguna autoridad pública, ésta ha debido contestarles dentro del término establecido por la Constitución. Si no lo hizo, dicha autoridad sería, en todo caso, objeto de una sanción prevista por la Ley. Pero la referida omisión por parte de la respectiva autoridad no es ni puede ser causal de inconstitucionalidad de la Ley 25 de 1990.

#### Irretroactividad Condicionada de las Leyes

##### Artículo 43

Las dos primeras Constituciones republicanas de Panamá - la de 1904 y la de 1941 - contenían el mismo rígido principio con respecto a la irretroactividad de las leyes. Ambas decían: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo".

Tan drástico precepto no sólo contrariaba las legislaciones de muchos otros países, sino que restaba a las leyes nacionales el carácter social y dinámico del derecho en el mundo contemporáneo.

De ahí que nuestra tercera Constitución de la era republicana -la de 1946- superó esta deficiencia al establecer en su artículo 44: "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social".

El precepto contenía, sin embargo, una seria imprecisión. Su terminología parecía dar a entender que bastaba con que una Ley fuera de orden público o de interés social para que necesaria y automáticamente tuviera efecto retroactivo. Y este no había sido en realidad el querer del constituyente ni era lo adecuado y conveniente. Por otra parte, el artículo planteaba -y sigue planteando- un problema: el de determinar cuándo una Ley es de orden público o de orden social, a fin de que tenga efecto retroactivo.

La Constitución de 1972 corrigió la imprecisión, pero dejó el problema al disponer en su artículo 42 (hoy 43): "Las Leyes no tendrán efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese".

No hay duda de que la corrección introducida por la Constitución de 1972 al referido precepto es de gran utilidad. Pero el haber mantenido el requisito de que la respectiva ley haya de ser de orden público o de interés social crea, sin duda, dificultades. Pues, el legislador en cada caso se ve obligado a determinar e invocar los aludidos conceptos, a los cuales varias personas atribuyen, según las circunstancias, caracteres muy variables con el objeto de impugnar una determinada ley que diga ser de orden público o de interés social.

Por eso, ante la tendencia, cada vez más acentuada, de atribuir a ciertas leyes efecto retroactivo, algunas legislaciones han recurrido a fórmulas más sencillas o prácticas. Así, por ejemplo, el Código Civil español, en su artículo 3 dice: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario".

Con todo, pueden utilizarse ciertos criterios prácticos para determinar cuándo una ley es de orden público. Por ejemplo, las leyes de derecho público son, en principio, de orden público. También lo son muchas leyes de derecho social, como las referentes a la familia y al trabajo. Aunque, según algunos autores, estas últimas son primordialmente de interés social.

El profesor César QUINTERO, actual Magistrado de la Corte Suprema, en obra que publicó en 1967 concibe la ley de orden público en la siguiente forma:

... "el concepto de ley de orden público alude principalmente a la seguridad y buen funcionamiento del Estado y a la seguridad personal y colectiva de los asociados en general". (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Edit. Lehmann, San José, 1967, t. I, p. 179).

El mismo autor citado en la misma obra dice que: "en casos controvertidos o dudosos debe ser el legislador... quien racional y prudentemente ha de determinar si una ley es de orden público o de interés social".

Siendo la Ley en examen de carácter claramente administrativo y, por tanto, de Derecho Público y refiriéndose la misma a la seguridad del Estado y del orden constitucional, evidentemente es una ley de orden público. Y siendo de orden público, el legislador ha actuado

dentro de sus facultades al conferirle efecto retroactivo.

Los demandantes objetan que el artículo 6 de la Ley en cuestión haya atribuido el efecto retroactivo de ésta "a partir del 4 de diciembre de 1990".

Esta circunstancia, en concepto de la Corte, no desvirtúa el carácter de orden público de esta Ley ni su efecto retroactivo. Este efecto ha podido ser indefinido hacia el pasado, como ocurre con casi todas las leyes que tienen efecto retroactivo. De modo que el legislador, por consideraciones especiales, ha limitado su facultad a este respecto.

Agregan los demandantes que el hecho de señalar la Ley 25 el 4 de diciembre de 1990 como fecha a partir de la cual dicha Ley debía aplicarse, la parcializa y personaliza, ya que ese día fue la "Gran Marcha por la Vida" llevada a cabo por obreros y por empleados públicos y que ese hecho es incongruente con una ley de orden público, que debe ser de carácter general e impersonal.

A este respecto, es preciso tener presente el motivo de esa ley. Esta era primordialmente la creencia, por parte de los Órganos Legislativo y Ejecutivo, de que el Gobierno afrontaba, en especial a partir de la fecha señalada, una actitud hostil de parte de ciertos obreros y empleados públicos que amenazaba el orden establecido. La convicción de dichos órganos a este respecto fue, quizás, lo que los hizo fijar el 4 de diciembre de 1990 como fecha inicial del aludido movimiento considerado hostil y de la vigencia de la referida Ley.

Por otra parte, no cabe hablar en este caso de ley de carácter individualizado o parcial, ya que ésta se refiere a todos los empleados públicos que incurrieran en actos atentatorios contra la democracia y el orden constitucional.

Por todo ello, la Ley 25 de 1990 no viola el artículo 43 de la Constitución que establece la irretroactividad de las Leyes, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese.

### TITULO III, Capítulo 3o.

#### El Trabajo

#### Artículos 60, 64, 68, 70, 73, 74 y 75

Los demandantes alegan que la Ley 25 de 1990 infringe siete artículos del Capítulo de la Constitución denominado El Trabajo.

Dichos artículos constitucionales son los siguientes: el 60, según el cual el trabajo es un derecho y un deber del individuo y que es obligación del Estado promover el pleno empleo; el 64, que reconoce el derecho de sindicación a empleadores, asalariados y profesionales; el 68, que protege la maternidad de la mujer trabajadora; el 70, según el cual ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley; el 73, que somete a la jurisdicción del trabajo todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo; el 74, según el cual la ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo... fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores; y el 75, que dice: "Los derechos y garantías establecidas en este Capítulo" (el Capítulo 3o. del Título III de la Constitución) "serán

considerados como mínimos a favor de los trabajadores".

Al examinar el contenido de estos siete artículos se puede advertir que, con la excepción del 60 y del 68, los demás se refieren exclusivamente a las relaciones entre el "capital" y el "trabajo". Ya se explicó que nuestra Constitución entiende por "capital" los patronos, empresarios, empleadores o capitalistas particulares; y que según ella, "trabajo" y "trabajador" significan los asalariados, obreros y en general empleados de los patronos, empresarios o empleadores particulares. Por tanto, el derecho constitucional no considera al Estado como "capital" ni a los empleados públicos como "trabajo" o "trabajadores". De ahí que el derecho del Trabajo no regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Dichas relaciones, como antes se ha dicho, están regidas por el derecho administrativo; y específicamente, cuando existen carreras públicas, por la ley que regula la respectiva carrera, ya sea ésta administrativa, judicial, docente, diplomática, etc.

En consecuencia, la Ley 25 de 1990, que es una ley típicamente administrativa, por la cual se autoriza la aplicación de una medida disciplinaria, no viola, ni puede violar, los artículos 64, 70, 73, 74 y 75 de la Constitución que son estrictamente laborales; y, por tanto, sólo regulan relaciones entre empleadores y asalariados particulares.

En cuanto al artículo 60 de la Constitución, según el cual "el trabajo es un derecho y un deber del individuo", cabe indicar que es un precepto algo menos que programático. En verdad se trata de una disposición lírica, carente de contenido normativo. Por consiguiente, la Ley demandada no puede violar dicha disposición constitucional desprovista de sustancia normativa.

En lo que respecta al artículo 68 de la Constitución, no cabe duda de que protege, tanto a la empleada particular como a la pública. La parte pertinente de dicho artículo dice: "Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que este en estado de gravedad no podrá ser separada de su empleo público o particular por esa causa"... (subraya la Corte).

En cuanto a la forma, dicha precepto habría quedado mejor redactado si hubiera dicho: "Se protege la maternidad de la mujer asalariada", en vez de "trabajadora".

Por lo demás, la Corte estima que si, en atención a la Ley 25 de 1990, fue despedida de su empleo una mujer en estado grávido, que no incurrió en las faltas previstas por dicha ley, la afectada tiene perfecto derecho a exigir su restitución: primero, por la vía gubernativa y, agotada ésta, por la jurisdiccional.

Los demandantes arguyen, por otra parte, que la impugnada ley viola, asimismo, los citados artículos del Capítulo constitucional sobre el trabajo, porque elimina el fuero sindical y las relaciones de trabajo establecidas con respecto a los empleados de determinadas instituciones públicas del Estado.

A este respecto la Procuradora de la Administración, considera, que "el hecho de que la Ley 8 de 1975 haya regulado las relaciones de trabajo entre el IRHE y el INTEL y sus trabajadores en forma parecida a la que lo hace el Código de Trabajo, y que las Leyes 34, 38, 39 y 40 de 1979 le hayan otorgado el derecho de sindicación a los trabaja-

dores de los Puertos de Balboa y Cristóbal, no es óbice para que el legislador en un momento dado les dispense a dichos trabajadores un tratamiento jurídico igual que al resto de los servidores públicos del Estado, como lo ha hecho con la Ley 25 de 1990 (artículos 4 y 5), para efectos de asegurar el funcionamiento continuo y eficiente de los servicios públicos" (Cfr. fs. 119).

## TITULO V DE LA CONSTITUCION

### EL ORGANO LEGISLATIVO

#### Artículo 153

Los demandantes no señalan en forma clara y precisa el concepto de violación de los artículos 153 y 157 de la Constitución referentes al Organo Legislativo. El artículo 153 es el que establece las funciones de la Asamblea Legislativa y su encabezamiento dice así:

"Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente".

Luego de esta introducción, el artículo contiene diecisiete numerales referentes a funciones legislativas especiales de la Asamblea. Esto no significa, desde luego, que el Organo Legislativo sólo pueda legislar sobre las materias contenidas en esos diecisiete numerales. Pues, lo cierto es que dicho Organo puede legislar, por lo menos, sobre casi todos los artículos de la Constitución y especialmente sobre los que tienen cláusula de reserva legal. De modo que la potestad legisladora de la Asamblea es muy amplia. No puede, pues, encasillarse en diecisiete numerales de un artículo.

Es preciso esclarecer este punto, porque pareciera que los demandantes alegan en este caso la inconstitucionalidad de la Ley 25 de 1990 porque ninguno de los referidos numerales autoriza a la Asamblea para dictar una ley sobre la materia que regula la aludida Ley 25. Pero esta pretensión es completamente infundada.

#### Artículo 157

El artículo 157 de la Constitución, que consta de diez numerales, establece qué cosas le están prohibidas a la Asamblea. Entre ellas, el numeral 4 le prohíbe: "Dictar actos de proscripción o de persecución contra personas o corporaciones"; y el numeral 9 le prohíbe: "Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 153".

En primer lugar, es necesario aclarar que la Ley 25 de 1990 no es ni entraña un acto de proscripción o de persecución contra ninguna persona o corporación.

En segundo término, la Asamblea Legislativa no delega ninguna de sus funciones por medio de la Ley 25 de 1990. Lo que hace es conferir al Consejo de Gabinete potestad para reglamentar la citada Ley. Esto, como ya sea indicó (sic), es inconstitucional, pero por otras razones que se expondrán a continuación.

## TITULO VI DE LA CONSTITUCION

### EL ORGANO EJECUTIVO

#### Capítulo 3o.

#### Artículo 195

El artículo 195 de la Constitución, que los demandantes también consideran violado, consta de ocho numerales que establecen las funciones del Consejo de Gabinete.

Los demandantes alegan que entre esas funciones no figura ninguna que sirva de base al parágrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990, el cual dice:

"Parágrafo: El Organo Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, determinará si las acciones son contra la Democracia y el orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución".

Este parágrafo, en realidad, atribuye al Consejo de Gabinete facultad para desarrollar y complementar la Ley 25 de 1990. Y esto hizo dicho Consejo mediante Resolución No. 10 de 23 de enero de 1991 (G.O. 21,718 de 4 de febrero de 1991).

Ahora bien, según el invocado artículo 195, el Consejo de Gabinete no sólo tiene las funciones que le atribuye dicho precepto, sino también "las demás funciones que le señalen la Constitución o la Ley". Pero sucede que en este caso la función que le ha señalado la Ley 25 de 1990, mediante el Parágrafo de su artículo 2, contraviene, el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución porque le atribuye potestad reglamentaria al Consejo de Gabinete. Por tanto, como ya se ha dicho, ese Parágrafo es inconstitucional, pero sobre todo porque en este caso infringe el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución, según se explica en la página siguiente de esta sentencia.

Como quiera que, por mandato del artículo 2564 del Código Judicial y en virtud de jurisprudencia mantenida por la Corte Suprema, las sentencias que declaran inconstitucional una ley no tiene efecto retroactivo, se advierte al Consejo de Gabinete que, a partir de ahora, no podrá ejercer la función que le asigna el Parágrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990.

Además, el Consejo de Gabinete no puede ejercer esa función porque la facultad de determinar cuáles actos atentan contra la democracia y el orden constitucional es de competencia del Organo Judicial según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución.

## TITULO VII DE LA CONSTITUCION

### LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

#### Artículo 203

Los demandantes han acusado la violación del numeral 10. del artículo 203 de la Constitución. Este numeral es el que atribuye a la Corte Suprema de Justicia "la guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administra-

ción, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona".

También, como es sabido, dicho numeral confiere al pleno de la Corte Suprema la facultad de conocer y decidir las consultas o advertencias de inconstitucionalidad.

En vista de que los demandantes no son muy claros en cuanto al concepto de violación de este numeral del artículo 203 por parte de la Ley 25 de 1990, la Corte ha examinado los artículos de dicha Ley confrontándolos con las alegaciones de los demandantes y ha llegado a la conclusión, lo mismo que la Procuraduría, de que la referida Ley no tiene ningún precepto que viole el mencionado numeral 1o. del artículo 203 de la Constitución. Es más, no hay en dicha Ley referencia alguna, directa o indirecta, al susodicho numeral. Por tanto, la Ley 25 de 1990 no viola el numeral 1o. del artículo 203 de la Constitución.

El parágrafo del artículo 2, sin embargo, viola el numeral 2 del artículo 203 porque confiere al Consejo de Gabinete una función que la Constitución atribuye a la Corte Suprema de Justicia. En efecto, compete a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa examinar la legalidad de las sanciones disciplinarias que se impongan en virtud de la Ley 25 de 1990, y para ello es dicha jurisdicción y no al Consejo de Gabinete la que puede determinar cuáles actos de los servidores públicos constituyen acciones contra la democracia y el orden constitucional. No es admisible que sea el Consejo de Gabinete al que, con posterioridad a los hechos sancionados, determine si éstos son de aquellos que la Ley 25 de 1990 designa como contrarios a la democracia y al orden constitucional.

## TITULO XI DE LA CONSTITUCION

### LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### Artículo 295

El texto del artículo 295 de la Constitución es el siguiente:

**"Artículo 295.** 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 su cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio".

La parte que los demandantes especialmente impugnan es la que dice que el nombramiento y remoción de los servidores públicos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad.

Este inspirado precepto, al igual que casi todos los que aparecen en el Título XI, sobre los servidores públicos, está supeditado al establecimiento y existencia efectiva de las carreras públicas, especialmente de la administrativa, la judicial y la diplomática y consular.

Así, puede verse que, según el transcritto artículo, "los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos". Este sistema es típico y exclusivo de la carrera administrativa y de las otras carreras públicas. Y de igual manera lo es la regla invocada por los demandantes de que el nombramiento y remoción de los empleados públicos no es potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad.

Incluso el requisito de que los servidores públicos deben ser panameños, también se refiere a la carrera administrativa, ya que en nuestro país, como en casi todos, hay empleados públicos -especialmente en el ramo consular y en el docente superior- que no son nacionales panameños. De ahí que, para coincidir con la realidad, el precepto debiera decir: Los servidores públicos de carrera serán de nacionalidad panameña.

Por todo lo expuesto, pues, el invocado artículo 295 de la Constitución, como casi todos los demás del Título XI de la Constitución, sólo cobrará vigencia cuando se restablezcan las carreras públicas que dicho Título menciona.

De esta manera se han examinado todos los artículos de la Constitución que, según los demandantes, han sido violados por la Ley 25 de 1990.

Los demandantes SANTANDER TRISTAN y otros solicitan a la Corte Suprema que, además de declarar la inconstitucionalidad de la Ley 25 de 1990, "ordene el reintegro de todos aquellos funcionarios públicos que han sido destituidos de sus respectivos puestos de trabajo dentro de la administración pública y de las entidades autónomas y semiautónomas del Estado panameño, con el correspondiente pago de sus salarios caídos" (fs.46).

A este respecto la Procuradora de la Administración observó atinadamente que a la Corte Suprema no le es dable acceder a esta solicitud de los aludidos demandantes, toda vez que ella no se ajusta a la naturaleza ni a las formalidades del recurso de inconstitucionalidad.

También esta Corte, en fallo de 3 de agosto de 1990, expresó que: "La sentencia de inconstitucionalidad se limita a declarar si una norma legal es o no inconstitucional, y lo mismo hace cuando lo que se demanda es un acto o resolución, el cual declara nulo por inconstitucional".

Por consiguiente, la Corte Suprema no puede en absoluto, en una sentencia de inconstitucionalidad, ordenar el reintegro de funcionarios destituidos ni el pago de sus salarios caídos.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que es inconstitucional el Parágrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 1990 y que NO HAN SIDO VIOLADOS POR LA LEY 25 DE 1990 los artículos 2, 4, 17, 19, 22, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 41, 43, 60, 64, 68, 70, 73, 74, 75, 153, 157, 195, 203 y 295 de la Constitución Nacional, ni ninguna otra disposición de ella.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

(FDO.) CESAR QUINTERO

(FDO.) RAUL TRUJILLO MIRANDA

(FDO.) FABIAN A. ECHEVERS

(FDO.) JOSE MANUEL FAUNDES

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) RODRIGO MOLINA A. (SALVAMENTO DE VOTO)

(FDO.) CARLOS LUCAS LOPEZ

(FDO.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) CARLOS H. CUESTAS, SECRETARIO GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RODRIGO MOLINA A.

Con el debido respeto me aparto de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que limita la declaratoria de inconstitucionalidad al parágrafo del artículo 2 de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990. Pues, en mi opinión, como sostuve en el proyecto que me tocó presentar, pero que no mereció la aprobación de la mayoría de los honorables Colegas, los artículos 1, 2 y el parágrafo también son inconstitucionales, por las razones que a continuación paso a resumir:

1.- El legislador en los artículos 1 y 2, parágrafo, dejó expresada la finalidad de la impugnada ley, o sea: establecer un régimen de sanciones de destituciones para los servidores públicos que "participaron o que participen" en acciones contra la Democracia y el Orden Constitucional; y, a su vez, delegar en el Consejo de Gabinete, según el parágrafo, y en todas aquellas autoridades públicas a que aluden los textos de los dos primeros artículos, la facultad de determinar o calificar las acciones que "...son contra la Democracia y el Orden Constitucional". De ahí la estrecha relación que existe entre los citados artículos 1, 2 y el parágrafo con la verdadera finalidad que se propuso el legislador, al expedir la ley demandada de inconstitucional. Es evidente entonces, que el legislador rebazó los límites de sus facultades constitucionales al dispensar a las mencionadas autoridades públicas en los artículos de la ley impugnada, una prerrogativa legal que no les corresponde en ejercicio de sus funciones.

De esa manera, salvo mejor criterio, estimo que los artículos 1 y 2 de la ley en cita, examinados conjuntamente o individualmente, y confrontados a la luz de los textos de la Constitución Nacional, al igual que el Parágrafo del artículo 2, también estarían viciados de inconstitucionalidad, como en efecto lo están al infringir el precepto constitucional a que alude la sentencia mayoritaria en relación con el parágrafo. Sin embargo, en mi opinión, la norma del Estatuto Fundamental infringida es el artículo 157, numerales 1 y 9 por las razones expresadas anteriormente.

2.- En cuanto al resto de los artículos de la impugnada Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, comparto la sentencia que parcialmente disiento y de igual manera la opinión vertida por la Procuradora de la Administración en este proceso constitucional, en el sentido de que tales normas de la citada ley no están viciadas de inconstitucionalidad, es decir, ni violan los preceptos constitucionales a que aluden los demandantes ni otros de la Constitución Nacional.

Por tanto, respetuosamente Salvo el Voto.

Fecha ut Supra:

(FDO.) RODRIGO MOLINA A.

(FDO.) CARLOS H. CUESTAS, Secretario General.

:::  
AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR LA COMPAÑIA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO DE CHIRIQUI, S.A. EN CONTRA DEL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CHIRIQUI. REPARTIDO EL 27 DE FEBRERO DE 1991. MAGISTRADO PONENTE: JOSE MANUEL FAUNDES.