



46

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMA, ONCE (11) DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE (2014)

Exp N°383-10 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS CONTRA LOS ARTÍCULO 1,2,10,12 Y 15 DE LA LEY 4 DE 25 DE FEBRERO DE 2010.

Vistos:

El licenciado Carlos Ayala, actuando en representación de la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos (FENASEP), ha presentado acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 1,2,10,12 y 15 de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, expedida por la Asamblea Nacional de Diputados.

El contenido de las normas que se impugnan, son del tenor siguiente:

Artículo 1. El artículo 7 del Texto Único de la Ley 12 de 1998 queda así:

Artículo 7. Corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional realizar, de conformidad con el procedimiento establecido en la presente Ley y su reglamentación, para los servidores adscritos y no adscritos al Régimen de Carrera del Servicio Legislativo, las siguientes acciones de personal:

1. Nombramiento.
 2. Separación.
 3. Destitución.
 4. Desacreditación del Régimen de Carrera del Servicio Legislativo.
 5. Cualquiera otra que le confiera la Constitución Política, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el Reglamento de Administración de Recursos Humanos, las leyes en general y las normas reglamentarias, en materia de recursos humanos.
- Todas estas facultades son ejercidas por el Presidente de la Asamblea Nacional por sí solo y por derecho propio.

Artículo 2. Se adiciona el artículo 7-A al Texto Único de la Ley 12 de 1998, así:

Artículo 7-A. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la facultad de desacreditar conferida al Presidente de la Asamblea Nacional le permite ordenar la desacreditación de los funcionarios que hayan ingresado de manera irregular a la Carrera del Servicio Legislativo; esto es, sin cumplir los requisitos específicos o genéricos que establece la Constitución Política y la ley.

Esta facultad es ejercida de las siguientes formas:

1. Mediante resolución general que deje sin efecto o revoque la resolución de ingreso de funcionarios. Contra esta resolución

solo cabe el recurso de nulidad o de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya interposición no suspende los efectos de la resolución.

2. Mediante resolución de desacreditación individual dirigida a un solo servidor. Contra esta resolución cabe el recurso de apelación ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.

3. Mediante resolución referente a un solo servidor, en la que se ordena la desacreditación y su inmediata destitución. En este caso, solo cabe el recurso de reconsideración ante el Presidente de la Asamblea Nacional, puesto que el servidor perdió su calidad de funcionario de carrera.

La facultad de desacreditar conlleva dejar sin efecto los certificados de ingreso a la Carrera, lo que se consignará en el acto administrativo respectivo.

Artículo 10. Se adiciona el artículo 87-A al Texto Único de la Ley 12 de 1998, así:

Artículo 87-A. Los servidores de Carrera Legislativa se regirán por las regulaciones establecidas en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social o en leyes especiales para los efectos de jubilación e invalidez.

El servidor público de Carrera Legislativa que se acoja a jubilación o pensión será desacreditado del Régimen de Carrera Legislativa.

Artículo 12 (transitorio). Por efecto de las disposiciones de la presente Ley, quedan desacreditados inmediatamente sin más trámite los servidores públicos de Carrera del Servicio Legislativo que ingresaron a esta en el año 2008, fundamentados en la Ley 16 de 2008, mediante el Procedimiento Especial de Ingreso, quienes a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley serán funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Artículo 15. La presente Ley es de orden público y tendrá efecto retroactivo hasta el 10 de febrero de 2008”.

Las violaciones constitucionales que el actor atribuye a las normas supracitadas, se resumen así:

“El artículo 1 de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010 viola el segundo párrafo del artículo 302 constitucional, ... crea la figura jurídico-administrativa denominada ‘desacreditación’ y faculta al Presidente de la Asamblea Nacional para aplicarla en perjuicio de los derechos adquiridos de los servidores públicos de la Asamblea Nacional, lo cual es contradictorio con la lista, numerus clausus que establece el artículo 302 constitucional, en la cual no se incluye la ‘desacreditación’ ni nada que se le parezca, como una de las acciones de recursos humanos que la Constitución delega en la Ley para ser regulada.

El artículo 2 de la Ley 4 de 2010 viola:

- a. El artículo 17 de la Constitución Política, en relación con los artículos 159; 160; 161 y 206 de dicha Constitución...donde se establecen su (sic) facultades y en ninguna de ellas se incluye el administrar los recursos humanos de la Asamblea Nacional, creando la posibilidad de deshacer los derechos

adquiridos de sus funcionarios (como su estabilidad laboral adquirida con arreglo a la ley)....la violación en este caso consiste en falta de aplicación del artículo 17 constitucional....

- b. El artículo 163, numeral 1 de la Constitución, que prohíbe expedir leyes que contraríen la letra y espíritu de la misma, si se considera que los artículos 229;300;302;305 y 307 de la Constitución regulan en su letra y en su espíritu (su interés Último) el ingreso de los servidores públicos al sistema de méritos y no su exclusión del mismo, habida cuenta que la forma natural de salir es decir, de excluirse de la estabilidad otorgada en base a méritos, es la separación definitiva del cargo.

El artículo 10 de la ley 4 de 2010 viola:

- a. El artículo(sic) 301 de la Constitución Política que describe quienes no forman parte de las carreras públicas y que no incluye en esa lista a los jubilados y pensionados como sí lo hace el artículo 10 de la Ley 4 de 2010, por lo que se adicionan exclusiones no contempladas en el texto constitucional y, más grave aún, en perjuicio de derechos adquiridos.
- b. De igual forma se viola el artículo 4 constitucional...Esta norma se viola en relación con el contenido del artículo 7 numeral d del Protocolo de San Salvador...que indica que la estabilidad de los trabajadores es un derecho que debe ser respetado por las autoridades.

El artículo 12 de la Ley 4 de 2010 viola las siguientes normas constitucionales:

- a. El segundo párrafo del artículo 300, que indica que los servidores públicos se rigen por un sistema de méritos y que la estabilidad en sus cargos está condicionada a su competencia, su moralidad y su lealtad y no al capricho del legislador.....
- b. El artículo 305 de la Constitución Nacional....La violación en este caso consiste...persigue excluir del sistema de méritos que existe en la Asamblea Nacional, a un gran número de trabajadores que fueron ingresados al sistema con arreglo a la Ley....
- c. El artículo 4 de la Constitución Política es violado...por...dejar de aplicarse el compromiso...consagrado en el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....

El artículo 15 de la Ley 4 de 2010 viola...el artículo 46 de la Constitución.....:

...el constituyente lo que exige es que la ley que se declara retroactiva Justifique ese carácter, expresando el porqué(sic) debe ser considerada de interés social.....". Las negrillas son de la Corte.

Posterior a la interposición de la presente acción, la misma fue admitida y consecuentemente se surtió en traslado al Procurador de la Administración, quien mediante vista fiscal solicitó se declare inconstitucional una de las normas recurrida; mientras que las demás disposiciones son constitucionales a su juicio. En su análisis sostiene el señor Procurador que:

"Este Despacho difiere del criterio expuesto por la recurrente...
 ...el artículo 300 de la Constitución Política...es claro al señalar que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos, y que la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.
el artículo 302 del Texto Constitucional establece...que los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.... en esta disposición constitucional se incluyó una cláusula de reserva legal, en razón de la cual los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para sus respectivos nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, deberían ser determinados por la ley.
 ...el artículo 305 de la Carta Magna reitera lo ya manifestado en su artículo 302....

De lo anterior se desprende, que tanto la incorporación de los servidores públicos a las distintas carreras públicas...como el consecuente derecho que tienen éstos a gozar de estabilidad en el cargo de carrera en el cual hayan sido acreditados, se encuentran íntimamente relacionados al cumplimiento de los principios del sistema de méritos, 'el cual comprende todas las etapas del proceso de administración de personal, empezando, naturalmente, por el nombramiento de los funcionarios de carrera...'.
 ...el sistema de méritos consiste en los lineamientos de selección para el servicio público, y postula que las personas que ocupen cargos públicos deben tener las aptitudes profesionales o habilidades necesarias para su desempeño....
no podemos soslayar que el numeral 3 del artículo 4 del citado texto normativo viene a reiterar el principio fundamental que sientan los artículos 302 y 305 de la Constitución...al disponer que los servidores públicos que integren los servicios técnicos y administrativos de la Asamblea Nacional quedarán comprendidos y amparados por la carrera de servicio legislativo, siempre que cumplan con los requisitos de concurso previo y otros que señale la Ley, lo que les permitirá obtener su acreditación al puesto de carrera y, por ende, gozar de estabilidad en su cargo.

Lo expuesto...nos permite afirmar que las carreras públicas creadas por la Constitución...se rigen por un sistema de méritos, por lo que el servidor público que ingrese a la administración pública, en este caso, a la Asamblea Nacional, deberá cumplir con las normas de selección que establezcan el Texto Único de la ley 12 de 1998 y sus reglamentos, además de completar un periodo de prueba, siempre que obtenga la evaluación del desempeño satisfactoria emitida por una Comisión Evaluadora, con lo cual se le confiere la calidad de servidor de carrera legislativa, originándose formalmente un acto de incorporación a dicho régimen de estabilidad.
la desacreditación de la carrera del servicio legislativo produce una exclusión de dicho régimen, razón por la cual, el servidor público pierde su derecho a la estabilidad en el cargo y, en consecuencia, se convierte en un funcionario de libre nombramiento y remoción, sujeto a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, de ahí que su consecuente desvinculación de la función pública podría darse con fundamento en las atribuciones conferidas al presidente de la Asamblea Nacional...por las leyes...4 de 2010.

Lo expuesto...nos permite afirmar que las carreras públicas creadas por la Constitución...se rigen por un sistema de méritos, por lo que el servidor público que ingrese a la administración pública, en este caso, a la Asamblea Nacional, deberá cumplir con las normas de selección que establezcan el Texto Único de la ley 12 de 1998 y sus reglamentos, además de completar un periodo de prueba, siempre que obtenga la evaluación del desempeño satisfactoria emitida por una Comisión Evaluadora, con lo cual se le confiere la calidad de servidor de carrera legislativa, originándose formalmente un acto de incorporación a dicho régimen de estabilidad.
la desacreditación de la carrera del servicio legislativo produce una exclusión de dicho régimen, razón por la cual, el servidor público pierde su derecho a la estabilidad en el cargo y, en consecuencia, se convierte en un funcionario de libre nombramiento y remoción, sujeto a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, de ahí que su consecuente desvinculación de la función pública podría darse con fundamento en las atribuciones conferidas al presidente de la Asamblea Nacional...por las leyes...4 de 2010.

....la desacreditación de la carrera del servicio legislativo produce una exclusión de dicho régimen, razón por la cual, el servidor público pierde su derecho a la estabilidad en el cargo y, en consecuencia, se convierte en un funcionario de libre nombramiento y remoción, sujeto a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, de ahí que su consecuente desvinculación de la función pública podría darse con fundamento en las atribuciones conferidas al presidente de la Asamblea Nacional...por las leyes...4 de 2010.

....contrario a lo argumentado por el accionante, las facultades otorgadas al presidente del citado Órgano del Estado por la excerpta(sic) previamente citada, aparte de estar enmarcadas en lo previsto en el artículo 302 de la Constitución...no constituye una facultad que éste pueda ejercer de manera indiscriminada y sin ningún tipo de limitantes, puesto que conforme lo prevé...la ley 12 de 1998, tal facultad sólo puede ser ejercida tratándose de aquellos funcionarios que hayan ingresado a la carrera de servicio legislativo, sin cumplir los requisitos específicos o genéricos.....

por lo que atañe...al argumento...con respecto al hecho que los servidores de carrera legislativa que se acojan a su jubilación o pensión no pueden ser desacreditados de dicho régimen de estabilidad, ya que no se encuentran listados en el artículo 301 de la Carta Maga,...., es preciso aclarar, que los servidores públicos enumerados en la mencionada norma constitucional son particularmente aquellos cuyo nombramiento no se hace sobre la base del sistema de méritos...

La desacreditación de un funcionario que pertenece a un régimen de carrera pública, tendrá lugar por el incumplimiento de los mismo requerimientos que...sirvieron de fundamento para su incorporación a dicho régimen, los cuales...se encuentran recogidos en el artículo 300 de la Carta Magna....

En consecuencia,...independientemente de la condición de jubilado o pensionado que adquiriera un servidor público de carrera del servicio legislativo, éste puede ser desacreditado de dicho régimen de carrera por los mismos hechos que darían mérito a la entidad nominador para desvincular a cualquier otro funcionario que no ostente dicha categoría.

....el artículo 10 de la ley 4 de 2010, viene a vulnerar el contenido del artículo 300 de la Constitución..., habida cuenta que introduce un supuesto distinto al consagrado por la Carta Magna para proceder a la desvinculación de los servidores públicos del régimen de carrera del servicio legislativo, que en realidad constituye el desconocimiento de un derecho adquirido por aquellos miembros de esta carrera pública que se hayan acogido a una pensión de vejez, de ahí que tal circunstancia no pueda ser utilizada como un elemento que dé lugar a la pérdida del status de funcionario de carrera del servicio legislativo y, por ende, rebase el marco de la norma constitucional.

por otra parte, la actora alega que...el artículo 46 de la Constitución...no prevé que la retroactividad de una ley únicamente sea justificada por incluir en la misma la expresión de que la misma es de orden público e interés social, por lo cual indica que es necesario efectuar el análisis del propósito perseguido por el legislador con la aprobación de la ley....

Tal criterio....viene a ser contrario a la posición que...ha venido sosteniendo esa Alta Corporación de Justicia, que sido constante en señalar que las leyes a las que el legislador atribuya tal carácter, deben señalar expresamente que tienen efecto retroactivo...".

Posterior a este criterio, se abrió el proceso a la etapa de alegatos, en la que el recurrente presentó su escrito en el que reiteró los criterios expuestos en el libelo de demanda y señaló que el objetivo de la ley señalada, "es el uso del clientelismo político para destituir y nombrar funcionarios...", lo que a su juicio

contradice el artículo 45 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Agregando que cuando no hay estabilidad, no existe posibilidad de profesionalizar a los servidores públicos. Aclarando que los cargos ocupados por amigos y copartidarios, no se utilizan de forma eficiente, sino por compromisos políticos.

Consideraciones y decisión del Pleno:

Al tenor de las normas constitucionales y legales sobre esta materia, corresponde a esta Sala Plena decidir sobre la causa que nos ocupa.

Previo a ello debemos recordar, que son varias las normas que se impugnan mediante esta pretensión constitucional, siendo esto de importancia al momento de estructurar la presente decisión.

Se tiene que la primera disposición impugnada, lo es el artículo 1 de la ley 4 de 2010, en el que se establece entre otras facultades del Presidente de la Asamblea Nacional, la acción de nombrar, separar y destituir a los servidores adscritos y no adscritos al régimen de carrera del servicio legislativo. Regulación ésta que a juicio del recurrente, contraría el artículo 302 de la Carta Magna, sobre la base que crea la figura de la desacreditación, la cual puede ser utilizada por el Presidente de la Asamblea Nacional en perjuicio de los derechos adquiridos por los servidores públicos pertenecientes a dicha entidad. Señalando además, que la figura de la desacreditación que establece la norma indicada, no está inmersa dentro de las acciones de recursos humanos que la Constitución Política, a través del artículo 302, ha enlistado y delegado en la ley para su regulación.

Ante estos planteamientos precisa señalar, que contrario a lo indicado en el libelo de demanda, el artículo 302 no enlistan las acciones de recursos humanos que pueda ejercer el Presidente de la Asamblea Nacional de Diputados, sino que establece como bien señaló el propio actor, los deberes, derechos y principios que rigen una serie de acciones de personal. Es decir, y como bien señala la denominación del capítulo donde se encuentra inmerso

52

dicho artículo constitucional, las disposiciones en él inmersa versan sobre los "principios" de la Administración de Personal. Si bien en el artículo 302 de la Constitución Nacional se mencionan acciones como nombramientos, ascensos, suspensiones, traslado, destituciones, cesantías y jubilaciones, ello no es para enlistarlas como acciones de personal sobre las cuales pueda ejercer su facultad el Presidente de la Asamblea de Diputados, sino que es sobre ellas que operan los principios que establece esa y otras normas constitucionales y la ley.

Además de esto hay que recordar, que las facultades de la Asamblea Nacional se encuentran establecidas a partir del artículo 146 de la Constitución Nacional, y no en el artículo 302 de la Carta Magna.

Por otro lado, tampoco es cierto como hace ver el actor, que esa desacreditación faculta al Presidente de la Asamblea Nacional para aplicarla de forma arbitraria en perjuicio de los derechos adquiridos de los servidores públicos de dicha dependencia, ya que las normas que regulan la desacreditación, establecen con claridad que esto se llevará a cabo cuando el ingreso al sistema se haya realizado de manera irregular.

Por lo tanto, no puede pretender el actor que bajo su argumento, se protejan "derechos adquiridos" que en algunos casos surgieron de forma irregular. ¿Se pretende acaso defender un nombramiento y una estabilidad adquirida al margen de las reglas que existían, impidiendo que quienes sí cumplieron con los requisitos correspondientes, puedan acceder en debida forma a los derechos propios del sistema de mérito? El problema no se centra entonces en desacreditar a quienes se han incorporado a través de este medio, sino a aquellos que incumplieron con las normas establecidas para ello.

Así pues y luego de lo anterior, es necesario recalcar que el artículo 302 de la Constitución Nacional no establece ningún listado numerus clausus de las acciones de personal que puede y debe realizar el Presidente de la Asamblea Nacional, sino que desarrolla principios en los que se deben basar algunas medidas de recursos humanos. Es más, la propia norma señalan que los

deberes, derechos y principios serán desarrollados por la ley. Ningún párrafo del artículo 302 de la Constitución Nacional establece las facultades del Presidente de la Asamblea de Diputados, por lo que mal podría indicarse que la desacreditación de los funcionarios de esa entidad contraría dicho precepto constitucional.

Esto sin soslayar, que la propia Carta Magna permite que a través de normas de menor rango, se desarrollen otros aspectos relacionados a los derechos, deberes y principios sobre la administración de personal. En el caso que nos ocupa, es precisamente una ley, tal y como lo permite la Constitución Nacional, la que establece una serie de aspectos relativos a la administración de personal.

En este punto y respecto al contenido de la norma constitucional invocada debemos señalar, que en ocasión previa quien hoy recurre, también hizo referencia a esta disposición. En aquella ocasión se indicó que su contenido y alcance es el siguiente:

"A nuestro juicio le asiste la razón al demandante, ya que corresponde a la Ley establecer los deberes y derechos de los servidores públicos, sus nombramientos, ascensos, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones. Por lo tanto se consagra una categórica reserva legal, y se establece que es a la Asamblea Legislativa a quien corresponde emitir leyes sujeción a los procedimientos constitucionales pertinentes".

Un estudio de la demanda demuestra que el reglamento interno acusado de inconstitucionalidad, determina los deberes y derechos de los servidores públicos, de los artículos 36 a 65, comprendidos en el Título III; estableciendo regulaciones sobre ascensos, menciones sobre jubilaciones y pensiones. En el Título IV establece medidas disciplinarias, del artículo 66 al artículo 76, regulando en esta sección casos en que se deben dar suspensiones, causales para destituciones, así como un procedimiento para el trámite de la destitución. Finalmente el Título V regula los casos de nombramientos permanentes y traslados de personal.

El artículo 297 de la Constitución Nacional establece de manera clara, que los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados por la ley. Por lo expuesto, se desprende inequívocamente que un reglamento interno de un Ministerio del Estado o cualquiera otra entidad oficial, no puede establecer normas sobre deberes y derechos de los servidores públicos, ni sobre nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, ya que éstos principios

sólo pueden ser desarrollados por ley, por ser propios de las carreras públicas, como la carrera administrativa, la judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar, y las otras carreras que determine la ley. El Reglamento Interno podría desarrollar estos principios sólo cuando ya existan en la ley de carrera respectiva. (Fallo de 6 de julio de 1993. Mag. Edgardo Molino Mola. Lic. Carlos Ayala contra Decreto Ejecutivo No. 171 de 22 de junio de 1992).

Lo anterior permite señalar, que por disposición constitucional es permitido que una ley desarrolle aspectos no contemplados y recogidos en detalle en ella, siempre y cuando no se contraría su espíritu.

Ante esta situación, resulta claro que tal y como lo ha abordado el recurrente, el artículo 1 de la Ley 4 de 2010 no vulnera el contenido del artículo 302 de la Carta Fundamental.

La otra disposición que se alega inconstitucional, es el artículo 2 de la ley 4 de 2010, misma que guarda íntima relación con los argumentos desarrollados con prelación, precisamente porque la primera norma reconoce la figura la desacreditación, mientras que la que nos ocupa, señala que ello se ordenará contra aquellos funcionarios *"que hayan ingresado de manera irregular...sin cumplir los requisitos específicos o genéricos que establece la Constitución Política y la ley"*.

Tomando en consideración el contenido antes citado, puede colegirse de forma preliminar, que la norma demandada en la mayoría de su contenido no es inconstitucional, dado que a pesar de que el funcionario ingresó a la carrera de Servicio Legislativo de forma irregular, su destitución no es inmediata, y está antecedida de la posibilidad completa y oportuna de poder defenderse a través de los medios de impugnación o formas que se desarrollan en el contenido de esta norma, en sus dos primeros numerales.

Sin embargo, esta salvaguarda clara y oportuna al derecho de defensa y de impugnación, no se ve reflejada en el numeral 3 del artículo 2 de la ley 4 de 2010, porque desconoce la posibilidad de refutar los argumentos y pruebas que dan lugar a la desacreditación de un funcionario, dado que en el mismo acto, y

55

de forma inmediata, se dispone la destitución del mismo. Tal proceder, evidentemente pone de relieve el desconocimiento del debido proceso a ese funcionario.

Y es que el hecho que éste haya incumplido con las reglas para acceder a la Carrera del Servicio Legislativo, esto no debe dar paso a que la entidad nominadora responda con similar práctica, es decir, desconociendo o pasando por alto las garantías constitucionales que todos los asociados poseen, incluyendo al servidor que no cumple con las reglas para su acreditación. En otras palabras, la actuación indebida por parte del funcionario, no lo excluye de gozar de los derechos constitucionales que se establecen.

Vemos que el contenido del numeral objeto de análisis, conlleva a que de forma automática y en la misma resolución donde se le desacredita, se disponga su destitución, cuando lo procedente es que exista entre estas etapas, un intervalo o posibilidad de refutar y revertir la decisión de desacreditación. Solo de esta forma puede darse una efectiva defensa de los derechos de la persona, que en este caso es un funcionario público.

Contrario a este criterio, es el contenido de la norma analizada, dado que restringe ese derecho de acción, impidiendo al servidor público, suspender, justificar o refutar los criterio del ente nominador, y evitar así que la última etapa del proceso se concretice, es decir, la destitución.

También considera el actor, que éste artículo 2 de la ley 4 de 2010, contraviene el artículo 163 numeral 1 de la Carta Magna (antes artículo 157). En vías de constatar si su contenido se ha vulnerado, debemos señalar lo que respecto a su contenido y alcance ha externado esta Corporación de Justicia:

“Por lo que resulta oportuno dejar sentado entonces cuál es el sentido y alcance de la prohibición dispuesta por el poder constituyente para beneficio de la cuestión constitucional planteada.

Para ello basta recordar que esta Corporación en reciente fallo sobre objeción de inexecutable presentada por el Órgano Ejecutivo a un proyecto de Ley expedido por la Asamblea Legislativa, al señalar que en “Panamá no existe el denominado autocontrol constitucional de las Leyes formales”, porque la

Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia es la única que puede controlar la inexecutableidad de los actos en proceso de formación y la constitucionalidad de las normas individualizadas o generales plenamente eficaces, en relación con el "sentido y alcance del numeral 1. del citado artículo 157", dejó sentado que:

'La prohibición específica que trae el referido numeral 1o. lo que significa es que a la Asamblea le está vedado expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución en caso de existir un pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad de una ley formal, es decir que el órgano Legislativo no puede incurrir en la aprobación de un acto preceptivo cuyo contenido ha sido previamente declarado por la Corte contrario a la normativa fundamental.

En la práctica se comprueba que en ocasiones, normas o actos que la Corte Suprema ha abrogado o anulado por inconstitucionales son producidos por las autoridades que los dictaron, con lo que se dificulta la importante función de control constitucional. Por ello el texto legal en examen debe entenderse como una prohibición dirigida a evitar la reproducción legislativa de los actos declarados inconstitucionales o inexecutableos por razones de fondo, siempre que se encuentren vigentes los preceptos constitucionales aplicados en la decisión. Esta solución no es nueva en nuestro sistema judicial, pues también rige a propósito del control de la legalidad de los actos administrativos (artículo 54 de la Ley 135 de 1943) y corresponde a lo normado en el artículo 243 de la Constitución Colombiana." (Sentencia de 21 de abril de 1993. "Objeción de inexecutableidad presentada por el Órgano Ejecutivo en contra del proyecto Ley por el cual se adopta el reconocimiento de la propiedad de bienes de Editora Panamá América, S. A. y se adoptan otras disposiciones.") (Advertencia de Inconstitucionalidad. Mag. Rodrigo Molina. 21 de junio de 1993).

De lo anterior se colige que la prohibición que encierra el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Nacional, está determinada por la existencia de un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia donde se haya indicado la correcta interpretación de determinada norma, y que con posterioridad se soslaye por la Asamblea de Diputados. Éste hecho no se verifica en la encuesta constitucional que nos ocupa.

Sin embargo, se ha determinado que el numeral 3 del artículo 2 de la ley 4 de 2010, si contraviene otra norma constitucional, es decir, el artículo 32 de la Carta Magna, razón por la que así corresponde decretarlo.

La otra normativa que se reputa inconstitucional es el artículo 10 de la Ley 4 de 2010, mismo que a juicio del actor contraría los artículos 4 y 307 de la Carta Magna. Sin embargo, a juicio de esta Corporación de Justicia la violación

57

constitucional se hace evidente, o claramente palpable respecto al artículo 300 de la Norma Fundamental, tal y como lo advierte y desarrolla el Procurador de la Administración. Precisamente porque la condición de jubilado o pensionado no es el sistema establecido en la Constitución Nacional para desacreditar a un servidor público. Lo que rige el régimen de estabilidad en la Asamblea de Diputados por mandato constitucional, es el sistema de méritos, la competencia, la lealtad y la moralidad debidamente comprobadas. Señalar que la condición de jubilado o pensionado es un elemento determinante para desacreditar a un funcionario público y que no es propia del sistema de méritos, no solo contraría el artículo 300 de la Constitución Nacional, sino que desconocería el contenido de la decisión emitida por esta Corporación de Justicia (28 de septiembre de 2007. Advertencia de Inconstitucionalidad. Mag. W. Spadafora), donde se declaró inconstitucional frases de una ley que imponía que para poder solicitar, obtener y percibir una pensión de vejez, había que dejar de trabajar.

Una persona jubilada o pensionada, puede ser desacreditada por las razones propias del sistema de méritos establecido en la Constitución Nacional y desarrollado en la ley. Pero no por su sólo condición de jubilado o pensionado.

Por lo tanto y al tenor de esta breve explicación, resulta clara la contravención constitucional por parte del segundo párrafo del artículo 10 de la ley 4 de 2010, que dispone que *"El servidor público de Carrera Legislativa que se acoja a jubilación o pensión será desacreditado del Régimen de Carrera Legislativa"*.

La otra disposición legal que se alega violatoria de la Constitución Nacional, lo es el artículo 12 de la ya mencionada ley 4 de 2010, mismo en el que se establece la desacreditación inmediata de los funcionarios que ingresaron a la Carrera de Servicio Legislativo al tenor de lo dispuesto en la Ley 16 de 2008, y en consecuencia se les convierte en funcionarios de libre nombramiento y remoción. Respecto a esta norma, esta Corporación de Justicia es del criterio que la vulneración constitucional se concretiza y es clara respecto

al artículo 32 de la Norma Fundamental. Y es que el tenor de la disposición impugnada conlleva el desconocimiento de los derechos adquiridos de quienes sí cumplieron y cumplen con los requisitos necesarios propios del sistema de méritos. Esta normativa desconoce el debido proceso establecido en el sistema de méritos, ya que desacredita de forma automática e inmediata a todos aquellos que ingresaron a la Carrera del Servicio Legislativo, sin considerar cuáles de esas personas efectivamente cumplieron con los requisitos del sistema de méritos, la competencia, la lealtad y la moralidad debidamente comprobadas. Es precisamente éste el debido proceso establecido para la acreditación y desacreditación del personal. Lo importante es determinar las personas que cumplen a cabalidad y de forma regular con los requisitos establecidos en cada una de las leyes que sirvieron en su momento para su acreditación e ingreso a la misma. Cabe acotar que corresponde a la autoridad competente (Asamblea Nacional de Diputados), según su reglamento interno, del cual forma parte la carrera del Servicio Legislativo, revisar la legalidad de la incorporación a dicho régimen de cada uno de los servidores y, consecuentemente, la anulación de los casos que no cumplan con la norma. Deben respetarse los derechos "debidamente" adquiridos de quienes ingresaron a dicho sistema de forma legal. Situación que no resulta viable con lo que dispone la normativa bajo estudio, ya que su amplitud abarca tanto a los que ingresaron en debida forma, como a los que no. Esta circunstancia, evidentemente contraviene la garantía constitucional del debido proceso, y por esta razón, su contenido resulta al margen de los planteamientos establecidos en dicha disposición supra legal, y por tanto, debe declararse su inconstitucionalidad.

Por último, se estima que también infringe la Carta Magna el artículo 15 de la ley 4 de 2010, misma que establece expresamente que dicha ley es de orden público y de efecto retroactivo hasta el 10 de febrero de 2008. Advierte el

actor, que esta disposición es contraria al artículo 46 constitucional, sin embargo, diferimos de esta consideración.

Ello es así, porque la norma constitucional invocada es clara en señalar que son de efecto retroactivo, las leyes de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. Precisamente y aún cuando no lo compartiera el pretensor, esta ley establece de forma expresa ese carácter, por lo que mal podría indicarse que se contraviene lo dispuesto en la norma constitucional. sin embargo, y respecto a este tópico es importante señalar que esta Corporación de Justicia no se encuentra de acuerdo con el argumento vertido por el Procurador de la Administración, quien apela a que sólo son de carácter público y de interés social las normas que así lo expresen. Ante esta disyuntiva, esta Magistratura ha señalado lo siguiente:

"Se sienta el principio general bien conocido de la irretroactividad de la ley. Pero a continuación se señala una excepción a ese principio; la Ley de orden público o la Ley de interés social. Cuando la Ley Decreto (sic) u otro acto estatal es de orden público o tiene interés social, entonces será retroactiva la Ley.

El carácter de orden público o el de interés social de una Ley tiene dos vías de existencia: a) Que la misma Ley señale tal carácter; b) Que la Ley, por su propia naturaleza, sea de orden público o de interés social, aunque expresamente no lo diga. Una Ley sobre la familia es de orden público, por su propia naturaleza, aunque esa misma Ley no indique expresamente ese carácter.

... Sin duda que es preferible, como política legislativa, que las leyes afirmen expresamente tanto su carácter retroactivo, como su condición de leyes de orden público o de interés social, a fin de evitar situaciones de incertidumbre, mas ello no significa, que el artículo 43 constitucional exija ambas afirmaciones, porque tal interpretación estrechísima, si pudiera decirse, resulta ilegítimamente el sentido del artículo, que tiene mucha importancia en el orden jurídico y que no puede ser interpretada cerradamente. Las consecuencias de tal interpretación serían perjudiciales y ella carecía de todo fundamento.

... la legislación panameña que ciertamente remite al legislador para que sea él quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva ley, pero además vincula esta determinación al hecho de que la nueva ley sea de 'orden público e interés social'.

Esta especial circunstancia de la formula constitucional panameña permite afirmar que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, 'tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva

norma". (Fallo de 31 de enero de 1992. Mag Rodrigo Molina Amuy).

Aclarado lo anterior, reiteramos que no puede señalarse que es inconstitucional una ley que establece de forma clara y expresa que es de orden público. Precisamente este es el proceder que advierte el artículo constitucional señalado, así como la jurisprudencia que precede.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** el numeral 3 del artículo 2, el último párrafo del artículo 10 y el artículo 12 de la Ley 4 de 2010, y **QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 1 y 15 de la mencionada ley.

Notifíquese.

MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

MAG. HARRY A. DÍAZ

MAG. EFRÉN C. TELLO C.

MAG. LUIS MARIO CARRASCO M.

MAG. HARLEY J. MITCHELL D.

MAG. ALEJANDRO MONCADA LUNA

MAG. GISELA AGURTO AYALA

MAG. WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ

MAG. VÍCTOR L. BENAVIDES P.

LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General Encargada

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los _____ de _____ de _____
año _____ a las _____ de la _____
veinte a _____ de la resolución anterior