

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

El licenciado MARTÍN HARVEY MACHORE REYNOLDS, actuando en su nombre y representación, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el contenido del artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá".

**I. La pretensión y su fundamento.**

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que se declare inconstitucional el artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 92. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todos los cargos de la Dirección Nacional, Zonas Regionales y de Estaciones Locales quedan en interinidad hasta que el Director General los ratifique o reemplace."

Señala el recurrente que la norma en mención infringe el artículo 300 de la Constitución Nacional que dispone lo siguiente:

"**Artículo 300-** 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 sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”

Sostiene el licenciado Martín Harvey Machore Reynolds que el artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 “Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá”, viola directamente el artículo 300 la Constitución Política de la República de Panamá pues, a su juicio, ha sido redactado de tal manera que deja en manos de una sola autoridad, es decir, del Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, sin mayor control o procedimiento, la potestad de destituir a servidores públicos de manera absoluta o discrecional, infringiendo el artículo 300 citado.

De igual forma, indica que el artículo 2 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 dispone que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, se regirá por la Ley y sus reglamentos, pero dicho cuerpo normativo no se ha reglamentado y, a pesar de ello, se han empezado a destituir a servidores públicos de esa institución.

Por último, señala que al no existir reglamentación alguna de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 y, en atención a que ésta no define lo que debe entenderse por estaciones locales, regionales, ni mucho menos quiénes son los funcionarios que están asignados a cada una de estas clasificaciones geográficas y/o administrativas, los servidores públicos que están siendo destituidos se ven desprovistos de una explicación o sustento legal que argumente el por qué de tal medida.

## **II. Postura del Procurador de la Administración.**

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No. 128 de 13 de marzo de 2015, emitió concepto sobre la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el licenciado MARTÍN HARVEY MACHORE REYNOLDS.

Dicho funcionario le solicita a los Magistrados que conforman el Pleno de la

Corte Suprema que declaren que no es inconstitucional, toda vez que dicha frase no vulnera el artículo 300 ni algún otro de la Constitución Política de la República de Panamá. A su juicio ello es así, pues la propia Constitución establece una cláusula de reerva legal al autorizar a la ley a establecer los principios que rigen los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones de los servidores públicos e, igualmente, indica que los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito, por lo que el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá está facultado para efectuar remociones a lo interno del personal que labora en la institución, con la limitación que el servidor público que pretenda remover, se encuentre amparado por una Ley especial o forme parte de alguna de las Carreras Públicas, establecidas en el artículo 305 de la Constitución. También señala que no comparte el señalamiento del actor, quien en gran parte de su escrito hace referencia a la supuesta falta de reglamentación de la norma impugnada lo que, a juicio del demandante, afecta a los servidores del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, puesto que en nuestro medio no es posible sustentar acciones de inconstitucionalidad en omisiones legislativas.

#### **IV. Decisión del Pleno.**

Una vez expuestos los argumentos vertidos tanto por el demandante como por el Procurador de la Administración, el Pleno considera que no se ha producido la violación del artículo 300 de la Constitución Política, previa las siguientes consideraciones.

La Corte observa que la norma legal que se advierte de inconstitucional en el caso que nos ocupa, es el artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 92. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley,

38

todos los cargos de la Dirección Nacional, Zonas Regionales y de Estaciones Locales quedan en interinidad hasta que el Director General los ratifique o reemplace."

Por su parte, el artículo 300 de la Constitución preceptúa lo siguiente:

"ARTICULO 300: 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 sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio." (El subrayado es de la Corte)

Cabe señalar que si bien es cierto que el artículo 300 de la Constitución Política establece que "... el nombramiento y remoción de los servidores públicos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad..." la misma disposición indica que lo anterior se aplica "...salvo lo que al respecto dispone esta Constitución."

Al respecto, los artículos 302 y 305 de la Constitución preceptúan lo siguiente:

"ARTICULO 302: 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.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (el subrayado es de la Corte)

"ARTICULO 305: Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente
4. La Carrera Diplomática y Consular
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración." (El subrayado es de la Corte)

El Pleno de esta Corporación de Justicia concuerda con lo señalado por el Procurador de la Administración cuando señala que de la lectura de las normas citadas, se infiere que la Constitución establece una cláusula de reserva legal al autorizar a la ley a establecer los principios que rigen los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones de los servidores públicos. De igual forma, la Constitución indica que los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Por su parte, el artículo 305 de la Carta Política establece una serie de carreras políticas y expresa que la ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

A juicio de quienes suscriben, contrario a lo aducido por la parte actora el artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, impugnado a través de la presente demanda, no autoriza al Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos a efectuar destituciones de una manera absoluta y discrecional, sino que se limita a mencionar que los cargos de la Dirección Nacional, Zonas Regionales y de Estaciones Locales dentro de dicha entidad quedarán en interinidad, hasta tanto sean ratificados o reemplazados, por lo que no vulnera el contenido del artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Aunado a lo anterior, el numeral 23 del artículo 16 de la Ley 10 de 2010 dispone lo siguiente:

"Artículo 16. El Director General tendrá las siguientes funciones:

...

23. Realizar traslados y ascensos, conceder licencias, permisos, bonificaciones e incentivos, autorizar reintegros y vacaciones, imponer sanciones disciplinarias, degradaciones, suspensiones y destituciones al personal activo remunerado de conformidad con las disposiciones legales y del reglamento general."

Tanto de esta norma transcrita como del artículo 92 de la Ley 10 de 2010

(acto acusado de inconstitucional), puede apreciarse que ambas disposiciones están estrechamente relacionadas y se ajustan a los supuestos establecidos en los artículos 302 y 305 de la Constitución Política que delegan en la Ley todo lo relacionado al reconocimiento de los derechos y deberes de los servidores públicos, como su nombramiento, estabilidad y remoción.

En virtud de lo antes expuesto, el Director del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá está facultado para efectuar remociones del personal que labora en dicha entidad, pero con la limitante que si el servidor público que pretenda remover, se encuentre amparado por una ley especial o forme parte de alguna de las Carreras Públicas que consagra el artículo 305 de la Constitución y reguladas por la Ley, como es el caso de la Carrera Administrativa que regula la Ley 9 de 1994, pues en estos casos, la autoridad nominadora no podría proceder a la remoción de forma discrecional del funcionario, sino que deberá cumplir con los procedimientos establecidos en dichos cuerpos normativos.

En un caso similar al presente, la Corte mediante Resolución de 29 de mayo de 2009, indicó lo siguiente:

“En lo que respecta al artículo 300 de nuestra Carta Magna, igualmente el Pleno comparte el criterio del Procurador de la Administración, ya que si bien es cierto, se dispone en dicho artículo que el nombramiento y remoción de los servidores públicos no es de potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, únicamente lo que al respecto indique la Constitución, el artículo 302 da la potestad de que sean determinadas por Ley los deberes y derechos de los servidores públicos, asimismo, como los principios que deben tomarse en cuenta para el nombramiento, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones.

Por otro lado, el artículo 305 de la Constitución Política, conforme al sistema de mérito instituye la Carrera Administrativa.

En el caso que nos ocupa, se da potestad al Gerente General de la Caja de Ahorros a través del artículo 19 de la Ley 52 de 2000, a destituir a un servidor judicial sin causa justificada, entendiéndose en aquellos casos que el mismo no se encuentre amparado por la Carrera Administrativa, ya que de ser así, deberán seguirse los mecanismos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa para tal propósito, tal como se encuentra planteado en el mencionado artículo.

Se debe acotar a lo antes señalado, como se indicó en párrafos precedentes, que la facultad dada al Gerente General de la Caja de

Ahorros en lo que respecta a la destitución de un servidor público, se encuentra amparado por el artículo 300 de la Constitución Nacional. El Pleno y la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ya se han referido en casos similares, así:

Amparo de Garantías Constitucionales promovido por el Lic. CARLOS AYALA MONTERO, en representación de PASTOR FALCONETT contra la Resolución N° 4283 de 19 de septiembre 2003, expedida por el Director General A.I., de la Caja de Seguro Social, Resolución de 5 de diciembre de 2003:

"... y en todo caso, para gozar de los beneficios legales o constitucionales de la citada carrera administrativa, el funcionario demandante tendría que demostrar que ingresó a través del sistema de méritos y concursos."

Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado MELQUIADES MEDINA ANRÍA, en representación de CARLOS ALBERTO GUEVARA CÓRDOBA, para que el Decreto N°127-DDRH de 21 de abril de 2005, emitido por Contralor General de la República, sea declarado nulo, por ilegal, al igual que su acto confirmatorio; y para que se hagan otras declaraciones, Resolución de fecha 24 de octubre de 2006:

"Ante esta situación, el señor Guevara no estaba amparado por derecho a la estabilidad, lo que lleva a que su condición de funcionario sea de libre nombramiento y remoción, dependiendo directamente de la voluntad discrecional de la autoridad nominadora."

Una vez analizadas las circunstancias que según el actor tachan de inconstitucional el artículo 19 de la Ley 52 de 2000, el Pleno no comparte lo señalado por el mismo, en virtud de que, dicha norma legal tiene su respaldo en los artículos 268, 277, 278, 302, y 305 de la Constitución Política como ya se ha dejado plasmado, por tal motivo, lo procedente es declararla no inconstitucional.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 19 de la Ley 52 de 2000."

Con respecto al argumento del recurrente en el sentido que el artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá" también infringe el artículo 300 de la Constitución Política porque la misma no ha sido reglamentada, el Pleno considera que no le asiste la razón al demandante, toda vez que la infracción Constitucional de una norma no puede estar sustentada en una supuesta omisión legislativa, vicio que no es demandable en nuestro sistema de control constitucional, pues el artículo 206 de la Constitución Política es claro al señalar que las acciones de inconstitucionalidad deben dirigirse en contra de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos vigentes. Dicha norma es del tenor siguiente:

"Artículo 206: La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. 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 Administración, 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".

Con respecto a este tema de las omisiones legislativas, el Pleno de esta Corporación de Justicia indicó, mediante fallo de 21 de junio de 2012, lo siguiente:

"Como resumen de lo arriba expuesto, resulta fácil colegir que la insatisfacción del accionante radica en que las frases del artículo 2005 del Código Judicial, le impide a los cónyuges o parientes querellarse entre sí, por delitos distintos a los expresamente recogidos en tales frases. Es decir, la parte actora identifica que, fuera de los casos señalados en la citadas frases del artículo 2005, los cónyuges o parientes no pueden promover querellas cuando el imputado resulte ser el otro cónyuge o pariente dentro de los grados indicados. En este contexto, se puede advertir que la pretendida inconstitucionalidad de las frases demandadas, tendría origen en una omisión legislativa, vicio que no es dable demandar en nuestro sistema de control constitucional.

En este sentido se ha pronunciado esta Corporación de justicia al señalar que:

".... la Corte Suprema de Justicia de Panamá no es competente para pronunciarse respecto de una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

A este respecto, el Pleno de esta Corporación de Justicia señaló en el fallo de 18 de abril de 1997 lo siguiente:

"A juicio del Pleno de la Corte, las omisiones comentadas harían inconstitucionales por omisión las normas legales que el actor cita en su demanda, salvo el artículo 2612, si nuestro ordenamiento jurídico regulara la acción de inconstitucionalidad por omisión. Se trata de normas cuyo contenido, formalmente, se ajusta al ordenamiento constitucional, pero, en el fondo, entrañan omisiones que desconocen el derecho a ser oídos que tienen los terceros a quienes beneficia la resolución judicial objeto del amparo, así como el derecho que ellos tienen a recibir un tratamiento jurídico que les permita defender sus derechos. No obstante, esta Corporación de Justicia no puede declarar la inconstitucionalidad de tales normas tomando como fundamento la omisión en que han incurrido, porque, como ya se ha expresado, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional no está regulada la inconstitucionalidad de las normas por omisión, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones. Así, por ejemplo, el literal a) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica establece que la acción de inconstitucionalidad procede "Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional".

Para concluir este aspecto digamos que la pretendida declaratoria de inconstitucionalidad por omisión, aunque deseable, no es procedente en nuestro sistema de control constitucional." (Cfr. fallo del Pleno de 27 de abril de 2009 y 18 de abril de 1997).

Así las cosas, este máximo Tribunal Colegiado arriba a la conclusión que el

contenido del artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", no vulnera en forma alguna el artículo 300 de la Constitución Política.

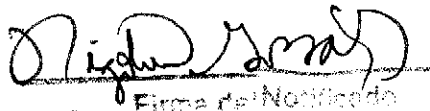
En consecuencia, el **PLENO** de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el contenido del artículo 92 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá".

**NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,**

  
**NELLY CEDENO DE PAREDES**
  
**SECUNDINO MENDIETA**
  
**HARRY A. DÍAZ**
  
**LUIS R. FÁBREGA S.**
  
**LUIS MARIO CARRASCO**
  
**HARLEY J. MITCHELL D.**
  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**
  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN**
  
**JOSE E. AYÚ PRADO CANALS**
  
**YANIXSA Y. YUEN**  
 Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA OCA SECRETARÍA DE LA OCA

En Panamá a los 28 días del mes de diciembre  
año 2015 a las 8:39 de la mañana  
Notifico al Procurador de la resolución anterior



Firma del Notificado

Procurador de la Administración