

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 1444

Panamá, 18 de agosto de 2023

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 756062023-I

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Servidores Públicos de la Carrera de Servicio Legislativo de la Asamblea Legislativa**, demanda la inconstitucionalidad del **segundo párrafo del artículo 13** del Texto Único de la **Ley 12 de 10 de febrero de 1998**, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley 353 de 2023.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposición acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el recurrente solicita que se declare la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley 353 de 2023, según fue publicado en el ejemplar número 29726 de la Gaceta Oficial correspondiente al jueves 23 de febrero, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 13. La elección del representante principal y el suplente de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo será en el mismo acto, día y fecha de elección de la Directiva de la Asociación de Servidores Públicos.

Si cumplido el término de duración de estos cargos no se ha convocado a la elección, bastará la recolección del 15 % de las firmas de los servidores de Carrera o de los miembros de la asociación, respectivamente, para convocar a la elección de estos. Si no se convoca a las elecciones por parte de los servidores, la Dirección de Recursos Humanos organizará y convocará las elecciones.” (El subrayado es nuestro)

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los conceptos de violación.

En la acción bajo análisis, el apoderado judicial de la actora indica que los artículos demandados violan de manera directa, por omisión, los artículos 4, 17, 39, 163 (numeral 1) y 305 (numeral 8) de la Carta Constitucional, cuyo texto es del siguiente tenor:

“**Artículo 4.** La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

“**Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los **derechos y garantías** que consagra esta Constitución, deben considerarse como **mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales** y la dignidad de la persona.” (Lo resaltado es por parte del accionante).

“**Artículo 39.** 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.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.”

“**Artículo 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.
3. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones,

gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes.

4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.
5. Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.
6. Hacer nombramientos distintos de los que les correspondan de acuerdo con esta Constitución y las leyes.
7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.
8. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.
9. Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.
10. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República.”

“**Artículo 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.” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración)

Conforme advierte este Despacho, los cargos de violación imputados por la activadora constitucional en contra del segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley 353 de 2023, giran en lo medular en cuanto a que, a su juicio, se desoye el ordinal 1 del Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, promulgada en la Gaceta Oficial No.18468 de 30 de noviembre de 1977, referente al derecho fundamental de Libertad de Asociación con fines laborales, así como de elegir libremente a sus representantes o directivos, como también en lo que respecta a la Libertad Sindical.

Destacando también la vulneración del artículo III del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 17 de junio de 1948 e incorporado mediante

Ley 45 de 2 de febrero de 1967, lo que en consecuencia contraviene el artículo 4 de la Constitución Política de la Nación, ya que, según su criterio, ambas convenciones forman parte del Bloque de Constitucionalidad.

Del anterior razonamiento, deduce el demandante que la disposición acusada infringe tanto los preceptos convencionales como el resto de las normas constitucionales que considera infringidas, al legalizar una abierta injerencia de la Dirección de Recurso Humanos en la elección del representante principal y del suplente, que le corresponde designar a la Asociación ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, en ese sentido, considera que también se dan estas vulneraciones, cuando la disposición atacada establece una intromisión violatoria, al indicar que, de cumplirse el término de duración de los cargos de representación de los servidores de carrera de servicio legislativo ante el citado consejo, y no se haya convocado a la elección por parte de la Asociación precitada, bastaría la recolección del 15% de las firmas de los servidores de Carrera o de los miembros de la asociación, respectivamente, para convocar a la elección de éstos, censurando también que no se establece quiénes harán la recolección de las aludidas firmas.

Por tanto, colige que la mencionada norma legal incrementa la injerencia arbitraria de la precitada Dirección como parte de una entidad pública, antagónica a los intereses reivindicativos de los servidores agremiados, dentro de las elecciones de sus representantes ante el Consejo, si éstas no se convocan por parte de los mismos y al establecerse que la Dirección de Recursos Humanos las organice y convoque, todo lo cual involucra un entorpecimiento en el ejercicio pleno de la libertad o autonomía sindical y del derecho a libre asociación, como derechos y garantías mínimos y no excluyentes que consagra la Constitución (Cfr. fojas 8-18 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Previo al concepto que esta Procuraduría emitirá en relación con los anteriores cargos de inconstitucionalidad, consideramos necesario hacer algunas acotaciones sobre el contexto atinente al segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de

1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, de manera tal que ello nos permita comprender mejor el verdadero sentido y alcance del mismo.

Desde esta óptica, se observa que el artículo parcialmente demandado está contenido en el Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, cuerpo normativo que crea un régimen especial de Carrera del Servicio Legislativo y regula las relaciones de trabajo de los servidores de la Institución, el cual fue modificado y adicionado, para su actualización y debida sistematización, a través de la Ley 353 de 31 de enero de 2023, que dispuso el establecimiento de un Texto Único de fecha 14 de febrero de 2023, incluyendo todas las reformas de la disposición original, tal cual fuera publicado en Gaceta Oficial 29726-B de 23 de febrero de 2023.

En tal sentido, resulta válido destacar que la Constitución Política establece un régimen de protección a servidores públicos, en virtud de ello instituye diversas carreras dentro de la función pública, entre ellas, la Carrera del Servicio Legislativo, cuya estructura y organización se regulan mediante la Ley supracitada, la cual materializa un régimen laboral fundado en los principios de libertad política, igualdad, mérito, honestidad y capacidad. Siendo así, se regula el estatus de los Servidores Públicos adscritos al Órgano Legislativo, para hacer justicia a sus aspiraciones, en cuanto a las mejoras de sus condiciones laborales, al incorporarlos de modo permanente para alcanzar su estabilidad, la cual de por sí involucra beneficios financieros y sociales, que a su vez redundarían en el mejor desenvolvimiento de la institución (Cfr. artículo 305 de la Constitución Política y artículo 1 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998).

Dicho lo anterior, resulta fundamental señalar que el artículo 39 de la Constitución Política instituye como piedra angular el principio de Libre Asociación, el cual resulta desarrollado dentro de la Ley de Carrera de los Servidores del Órgano Legislativo, al establecer de modo meridiano el derecho de dichos funcionarios a constituir y pertenecer a una asociación de carácter sociocultural y económico, que tendrá por finalidad el estudio, la capacitación, el mejoramiento, la protección, así como la defensa de los intereses económicos

y sociales comunes de sus afiliados; todo lo cual resulta plenamente concordante con el derecho de asociación estatuido a favor de los funcionarios públicos, a efectos de asegurar la promoción y dignificación del servidor público, que también instituye el Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa (Cfr. artículo 39 de la Constitución Política, artículo 89 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998 y artículo 143, numeral 6 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994).

Hechas estas anotaciones, conviene no perder de vista que los argumentos sobre la supuesta transgresión de los artículos 4, 17, 39, 163 (numeral 1) y 305 (numeral 8) de la Carta Constitucional, giran en torno a los mismos cargos de violación, razón por la cual analizaremos en conjunto, las normas estimadas como infringidas.

En el marco de lo antes indicado, queremos hacer la observación, que al sustentar el concepto de violación del artículo 39 del Estatuto Fundamental, los argumentos expuestos por el recurrente no solo atañen al **principio de libre asociación**, sino que aun cuando no lo señala directamente, los señalamientos de vulneración constitucional también implican al principio de **igualdad ante la ley**, el cual se encuentra regulado en el artículo 20 del mismo instrumento jurídico, **el cual señala** que: *“Los panameños...son iguales ante la Ley...”*; por esta razón, aunque este último no haya sido invocado entre las disposiciones constitucionales infringidas, lo examinaremos conjuntamente con el artículo 39 *ibídem*.

Ello es así, por cuanto que debemos analizar bajo un prisma integral todo el cuerpo legal que desarrolla la Carrera Legislativa, a interpretarse en concordancia con la norma parcialmente atacada como inconstitucional, en tal sentido, bien vale acotar lo preceptuado en el artículo 11 del Texto Único de la consabida Ley 12 de 1998:

“Artículo 11. Se crea el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo integrado por los miembros siguientes:

1. El secretario general, quien lo presidirá, o, en su defecto, quien ocupe la Subsecretaría General.
2. Un funcionario con un mínimo de diez años en la Carrera del Servicio Legislativo escogido por la Directiva de la Asamblea Nacional, quien fungirá como secretario.
3. El representante de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo o su suplente.

4. El presidente de la Asociación de Empleados de la Asamblea Nacional o un miembro de su Junta Directiva que él designe.
5. El director de Recursos Humanos o el subdirector.
6. El director o subdirector nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos, solo con derecho a voz.

El quorum del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo lo constituye más de la mitad de los miembros del Consejo y para la aprobación de los asuntos sometidos a su consideración se requerirá del voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros.”

De la lectura sistemática de la norma supradescrita, resulta meridiano que tanto el Director de Recursos Humanos, como el representante de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo o, en su defecto, su suplente, son pares, con el mismo derecho de voz y voto, y por tanto, resultan ser miembros de igual jerarquía del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.

Luego entonces deviene a todas luces evidente, desde el punto de vista del principio de igualdad, que uno de los miembros del Consejo en referencia, no podría intervenir en los asuntos del otro, sobre todo en una elección dentro de su estructura interna, por cuanto que ello podría involucrar una arbitrariedad discriminatoria, a surtirse en detrimento de uno de los dos miembros, que deberían mantener la misma situación fáctica dentro de un organismo colegiado, lo que contravendría directamente el deber constitucional del Estado, de materializar la garantía del verdadero ejercicio de este derecho fundamental, máxime en lo que respecta a la Asociación de servidores de carrera de servicio legislativo, la cual se desempeña como un ente menos favorecido frente al poder del Estado, específicamente la precitada Dirección de Recursos Humanos del Órgano Legislativo.

En este contexto y en vías de determinar si, en efecto, el vocablo, que forma parte de la norma acusada de inconstitucional contraviene el principio de no discriminación y de igualdad ante la ley, consagrados en las disposiciones antes mencionadas, consideramos necesario aclarar cuál es el verdadero sentido y alcance que se le debe dar a los mismos. Para tal propósito, resulta pertinente citar lo expresado por la autora María Marta Didier, en su obra “El Principio de Igualdad en las Normas Jurídicas”:

“La igualdad de hecho atiende a las condiciones de los sectores o grupos de personas social, económica o culturalmente menos favorecidos, e impone al Estado, mediante la realización de acciones positivas, el deber de remover los obstáculos que impidan a tales personas un ejercicio real y efectivo de sus derechos fundamentales, como así también gozar de una igualdad de oportunidades o de resultados, según los bienes y aspectos con relación a los cuales se pretenda alcanzar dicha igualdad.

(...)

Cabe concluir entonces que el principio de igualdad ante la ley implica una exigencia de igualdad frente a la ley -o sea, en su aplicación, puesto que todos se hallan igualmente sometidos a ella-; como así también una exigencia de igualdad en la ley. Por tanto, el principio de igualdad se transforma en un mandato que impone al Estado el deber de respetarlo tanto en la formulación como en la aplicación de las normas. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional español, el que ha sostenido que: «El principio de igualdad que garantiza la Constitución opera en dos planos distintos. De una parte, frente al legislador o frente al poder reglamentario, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser tomadas nunca en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria. En otro plano, en el de la aplicación, la igualdad ante la ley obliga a que ésta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación...», «...e impone que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable»

El principio de igualdad de derechos exige que los derechos humanos sean reconocidos por igual a todos los seres humanos en razón de esa sola condición, por lo que la introducción de criterios diferenciadores por los que se deniegue a algunos seres humanos el goce de tales derechos, implicará en todo caso un supuesto de discriminación, en el sentido de distinción arbitraria e irrazonable..” (Cfr. DIDIER, María Marta. El Principio de Igualdad de las Normas Jurídicas. Editorial Lehman, San José, Costa Rica, 1967, páginas 35-37). —lo resaltado es nuestro—

En concordancia con este criterio doctrinal, ese Máximo Tribunal de Justicia al pronunciarse en Sentencia de 20 de mayo de 1999, con respecto al principio de igualdad contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, destacó lo siguiente: “...Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No

estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva...”. (La subraya es de esta Procuraduría).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el tratamiento no discriminatorio implica un trato igualitario entre personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación y, por ello, quedan excluidas de su ámbito de aplicación las desigualdades naturales o que corresponden a situaciones diferenciadas. Por lo tanto, ante iguales circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato legal y, ante situaciones desiguales, puede ofrecerse un trato legal distinto.

Al respecto, nos permitimos citar un extracto del análisis de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de Panamá, citado en la Sentencia de **5 de octubre de 2018**, en la que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, señaló:

“Es bajo esa concepción de igualdad material que surgen las denominadas acciones positivas de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad. El autor David Jiménez Glück se refiere a las acciones positivas en los siguientes términos:

‘...las acciones positivas son aquellas normas que diferencias entre colectivos socialmente beneficiados y desfavorecidos y tienen como finalidad luchar contra la situación de desigualdad material de estos últimos. Las tres características principales de este tipo de medidas son: a) la medida divide a la sociedad en colectivos cuya desigualdad se manifiesta desde un punto de vista grupal, esto es, tiene como fundamento la igualdad material entre colectivos; b) la medida tiene como finalidad compensar la desigualdad material que los beneficiados por la norma sufren desde un punto de vista colectivo; y c) el rango que determina la diferenciación es la característica que los cohesionan como colectivo y por la que se identifica y discrimina socialmente a los miembros del mismo (ej: el sexo, la raza, etc.), característica que explícita o implícitamente... se recoge en la Constitución como rasgo especialmente sospechoso’ (JIMÉNEZ GLÜCK, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2004, f. 316. El destacado es del Pleno).’

Teniendo en consideración lo antes señalado, esta Corporación de Justicia advierte que al realizar el análisis constitucional correspondiente, descarta la interpretación aislada de un precepto jurídico, pues ninguna norma puede desconectarse de todo del cual compone, sino que cabe entenderlas integrando las

normas dentro de la unidad sistemática de la Constitución, comparándolas, coordinándolas y armonizándolas que tal forma que haya congruencia y relación entre ellas. En materia de derechos constitucionales, corresponde por ello, también, ser interpretado armónicamente, para hallar un marco de correspondencia recíproca.”

Al confrontar las anteriores acotaciones con la situación que plantea el recurrente, arribamos a una premisa concluyente, el segundo párrafo del artículo 13 *lex cit* denunciado, es parcialmente inconstitucional en su última frase: Si no se convoca a las elecciones por parte de los servidores, la Dirección de Recursos Humanos **organizará** y convocará las elecciones, pero específicamente en el verbo resaltado en negrita.

Al respecto la lógica jurídica permitiría discernir que el Director de Recursos Humanos, siendo par del representante de los servidores de carrera de servicio legislativo dentro del Consejo, pudiera colaborar única y exclusivamente con llamar a una convocatoria, a efectos de asegurar precisamente la debida representación de los trabajadores de carrera dentro de la precitada colegiatura, en el evento extremo y excepcional de que sus propias bases organizativas no emitieran la misma, no obstante, el hecho de que se le asigne por ley facultades para una organización intromisiva en la elección de dichos servidores traspasaría el umbral protector constitucional de la libertad de asociación consagrada en el artículo 39 de la Constitución Política patria.

Para proceder a ello, la redacción de este específico verbo, debía fundamentarse adecuadamente y explicar el motivo para instituir esta excepción, que se erige como norma por encima del precitado derecho fundamental de libertad de asociación, elevado a rango constitucional, lo que se denomina por la doctrina como una justificación gubernamental imperiosa, cuya justificación jurídica lamentablemente no se colige de la lacónica redacción del artículo que contiene el verbo cuestionado, en este punto bien vale destacar lo indicado por la supracitada autora María Marta Didier, en cuanto a estas diferenciaciones normativas denominadas de su parte discriminaciones que implican derechos fundamentales y que deben ser objeto de un prolijo análisis jurisdiccional desde el punto de vista de la preservación de la integridad de la Constitución:

4.1. DISCRIMINACIONES QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES

Las diferenciaciones normativas referidas al ejercicio de derechos fundamentales son consideradas sospechosas y se encuentran sujetas a un severo escrutinio judicial. En este sentido, se ha afirmado que «las clasificaciones legislativas y administrativas serán estrictamente escrutadas y por tanto consideradas inconstitucionales si, ante la ausencia de una justificación gubernamental imperiosa, distribuyen los beneficios y cargas de una manera inconsistente con los derechos fundamentales». En otros términos, el escrutinio estricto será aplicado en aquellos casos en los que el Estado establezca clasificaciones por las que deniegue o restrinja a ciertas clases o grupos de personas el ejercicio de derechos fundamentales.

Ahora bien, cabría preguntarse qué derechos son considerados por el máximo tribunal estadounidense como fundamentales. Frente a dicho interrogante, se ha respondido que «...las bases sobre las cuales la Corte declara que un aspecto de la libertad es un derecho constitucional fundamental permanecen todavía vagas. Todo lo que puede ser dicho con certeza es que una mayoría de jueces de la Corte Suprema, en una serie de resoluciones difundidas en varias de las últimas décadas, ha seleccionado un grupo de libertades civiles individuales que no tiene una clara base textual en la Constitución o sus enmiendas y declaró que tales derechos son fundamentales»¹⁷². Entre los derechos reconocidos jurisprudencialmente como fundamentales y protegidos por la garantía de la igual protección, se han señalado además de las libertades preferidas -la de expresión, asociación, asamblea y el derecho a la privacidad- ¹⁷³, el derecho a votar y participar en los procesos electorales; el derecho a transitar y elegir residencia; el derecho a la jurisdicción o acceso a la justicia en los procesos penales y en los litigios particulares contra privaciones gubernamentales de la vida, la libertad o la propiedad. Esta lista de ningún modo pretende ser exhaustiva y totalmente cerrada, pudiendo la Corte alterarla en los años venideros. (Cfr. DIDIER, María Marta. El Principio de Igualdad de las Normas Jurídicas. Editorial Lehman, San José, Costa Rica, 1967, páginas 119-120). -Lo subrayado es nuestro-

De este modo, consideramos que el verbo señalado de la disposición legal cuestionada vulnera la autonomía del derecho de Libertad de Asociación, contenido en el artículo 39 de la Constitución Política de la República, al producirse **una violación al principio de igualdad ante la ley, por prevalecer una condición desventajosa entre dos personas, en esta caso que representan a personas jurídicas distintas, pero que mantienen igualdad de jerarquía dentro de un organismo colegiado de un órgano estatal, lo que evidentemente hemos visto, ocurre en el presente caso.**

La inferencia jurídica a la que arriba esta Procuraduría resulta íntimamente concatenada a la tesis expuesta por el demandante, en torno a la vulneración del artículo 4 de la Constitución Política de la Nación y en este sentido, bien vale invocar la acepción del

Bloque de Constitucionalidad, materializado mediante plurales criterios jurisprudenciales del Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia al cual nos dirigimos respetuosamente y que vale destacar ha sido objeto de constante evolución a lo largo del tiempo.

Al respecto, procede recordar que la elevación a rango constitucional, en tal sentido, fue específica en los primeros antecedentes jurisprudenciales, en cuanto al artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en conjunto con el artículo 32 de la Constitución, tal cual fue determinado en el consabido fallo de fecha 19 de marzo de 1991, emitido bajo la ponencia del Magistrado Arturo Hoyos, en cuanto se refiere a la garantía constitucional del debido proceso, con el fin de ampliar un derecho fundamental que es esencial para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Sin embargo tal cual fue mencionado ut supra dicha interpretación ha tenido una prolija evolución, tal cual consta en las sentencias de 30 de agosto de 2017 y de 14 de marzo de 2022, proferidos por la Máxima Corporación de Justicia y cuyas partes medulares estimamos oportuno invocar:

1. Sentencia de 14 de marzo de 2022

“Es oportuno anotar, que la Norma Constitucional aludida advierte, dentro del conglomerado de las normas que componen el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales de toda persona, la consideración "como mínimos" de los derechos y garantías consagradas por la Constitución a favor de aquellas. **Adicional, se aprecia la no exclusión que poseen otros derechos fundamentales de ser reconocidos a favor de estas personas. Es decir, se colige que los mismos no se limitan a los otorgados en la Constitución, sino que se deja abierta la posibilidad de reconocimiento de aquellos contemplados en otras normativas, tal es el caso de los Convenios sobre Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.**

Lo anteriormente planteado, ha sido reconocido de manera expresa por este Alto Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, siendo una de ellas, la Sentencia de 12 de febrero de 2015, mediante la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

‘Advierte el Pleno de esta Corporación de Justicia, que la reforma Constitucional de 2004 al introducir un párrafo al Artículo 17 de nuestra Constitución Nacional, permitió que el intérprete de esta Carta Magna pueda efectuar un análisis de los distintos Convenios sobre Derechos Humanos, con el propósito de hacer cumplir la Constitución, pues, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 17 Constitucional, 'los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimo y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos

fundamentales y la dignidad de la persona'. De esta forma todos los Convenios sobre Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, **lo que equivale decir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, siendo el principal instrumento de la región sobre Derechos Humanos, debe cumplirse como una norma constitucional más'.**"

2. Sentencia de 30 de agosto de 2017

"En ese sentido, el artículo 4 de la Constitución Política establece la obligación por parte de la República de Panamá de acatar las normas de Derecho Internacional. Esta norma ha sido el fundamento o base jurídica para la elaboración de la teoría del Bloque de la Constitucionalidad, doctrina introducida en Panamá por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 30 de julio de 1990, en donde se supera la concepción simplemente formalista y literal de la Constitución de 1972 y se establece una normativa con rango constitucional. (...)

Si estimamos que el Bloque de Constitucionalidad está constituido por aquellas normas y principios que, sin estar formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como lineamientos del control de constitucionalidad de las leyes, ya que han sido normativamente integrados a la Constitución, de diversas maneras y por mandato de la propia Constitución. (...)

Esta posibilidad de utilizar normas no plasmadas en el texto constitucional, se deriva de lo que la doctrina define como cláusulas de inclusión, que se señalan y que pueden hacer parte del ordenamiento jurídico de acuerdo con el Profesor César Londoño Ayala: los tratados de Derecho Internacional de los Derechos Humanos; los instrumentos que versen sobre Derecho Internacional Humanitario; los postulados dimanados del principio *ius cogens*; los valores; principios y normas que se encuentran tácitamente en el sistema jurídico; la jurisprudencia y doctrina de organismos de Derecho Internacional Público; los derechos innominados y algunas normas jurídicas de derecho interno. (Ibídem, pág.52)

De igual sentido nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 10 de agosto de 2015, enumera las normas que forman parte del Bloque de Constitucionalidad, a saber:

'En esa línea, la doctrina tradicional de la Corte ha sostenido con respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos que en esencia integran el Bloque de la Constitucionalidad el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (cfr. Sentencias de 8 de noviembre de 1990 y de 19 de marzo de 1991) y el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. **En tanto que, más recientemente, se ha señalado en términos más amplios que los Convenios Internacionales sobre derechos humanos complementan y amplían los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, de manera, pues, que "los derechos fundamentales tutelables [...] pueden estar reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá"** (Sentencia de 21 de agosto de 2008).'

Señalado lo anterior, podemos entender que los Convenios 87 de 17 de junio de 1948, relacionado a la libertad sindical y protección del

derecho de sindicalización, ratificado por Panamá a través de la Ley No.45 de 2 de febrero de 1967 y el Convenio N°98, ratificado por la Ley N°23 de 1 de febrero de 1966, relacionado a la aplicación de los principios del derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva, en la medida que guardan relación con el derecho al trabajo como un derecho fundamental, están reconocidos no sólo a nivel de la Constitución Política, sino en Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, por lo tanto forman parte del Bloque de Constitucionalidad en nuestro país. (...)

Por otro lado, el artículo 17 constitucional, constituye un ámbito universal de protección, al enunciar los fines estatales esenciales, que deben estar presente en todo el ordenamiento jurídico, al prescribir que las Autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Como vemos, la norma amplía el radio de protección de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona como derecho universal.” (La negrita en ambos extractos es nuestra).

En tal sentido, podemos acudir a los supra transcritos argumentos jurisprudenciales, dentro del análisis de la demanda *sub júdice*, los cuales propugnan, que la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte en toda su integridad del aludido Bloque de Constitucionalidad, en ese sentido en su artículo 16 consagra el derecho de Libertad de Asociación, que también está elevado al aludido rango constitucional y es categórico en su contenido:

“Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. **El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.**

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.” (Lo destacado en negrita es por parte de esta Procuraduría).

De tomarse en derecho el artículo 4 de la Carta Magna, instituido como parte del Bloque de Constitucionalidad, éste impone al legislador las restricciones previstas, para redactar una ley que afecte el derecho de Libre Asociación, lo que debe surtirse de modo suficientemente motivado y sobre la base de condiciones expresas, sin embargo y de modo

evidente, ello no resulta congruente con las facultades inherentes al vocablo “organizar”, estatuido en la norma demandada, es decir, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, por ello podemos inferir que se contraviene directamente lo estipulado en disposiciones preceptuadas dentro del bloque en comento, lo que en consecuencia hace a dicho verbo rector inconstitucional.

Aunado a lo anterior, la integración del artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos al Bloque de Constitucionalidad, bien vale recordar, se hace a través de la concatenación de la disposición constitucional, contenida en el artículo 17 de la Carta Magna, el cual asegura la certeza de los derechos y deberes individuales y sociales, así como el cumplimiento efectivo de la Constitución y la Ley, por lo que al interpretar sistemáticamente esta norma constitucional con el Pacto de San José, amplía el radio de protección de los derechos fundamentales, propiciando el enlace jurídico constitucional entre la Libertad de Asociación con otro principio alegado por el demandante, cual es la Libertad Sindical, preceptuado de modo diáfano en el artículo 68 de la Carta Magna, cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULO 68. 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.”

En tal sentido, resulta válido rememorar que este principio de Libertad Sindical, también se incluye en la hermenéutica integral *in exámine*, tal cual se indicó en la motivación de la Sentencia de 30 de agosto de 2017, emitida por el Honorable Pleno, la cual fuera citada

en párrafos precedentes, por lo que estimamos pertinente que también este último principio fue elevado a rango constitucional, sino que también se concatena al texto constitucional preexistente y analizado por la reciente jurisprudencia.

En este orden de ideas, el principio de Libertad sindical que también resulta vulnerado, específicamente, por el verbo “*organizar*”, relativo a la intromisión en la elección de representantes de los servidores de carrera del servicio legislativo ante el Consejo respectivo, está consagrado, a través del principio de Convencionalidad, a través de los Convenios 87 de 17 de junio de 1948, relacionado a la libertad sindical y protección del derecho de sindicalización, ratificado por Panamá a través de la Ley 45 de 2 de febrero de 1967 y el Convenio 98, ratificado por la Ley 23 de 1 de febrero de 1966, por lo que también son parte del Bloque de Constitucionalidad, según lo expuesto en líneas que anteceden y al respecto de la íntima asociación existente entre los derechos fundamentales de Libre Asociación y de Libertad Sindical, resulta sumamente oportuno recordar lo expuesto a través del principio de Convencionalidad, por la Sentencia de 2 de febrero de 2001, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro del Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, que en su parte pertinente señala en lo medular:

“...

156. Al considerar si se configuró o no en el caso en cuestión la violación de la libertad de asociación, ésta debe ser analizada en relación con la libertad sindical. La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito **sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.**

157. El Preámbulo de la Constitución de la OIT incluye el “reconocimiento del principio de libertad sindical” como requisito indispensable para “la paz y armonía universales”.¹

158. Esta Corte considera que la libertad de asociación, en materia sindical,

¹ *cfr.* también OIT. Convenio Número 87 Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, de 17 de junio de 1948 y Convenio Número 98 Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, de 8 de junio de 1949.

reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos.

159. La libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse. El Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988, en su artículo 8.3, recoge la misma idea y precisa que, en materia sindical, “nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato”.

De la interpretación efectiva del extracto del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deviene que esta última e íntima conexión entre los principios de Libre Asociación y Libertad Sindical, permite inferir que en la demanda bajo estudio se consuma, en efecto, una abierta contravención de los derechos humanos fundamentales consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, en función del principio de de Convencionalidad.

De lo anterior, cabe destacar que una característica esencial del Estado constitucional de Derecho, es sustentarse sobre la existencia de una norma de superior jerarquía a las otras, y que se hace valer, a objeto de limitar el poder político en ella formulado, con miras a hacer efectivo los derechos fundamentales en la Constitución reconocidos. En directa concomitancia a lo anterior, al surgir el control de constitucionalidad, éste debe ser tomado en cuenta y aplicado por los operadores de justicia, sin significar, desde luego, que desaparezca ni pierda importancia el control de constitucionalidad.

Dicho de otra manera, el control de convencionalidad no hace desaparecer el control de constitucionalidad, éste sigue existiendo y desempeñando su papel de mecanismo de protección de la supremacía constitucional, pero el ejercicio de dicho control ya no es suficiente, cuando de la tutela de los derechos humanos se trata, en directa concordancia con el ya citado artículo 17 de la Constitución Política patria.

Ello provoca que si lo que se quiere es proteger, de la manera más amplia y eficaz posible a los derechos humanos, se hace necesario contar con nuevos mecanismos que permitan que ello sea así, por lo que se ha evolucionado de la concepción tradicional de Estado constitucional de Derecho, pasando a convertirse a un Estado constitucional y

convencional de Derecho, de este modo, se termina teniendo otra concepción la protección de los derechos humanos a lo interno de cada Estado, en la medida en que ahora, además de la visión que se hace desde la Constitución, se tiene que hacer una desde la perspectiva de los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

Como bien anota Omar Giovanni Roldán Orozco, *“la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional resulta inevitable e irreversible. No se trata de imponer uno sobre otro, sino de complementar las visiones, de crear armonía entre ellos, de catalogar derechos de manera homogénea otorgando al juzgador la facultad de valorar y decidir la aplicación de aquel precepto que más se adecue al principio pro persona de interpretación de los derechos humanos”*. (Roldán Orozco, Omar Giovanni. La función garante del Estado constitucional y convencional de derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015. Pags. 101-102).

Por tanto, a partir de la existencia y ratificación de los tratados, declaraciones o convenciones en materia de derechos humanos, desde el momento en que los Estados se comprometen a su cumplimiento, se establecen los mecanismos por medio de los cuales es posible afrontar las infracciones a tales textos internacionales, con miras a hacer valer los derechos en éstos reconocidos, constituyendo así el precitado Estado constitucional y convencional de Derecho. De acuerdo a lo que significaría este concepto, los derechos humanos reconocidos en los tratados, declaraciones o convenciones internacionales, vendrían a protegerse, además de con los mecanismos tradicionales propios de la justicia constitucional, con el control de convencionalidad, haciendo valer, en consecuencia, el principio de convencionalidad.

De esa manera, y como lo observa el jurista panameño, Henry Eyner Isaza, *“se transita de las tradicionales ‘garantías constitucionales’ a las ‘garantías convencionales’, teniendo su máximo grado de desarrollo con las sentencias que dictan los tribunales internacionales en Materia de Derechos Humanos”*. (Isaza, Henry Eyner. *La*

constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos. Ediciones Nueva Jurídica, Colombia, 2015. Pags. 64-65).

A lo expuesto se concatena, de modo meridiano, los controles consitucional y de convencionalidad, reflejados desde la hermenéutica tradicional sustentada en adicionales antecedentes jurisprudenciales, verbigracia, la **Sentencia de 06 de diciembre de 2019**, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, explicó la finalidad de la acción de inconstitucionalidad, como a seguidas se expresa:


“... ”

En este sentido, es importante puntualizar que el control constitucional por vía objetiva que se ejerce a través de la demanda de inconstitucionalidad está dirigido, primordialmente, a la expulsión del ordenamiento jurídico de disposiciones legales o reglamentarias, normalmente de carácter general (leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos), que lesionen la integridad de la Constitución...

Luego entonces, de las argumentaciones expuestas en párrafos precedentes, podemos concluir que el vocablo señalado de nuestra parte transgrede, tanto disposiciones constitucionales, como convencionales. Por las consideraciones previamente expresadas, solicitamos a los Miembros de esa Alta Corporación de Justicia se sirvan declarar que **ES INCONSTITUCIONAL la palabra “organizará”** contenida en la última frase del segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley 353 de 2023, según fue publicado en el ejemplar número 29726 de la Gaceta Oficial correspondiente al jueves 23 de febrero, ya que infringe **los artículos 4, 17, 20, 39 y 68 de la Constitución Política de la República**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General