



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de septiembre de 2009

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

El licenciado Candelario Santana Vásquez, actuando en representación de **Lidia de Alberda, Patricia de Aguilar, Dailana Ávila y otros**, solicita que se declare inconstitucional la frase "*y no tiene efecto retroactivo*", contenida en la parte final del **artículo séptimo del decreto ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007** que establece el Escalafón Salarial para los Psicólogos/as al servicio del Estado.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, 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 demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Frase demandada.

La frase que se demanda sea declarada inconstitucional está contenida en el artículo séptimo del decreto ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007 que establece el escalafón salarial para los psicólogos y las psicólogas al servicio del Estado, publicado en la gaceta oficial 25941 del lunes 17 de diciembre de 2007, y es del tenor que pasamos a transcribir:

"Artículo Séptimo: La aplicación del escalafón Salarial para Psicólogos/as del Sector Público rige a partir del 1 de enero de 2008 y

no tiene efecto retroactivo. (letra negrita adicionada por la Procuraduría de la Administración).

II. Disposiciones constitucionales aducidas como violadas y los respectivos conceptos de infracción.

En la acción extraordinaria bajo análisis, el actor indica que la frase demandada como inconstitucional infringe los artículos 17, 46, 65 y 184 (numerales 1 y 14) de la Constitución Política de la República, según lo explica en las fojas 15 a 18 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El accionante pretende que ese Tribunal declare inconstitucional la frase "*y no tiene efecto retroactivo*", contenida en la parte final del artículo séptimo del decreto ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007, que establece el escalafón salarial para los psicólogos y las psicólogas al servicio del Estado, al considerar que la misma es contraria a las disposiciones constitucionales que invoca; sin embargo, a juicio de este Despacho, no es procedente acceder a dicha pretensión, toda vez que no se han producido las violaciones constitucionales que se alegan, por las siguientes razones:

1. En lo que respecta al artículo 17 constitucional, el actor plantea que se ha producido su infracción ya que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, al dictar en forma tardía y morosa el decreto ejecutivo que contiene la frase impugnada, dejó de asegurar la efectividad de los derechos de las psicólogas y de los psicólogos consagrados en la Constitución Política de la República y en la ley 55 de 3 de diciembre de 2002, que en algunas instituciones se encontraba en ejecución.

No obstante, según observa este Despacho, la autoridad que emitió el decreto ejecutivo que contiene la frase acusada de inconstitucional, no contaba con ningún plazo legal o reglamentario para emitir el decreto que contiene la frase demandada, con la cual lo único que hizo fue establecer la no retroactividad del escalafón salarial antes mencionado, el cual rige desde el 1 de enero de 2008, de tal suerte que, contrario a lo que asevera el demandante, dicha autoridad no dejó de asegurar la efectividad de ningún derecho consagrado en la Constitución Política ni en la ley antes citada a favor de este grupo de servidores públicos.

Según el artículo 12 de la ley 55 de 2002, las psicólogas y los psicólogos que laboren en cualquier entidad pública se regirán por un escalafón que se denominará Escalafón para Psicólogas y Psicólogos, que será propuesto por el Consejo Técnico de Psicología y aprobado por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, esta norma establece que dicho escalafón contará de un sueldo base e incrementos por etapas y se fijará considerando los niveles establecidos con sus respectivas categorías, de acuerdo con los años de experiencia en el ejercicio comprobado de la profesión, su especialidad, y también se tomará en cuenta el tipo de supervisión que se ejerce. De acuerdo con el texto de la disposición en cita, cada institución pública desarrollará y aplicará las normas e instrumentos relativos a la evaluación profesional, acorde con la naturaleza de sus funciones profesionales. De igual forma indica que se aplicará de acuerdo con lo establecido en las leyes de carreras públicas y en el sistema de evaluación del desempeño laboral.

Por su parte, el artículo 13 de la citada ley únicamente preceptúa que el escalafón salarial será propuesto por el Consejo Técnico de Psicología, en un plazo no mayor de noventa días hábiles, a partir de la promulgación de dicha ley, lo cual fue cumplido a cabalidad, según lo que expone el propio actor en el hecho tercero de su libelo.

Debido a lo anterior, somos del criterio que con la frase demandada, "y no tiene efecto retroactivo", no se hace otra cosa que establecer de manera clara la no aplicación del escalafón salarial para las psicólogas y los psicólogos del sector público antes del 1 de enero de 2008, con lo cual las autoridades de la República no han desconocido su deber de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, así como el de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República y la Ley, por lo que debe descartarse la aducida violación del artículo 17 del Texto Constitucional.

2. El accionante aduce la infracción del artículo 46 de la Constitución Política de la República que prohíbe que las leyes tengan efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social, cuando en ellas así se exprese; criterio que de ninguna forma comparte la Procuraduría de la Administración, en razón de que dicha norma constitucional no podría ser objeto de infracción al no ser posible su aplicación al caso que ocupa nuestra atención, puesto que mientras éste se dirige a lograr la declaratoria de inconstitucionalidad de una frase contenida en un acto administrativo reglamentario, es evidente que la norma constitucional al utilizar el término "leyes", se está refiriendo de manera específica a las leyes formales expedidas por el Órgano Legislativo, a través del proceso de formación de las leyes que

constituye el Capítulo 2º del Título V del Texto Constitucional, y no a las denominadas leyes materiales expedidas por los otros dos órganos del Estado, de tal suerte que no estamos ante el supuesto de hecho regulado en la disposición constitucional que se aduce violada.

Si sólo en vía de un ejercicio dialéctico pudiera aceptarse que, tal como lo afirma la accionante, esta norma constitucional también es aplicable a la frase reglamentaria tachada, entonces tendríamos que concluir que ésta tampoco violenta su texto, puesto que la misma resultaría cónsona con el principio constitucional de irretroactividad normativa, al establecer la no aplicación retroactiva del escalafón salarial establecido a favor de los profesionales de la Psicología que prestan servicios dentro del sector público, que empezó a regir el 1 de enero de 2008.

3. El abogado demandante también aduce la violación directa, por omisión, del artículo 65 del Texto Constitucional, basado en el argumento que con la frase impugnada, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ignoró y desconoció el salario mínimo de las psicólogas y de los psicólogos, conforme al texto y al espíritu de los artículos 12 y 13 de la ley 55 de 2002.

En concepto de esta Procuraduría tampoco se ha producido la violación antes alegada, puesto que como hemos visto al analizar el primer cargo de inconstitucionalidad, la frase que es objeto del presente proceso extraordinario se limita a establecer la no aplicación retroactiva de un escalafón salarial establecido a favor de los profesionales de la Psicología que prestan servicios dentro del sector público, que empezó a regir el 1 de enero de 2008, lo cual evidentemente es una disposición de

simple temporalidad que no guarda ningún tipo de relación con el salario o sueldo mínimo que la norma constitucional invocada le garantiza a todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares, con lo cual debe descartarse, por infundado, este cargo de inconstitucionalidad examinado.

4. En lo que respecta al cargo de violación de los numerales 1 y 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, que en su orden se refieren a las atribuciones que tiene el Presidente de la República, con la participación del ministro respectivo, para sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; y para reglamentar aquellas que así lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu; igualmente estimamos que la frase demandada no ha producido las infracciones señaladas.

Como se ha visto en las explicaciones ya dadas por este Despacho en relación con los cargos de violación que anteceden, con la frase demandada el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, por una parte no ha desobedecido precepto legal alguno y, por la otra, lo que ha hecho es ejercer debidamente la potestad reglamentaria que, precisamente, se consagra en el numeral 14 del artículo 184, antes citado, al desarrollar y, por ende, velar por el cumplimiento de la ley 55 de 2002 que reconoce el ejercicio de la profesión de la Psicología; reglamentándola a través del ejercicio de esta facultad constitucional y mediante la expedición del decreto ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007, cuyo artículo séptimo contiene la frase demandada, misma que según se observa no ha rebasado en

ningún aspecto los límites de la materia que desarrolla, puesto que, tal como lo hemos venido señalando, ella está dirigida a asegurar la no aplicación retroactiva del escalafón salarial para las psicólogas y los psicólogos del sector público que empezó a regir el 1 de enero de 2008.

En atención a lo antes expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia declarar **QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "*y no tiene efecto retroactivo*", contenida en la parte final del artículo séptimo del decreto ejecutivo 214 de 19 de noviembre de 2007 que establece el escalafón salarial para los psicólogos las psicólogas al servicio del Estado, publicado en la gaceta oficial 25941 del lunes 17 de diciembre de 2007.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General