

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 2

*Referencia:*

*Año:* 1991

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 13-03-1991

*Título:* ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LIC. AURELIO GUZMAN EN REPRESENTACION DE ULISES LOPOLITO PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL EL DECRETO N° 3 DE 30 / 01/ 1990 QUE DECLARA INSUBSISTENTE SU NOMBRAMIENTO EN EL MINISTERIO DE HACIENDA.

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 22499

*Publicada el:* 22-03-1994

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Sentencias y fallos judiciales, Sentencias, Funcionarios públicos

*Páginas:* 3

*Tamaño en Mb:* 1.059

*Rollo:* 100

*Posición:* 323

**DECIMA QUINTA :** EL CONTRATISTA, conviene que el precio estipulado no sufrirá aumento, por ningún concepto. La Caja de Seguro Social, no reconocerá ningún gasto adicional y solamente cancelará el precio acordado en este Contrato;

**DECIMA SEXTA :** EL CONTRATISTA, acepta que todos los pronunciamientos de LA CAJA, en cuanto a la interpretación y ejecución de este Contrato, tienen naturaleza de acto administrativo, por ser este uno administrativo por excelencia;

**DECIMA SEPTIMA :** LA CAJA, se reserva el derecho de declarar resuelta administrativamente, el presente Contrato, por razón de incumplimiento de cualquiera de las cláusulas del mismo, por negligencia o por culpa grave debidamente comprobada y además, al concurrir una o más de las causas de resolución, determinadas en el Artículo 68 del Código Fiscal de la República de Panamá;

**DECIMA OCTAVA :** Los gastos y tributos fiscales que ocasiona el presente Contrato, serán por parte del CONTRATISTA;

**DECIMA NOVENA :** Se adhieren y quedan fiebres fiscales, por la suma de CIENTO CUATRO BALBOAS CON 40/100 (B104.40), más el timbre de PAZ Y SEGURIDAD SOCIAL;

POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL  
JORGE ENDARA PANZA  
Director General

POR EL CONTRAISTA  
LEONIDAS GONZALEZ PUGA  
Representante U.gal

**VEGESIMA :** La erogación que el presente Contrato ocasiona, se le imputará al Rendición 1-10-0-1-0-06-00-244- 007.092.00,  
1-10-0-1-0-06-00-244- 1.108.00,  
N104.400.00 y

del Presupuesto de Rentas y Gastos de la Caja de Seguro Social, del año 1993;

**VEGESIMA PRIMERA :** El presente Contrato entrará en vigencia y efectividad, a partir de la fecha en que cuente con todas las aprobaciones y formalidades que la ley exige para los Contratos. En consecuencia, todos los plazos establecidos en el presente documento, empezarán a contarse a partir de la fecha en que LA CAJA notifique por escrito al CONTRATISTA, las orden referidas aprobatorias.

Para constancia de lo acordado, se firma y expide el presente Contrato, en la Ciudad de Panamá, a los 2 días del mes de Marzo de MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

REFRENDO:

LIC. AMILCAR VILLARREAL  
Coordinador de la Contratación en la Caja de Seguro Social  
Panamá, 3 de marzo de 1994

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Fallo del 13 de marzo de 1991

**MAGISTRADO PONENTE: FABIAN A. ECHEVERS**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO. PANAMA, trece (13) de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991).

**VISTOS:**

El doctor **MARIO JULIO GALINDO H.**, actuando en su calidad de Ministro de Hacienda y Tesoro, ha sometido al conocimiento de esta Corporación de Justicia advertencia de inconstitucionalidad del decreto No.6 de 1987, publicado en la Gaceta Oficial No.20.787 de 24 de abril de 1987, por medio del cual se estableció el reglamento interno del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Esta advertencia de inconstitucionalidad fue formulada en el curso de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por el licenciado Aurelio Guzmán en representación de Ulises Lopolito, para que se declare nulo, por ilegal, acto contenido en el decreto No.3 de 30 de enero de 1990 emitido por el señor Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro, mediante el cual se declara insubsistente el nombramiento del demandante en esa institución pública, y para que se hagan otras declaraciones.

En parte medular de su escrito el advirtiente se expresa así:

"En nuestra opinión, el decreto No. 6 de 1987, in toto, infringe, en el concepto de violación directa, los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional. Dichos preceptos, en su parte pertinente, disponen:

"Artículo 297: 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.

"Artículo 300: Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del

sistema de méritos.

1.- La Carrera Administrativa.

....  
La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración."

Los preceptos transcritos expresamente señalan que corresponde a la Ley establecer los deberes y derechos de

los servidores públicos, así como los principios de conformidad con los cuales se deberán hacer sus nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones cesantías y jubilaciones.

Al disponer que atañe a la Ley el desarrollo y reglamentación de las materias predichas, los preceptos que nos ocupan consagran de manera clara y precisa, el principio de la reserva legal y, por lo tanto, tales materias sólo pueden ser reguladas por medio de leyes formales, entendiéndose por tales las normas dictadas por el Órgano Legislativo, con sujeción a los procedimientos constitucionales pertinentes. Corolario obligado de dicho principio es que el Órgano Ejecutivo no puede reglamentar directamente la materia que nos ocupa por medio de decretos y reglamentos autónomos.

Este principio de derecho constitucional y de derecho administrativo que, en su momento, fue objeto de profundas discusiones jurídicas, ha sido, desde hace mucho tiempo, plenamente accedido en Panamá, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional" (fs. 6-7).

Concluye su escrito el señor Ministro de la siguiente

manera:

"Ahora bien, en abierto desacato de los preceptos constitucionales meritados y del principio de reserva legal que ellos consagran, el decreto No. 6 de 1987, que no tiene la jerarquía de Ley formal, crea un conjunto sistemático y orgánico de normas que disciplinan todo cuanto atañe a los derechos, deberes y obligaciones de los servidores públicos que prestan servicios en el Ministerio de Hacienda y Tesoro, así como a los requisitos que han de cumplir y los

procedimientos que deban observarse para que dichos servidores públicos puedan ser nombrados, ascendidos, trasladados y destituidos. En fin, el referido decreto desarrolla de manera exhaustiva y autónoma los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional en lo que se refiere a los servidores públicos del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Al hacerlo, el decreto en cuestión, como queda dicho, infringe los mencionados preceptos de la Constitución" (f.10).

Admitida como fue la advertencia de inconstitucionalidad de que se hace mérito, se requirió de la Procuraduría de la Administración su opinión al respecto, conforme a los artículos 2554 y 2555 del Código Judicial. La representante del Ministerio Público, tanto en la vista que emitiera como en su alegato final, manifestó conformidad parcial con lo expuesto por el señor ministro de Hacienda y Tesoro puesto que, según expone:

"... dicho decreto establece también algunas disposiciones generales y administrativas que -en nuestra opinión- no pugnan con lo dispuesto en las normas fundamentales aludidas, toda vez que se refieren al servicio público, como es el caso de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 71, 72, 75, 76, 77 y 78.  
"A este respecto, debe tenerse presente que el Presidente de la República y el Ministro de Estado respectivo, están facultados para

reglamentar los servicios públicos, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 179, (numerales 10 y 14) de la Constitución Nacional, 629, (numeral 11),

638 (numerales 8 y 9), 803 y 806 del Código Administrativo.

"Conceptuamos, en consecuencia, que sólo procede la declaratoria de inconstitucionalidad impretada respecto de los artículos 30 al 70 (ambos inclusive) 73 y 74 del Decreto No. 6 acusado; y así lo solicitamos sea declarado en su debida oportunidad" (f.18).

Esta Corporación de Justicia, como bien lo expone la Procuradora de la Administración, se ha ocupado anteriormente de controversias concernientes al desarrollo, por vía legislativa, de las normas constitucionales que instituyen las

carreras de funcionarios públicos, siguiendo en todo momento un criterio jurídico singular que corresponde aplicar también en esta causa.

Al establecer la Constitución Nacional en su artículo 297 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", está consagrando una categórica reserva legal y determinando claramente que es a la Asamblea Legislativa a quien compete -con exclusión de todo otro poder- emitir leyes en desarrollo de las normas superiores relativas a las carreras de los servidores públicos. Y, según el mandato de la propia Constitución Nacional, tales instrumentos jurídicos con alcance normativo "tienen su origen en la Asamblea Legislativa", órgano del Estado que tiene atribuida la potestad de dictar las leyes, sean estas orgánicas u ordinarias (a.158).

Como oportunamente recuerda la Procuraduría de la Administración en los "Argumentos finales" que virtiera dentro de este trámite (f.27), mediante sentencia de lo. de octubre de 1990 proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación de Justicia se desató controversia jurídica de contenido similar. En aquella oportunidad se reiteró doctrina no variada sobre esta materia, que ahora se repite, de la siguiente manera:

"Considera la Sala, después de examinar el problema legal planteado, que la estabilidad del funcionario público municipal no puede ser establecida por un acuerdo municipal ni tampoco por un decreto Ejecutivo. Sólo la ley puede establecer esta materia con base en la carrera administrativa que restablezca en

su oportunidad la Asamblea Nacional.

.....  
Lamentablemente, nuestro país no cuenta desde 1969 con carrera administrativa la que, de acuerdo con la Constitución, sólo puede ser establecida por la ley, de acuerdo al artículo 300 de la ley suprema vigente."

No comparte el Pleno, sin embargo, criterio adelantado por la Procuradora de la Administración, según el cual la declaratoria de inconstitucionalidad sólo debe recaer sobre los artículos del decreto en cuestión que van del 30 al 70, ambos inclusive, y los numerados 73 y 74, por cuanto considera que en los demás se establecen reglas de carácter general y administrativo que no infringen norma superior alguna, además de que -se afirma- según la propia Constitución y el Código Administrativo "el Presidente de la República y el Ministro de Estado respectivo, están facultados para reglamentar los servicios públicos, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 179, (numerales 10 y 14) de la Constitución Nacional, 629, (numeral 11), 638 (numerales 8 y 9), 803 y 806 del Código Administrativo" (f.18).

En cuanto a este último aspecto de la tesis disidente comentada, valga acotar que la reivindicación de la supuesta potestad reglamentaria que en esta materia, según se dice, confieren al Ejecutivo tanto la Constitución como el Código

Administrativo, plantearía una franca colisión con la reserva legal que instituye el artículo 297 de la Carta Magna, consecuencia que -según sabemos- no admiten tanto lo sustancial del planteamiento formulado por el Ministerio Público en esta causa como la jurisprudencia en cita.

A juicio de la Corte Suprema, salvo las "Disposiciones Finales" que trae el decreto acusado (en número de 4) como sus cuatro primeros artículos, enunciativos ellos tanto de los propósitos de la reglamentación como de la forma como habría de ser aplicada, todas las demás normas se refieren, en mayor o menor medida, a los "deberes y derechos" del personal del ministerio, comprobación de donde resulta que, a esa guisa, incurren en la infracción constitucional que ha sido denunciada. Y como quiera que el acto administrativo bajo examen, que es un todo orgánico, tiene por única razón de ser "integrar e interpretar las disposiciones legales y administrativas del Sector Público, aplicables en la Institución, en materia de los recursos humanos al servicio del Estado y de mejoramiento administrativo" (a.1), la supervivencia -en una especie de vacío jurídico- de las pocas "disposiciones generales y administrativas" que se señalan como excluidas del efecto infractor carecería de justificación como de eficacia práctica y funcional.

Por las razones expuestas LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que es INCONSTITUCIONAL el Decreto No.6 de 1987, por medio del cual el Orqanq Ejeutivo aprobó el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

FABIAN A. ECHEVERS

JOSE M. FAUNDES  
ARTURO HOYOS  
RODRIGO MOLINA A.  
CESAR QUINTERO

CARLOS E. MUÑOZ POPE  
CARLOS LUCAS LOPEZ  
JUAN J. TEJADA MORA  
RAUL TRUJILLO MIRANDA

DR. CARLOS HUMBERTO CUESTAS G.  
Secretaría General

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 17 de abril de 1991  
Carlos H. Cuestas G., Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

FE DE ERRATA

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA  
RESOLUTO Nº 35  
(De 11 de marzo de 1994)

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA  
RESOLUTO Nº 136  
(De 11 de marzo de 1994)

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA  
RESOLUTO Nº 35  
(De 11 de marzo de 1994)