

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 2

Referencia:

Año: 1995

Fecha(dd-mm-aaaa): 30-11-1995

Título: FALLO DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1995.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 22999

Publicada el: 22-03-1996

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL

Palabras Claves: Accion de inconstitucionalidad, Demanda de inconstitucionalidad

Páginas: 10

Tamaño en Mb: 1.354

Rollo: 139

Posición: 131

Dada en la ciudad de Panamá, a los trece (13) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis. (1996).

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

CARLOS VALLARINO
Presidente, a.i.

NESTOR MORENO
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FALLO DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1995

E. Nº 172-94 Magistrado Ponente: Fabián A. Echevers
Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Ricaurte González González en su propio nombre contra varios artículos del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud.

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

PANAMA, treinta (30) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

VISTOS:

El licenciado Ricaurte González González presentó, en su propio nombre, acción pública de inconstitucionalidad contra el denominado Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud. Específicamente, el peticionario solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 9, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 36, 43, 47, 62, 64, 65 y 77 del mencionado cuerpo normativo.

CUESTION PREVIA

Se advierte que el demandante no aportó copia debidamente autenticada del acto atacado. No obstante, consta en el cuaderno que realizó, en la debida oportunidad, gestiones dirigidas a obtener la referida prueba, sin éxito (fs. 1 y 15). Por consiguiente, se procede aplicar el párrafo segundo del artículo 2552 del Código Judicial que a la letra dice:

ARTICULO 2552.

"Cuando el recurrente no haya podido obtener copia lo expondrá ante la Corte, señalando las causas de la omisión y el Tribunal ordenará de oficio a la corporación o funcionario respectivo que compulse y envíe las copias correspondientes".

En cumplimiento de ese precepto, el despacho sustanciador solicitó, mediante providencia de 19 de septiembre de 1994, a la Ministra de Salud la remisión de *copia debidamente autenticada* del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud, aprobado mediante Resuelto Nº 767 de 19 de junio de 1970.

El 28 de septiembre de 1994, la jefa del Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, remitió *fotocopia simple* de una publicación de dicho reglamento, cuya impresión data de 1985. Al recibir esa respuesta, el Secretario General de la Corte envió al mencionado departamento, por instrucciones del magistrado ponente, Nota SGP-1108-94 de 6 de octubre de 1994, mediante la cual solicita "*a la mayor brevedad posible, copia debidamente autenticada* del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud, aprobado mediante Resuelto 767 de 19 de junio de 1970." (f. 42). Dicha solicitud no fue contestada oportunamente por lo que hubo que reiterar su contenido el 20 de febrero de 1995 (f.43). Con motivo de esta insistencia se recibió fotocopia similar, con sello que lee "Es fiel copia de su original" y lleva la firma de la Jefa de Personal, la licenciada Maribel Quintero de Mariñas.

Sobre este particular la Corte debe manifestar que el documento remitido en tales condiciones no puede considerarse "como fiel copia de su original", pues vía telefónica el Secretario General de la Corte fue informado de que, a raíz de los hechos acaecidos en diciembre de 1989, desapareció "el original del reglamento", sin que se conozca con precisión si fue destruido o se encuentra en algún archivo.

En la actualidad, el Ministerio dispone de una copia empastada de ese reglamento, de la cual fue compulsada la remitida a esta Superioridad (f.45).

Luego de los infructuosos esfuerzos realizados por el demandante y el propio despacho sustanciador para obtener la prueba idónea del acto atacado, resulta imperativo, a los fines de realizar un examen de la pretensión constitucional, aplicar el artículo 839 del Código Judicial, que en su parte pertinente, dice: "En los casos en que fuere necesario aportarlas, las publicaciones oficiales impresas constituyen de por sí plena prueba acerca de su existencia y contenido *sin necesidad de certificación...*" (Cursivas de la Corte).

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

De conformidad con lo establecido en el artículo 2554 del Código Judicial, se corrió en traslado el negocio al Procurador General de la Nación, para que emitiera su opinión.

En documentada Vista N° 13 de 29 de abril de 1994, consultable de fojas 20 a 30, se realiza un análisis del fondo de la controversia, citando importante doctrina y precedentes de esta Corporación de Justicia. En ese sentido, expresa la Vista que las normas del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud demandadas, regulan deberes y derechos de los funcionarios, y determinan ascensos y traslados. De igual manera, se refieren a vacaciones, licencias y otros derechos de los servidores de dicho ministerio, así como a causales de suspensión y destitución (f.25). Según expresa la Vista, lo antes indicado permite colegir la vulneración del primer párrafo del artículo 297 de la Constitución, según el cual "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 ley" (El subrayado es de la Vista). En tal sentido se expone a foja 261 del cuaderno de inconstitucionalidad lo siguiente:

"Conviene aclarar que resulta jurídicamente inconcebible que un simple resuelto ministerial, el instrumento legal de menor jerarquía normativa existente, desarrolle los principios y parámetros que están constitucionalmente establecidos en el artículo 297 de la Constitución como deberes y derechos de los funcionarios del Ministerio de Salud, pues con ello viola la cláusula de reserva legal que establece dicha norma fundamental. Solamente, si previo a la existencia de una ley formal, las disposiciones de dicha ley requieran ser complementadas podría, entonces, el Presidente de la República con el Ministro respectivo desarrollarlas por vía reglamentaria."

El máximo representante del Ministerio Público, al concluir su estudio, considera que "...el artículo 2 del Resuelto Nº 767 de 1 de julio de 1970, desconoce los artículos 17, 69 y 297 de la Constitución. En lo que respecta a los artículos 1, 9, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 36, 47, 62, 65, y 77 del ya mencionado resuelto violan, únicamente, los artículos 17 y 297 de nuestra Constitución" (f.30).

DECISION DE LA CORTE

Devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación, se fijó en lista el negocio y se publicó el edicto respectivo en un periódico de circulación nacional, según los términos del artículo 2555 del Código Judicial, con el fin de que el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito. Por cumplido, pasa la Corte a resolver esta acción constitucional.

En primer lugar, es necesario precisar la naturaleza jurídica del acto atacado, esto es, el denominado Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud, aprobado mediante Resuelto 767 de 12 de junio de 1970. Como se aprecia, el acto objeto de conocimiento es, técnicamente, *un resuelto* y no un reglamento.

De acuerdo con la doctrina nacional más calificada, el resuelto es un instrumento jurídico establecido, por vez primera, en la

Constitución de 1947 (art. 112). Sin embargo, en la práctica gubernativa parameña los resueltos se han venido dictando desde la segunda década de este siglo.

Esta modalidad de acto administrativo se perfecciona con la intervención del Ministro del ramo, con el refrendo del vice ministro o, en su defecto, del secretario administrativo del ministerio, y constituyen actos administrativos de rango inferior, que no figuran siquiera, de manera específica, entre los actos sobre los cuales recae el control de la constitucionalidad, a la luz de lo que establece el numeral primero del artículo 203 de nuestra Carta Política.

Por regla general, los resueltos han sido utilizados para resolver cuestiones de *índole administrativa de carácter individualizado*, como para conceder vacaciones a servidores públicos; para designar a un funcionario que deba representar a una institución o entidad pública en asunto o misión oficial, para otorgar licencias por enfermedad, gravidez o estudios; para designar a la persona que ha de reemplazar a un funcionario durante un período de vacaciones o licencia; para ascender a un funcionario, entre otros casos (Cfr. Sentencia de Inconstitucionalidad de 5 de mayo de 1993).

El reglamento, en cambio, desde el punto de vista estrictamente técnico, es un acto de carácter general, dictado con la formalidad y eficacia de una resolución que emana del Órgano Ejecutivo, con las firmas del Presidente de la República y del ministro respectivo, por lo que sí se le tiene por expresamente comprendido entre los objetos de control constitucional que señala la norma superior antes citada.

La potestad reglamentaria del Ejecutivo origina dos tipos o clases de reglamentos. Los reglamentos de ejecución o subordinados y los reglamentos autónomos (Cfr. QUINTERO César, Los Decretos con Valor de Ley, Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 59 y ss.).

Los reglamentos de ejecución tienen como finalidad desarrollar las leyes sin apartarse de su sentido literal ni de su finalidad racional.

Derivan de la potestad reglamentaria expresamente reconocida por el artículo 179, numeral 14, de la Constitución vigente:

"ARTICULO 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

.....
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún momento de su texto ni de su espíritu."

De otra parte, los reglamentos autónomos proceden de la facultad reglamentaria discrecional, potestad que no se encuentra consagrada, explícitamente, en nuestro Estatuto Fundamental. Este tipo de reglamentos, como su nombre lo indica, no desarrollan ley específica, pero resulta obvio que no pueden contrariar ni el texto ni el espíritu de una norma superior, y menos derogarla. Su función radica en *llenar ausencias o vacíos normativos*, como parte de la llamada potestad cuasilegislativa del Poder Ejecutivo.

Reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido la posibilidad de que los reglamentos autónomos (Decretos Ejecutivos Independientes) regulen la materia consagrada en el primer párrafo del artículo 297 de la Constitución, ante la ausencia de ley formal que desarrolle lo allí preceptuado. La referida disposición constitucional establece:

"ARTICULO 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".

Sobre el particular, es preciso citar sentencia de 4 de junio de 1992, dictada por el Pleno de esta corporación, sentando criterio luego reiterado en sentencia de 4 de mayo de 1995. El mencionado precedente es del siguiente tenor:

"...Frente a la comprobación de que no existe normativa legal que se ocupe de desarrollar el precepto superior (a. 297), lo que procede es indagar directamente sobre la constitucionalidad de los decretos impugnados vista la ausencia de reglamentación legal, sin que ello entrañe en modo alguno -en materia reglamentaria- la posibilidad de reconocer a la administración como un poder autónomo frente al legislativo.

Lo que realmente se plantea es el delicado problema del ejercicio de potestades por la administración, limitado a aquellos casos donde la legalidad nada precisa y por consiguiente es necesario recurrir a los principios generales del derecho (caso del artículo 13 del código civil), en franca contradicción con la tesis según la cual es la ley, en tanto que instrumento por excelencia del derecho de rango no constitucional, la que debe dar origen a las potestades que fueren reconocidas a la Administración. La cuestión se reduce entonces a determinar si el ejercicio de la potestad administrativa implícita en estos decretos dictados por el Órgano Ejecutivo se encuentra legitimado por un mecanismo distinto de la ley formal, con apoyo de la Constitución Nacional.

Es el reconocimiento de esa potestad lo que explica y da nacimiento a los denominados reglamentos autónomos o independientes, los que no se dictan propiamente para desarrollar o ejecutar una ley concreta o alguno de sus preceptos, sino para suplir -como viene dicho- un vacío normativo".

En el presente caso, por consulta que hiciera la Procuraduría General de la Nación a los archivos de la Procuraduría de la Administración, se tuvo conocimiento de que "el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud fue aprobado mediante *Resuelto 767 de 12 de junio de 1970, expedido por el Ministro de Salud de esa época, Dr. JOSE RENAN ESQUIVEL y el Director Administrativo SR. JORGE E. SALAZAR*. El mismo "reglamento" fue adoptado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social como Reglamento Interno de Personal de esa institución, según Resolución 768 de 16 de marzo de 1977." (f.20, las cursivas son de la Corte).

La lectura del acto demandado permite comprobar que el instrumento jurídico de marras (*Resuelto 767 de 12 de junio de 1970*),

"...Frente a la comprobación de que no existe normativa legal que se ocupe de desarrollar el precepto superior (a. 297), lo que procede es indagar directamente sobre la constitucionalidad de los decretos impugnados vista la ausencia de reglamentación legal, sin que ello entrañe en modo alguno -en materia reglamentaria- la posibilidad de reconocer a la administración como un poder autónomo frente al legislativo.

Lo que realmente se plantea es el delicado problema del ejercicio de potestades por la administración, limitado a aquellos casos donde la legalidad nada precisa y por consiguiente es necesario recurrir a los principios generales del derecho (caso del artículo 13 del código civil), en franca contradicción con la tesis según la cual es la ley, en tanto que instrumento por excelencia del derecho de rango no constitucional, la que debe dar origen a las potestades que fueren reconocidas a la Administración. La cuestión se reduce entonces a determinar si el ejercicio de la potestad administrativa implícita en estos decretos dictados por el Órgano Ejecutivo se encuentra legitimado por un mecanismo distinto de la ley formal, con apoyo de la Constitución Nacional.

Es el reconocimiento de esa potestad lo que explica y da nacimiento a los denominados reglamentos autónomos o independientes, los que no se dictan propiamente para desarrollar o ejecutar una ley concreta o alguno de sus preceptos, sino para suplir -como viene dicho- un vacío normativo".

En el presente caso, por consulta que hiciera la Procuraduría General de la Nación a los archivos de la Procuraduría de la Administración, se tuvo conocimiento de que "el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud fue aprobado mediante *Resuelto 767 de 19 de junio de 1970, expedido por el Ministro de Salud de esa época, Dr. JOSE RENAN ESQUIVEL y el Director Administrativo SR. JORGE E. SALAZAR*. El mismo "reglamento" fue adoptado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social como Reglamento Interno de Personal de esa institución, según Resolución 768 de 16 de marzo de 1977." (f.20, las cursivas son de la Corte).

La lectura del acto demandado permite comprobar que el instrumento jurídico de marras (*Resuelto 767 de 19 de junio de 1970*),

se encarga de reglamentar, en abstracto, los "*deberes y derechos del personal administrativo al servicio del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social y establece las normas para desarrollar las acciones de personal*" (art.1).

La revisión de los títulos de dicho "Reglamento Interno" permite comprobar este aserto. Por ejemplo, en su Título II se ocupa de los "DERECHOS DEBERES Y PROHIBICIONES" de los funcionarios administrativos del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, mientras que el Título III se refiere a las "ACCIONES DE PERSONAL" (nombramientos, vacaciones, traslados, remuneración, tiempo extraordinario de trabajo, separación del cargo, renuncia, destitución, licencias, evaluación, régimen disciplinario, etc.).

Se aprecia, con toda claridad, que el acto que se demanda es un resuelto *sui generis*, porque, a pesar del ámbito restringido que le está asignado en virtud de la naturaleza jurídica del acto, su contenido es general o abstracto.

Salta a la vista que la función normativa que le ha sido atribuida lo coloca en franca contradicción con el inciso primero del artículo 297 de la Carta Fundamental, que exige que esa materia sea determinada por la *Ley* o, en virtud de interpretación conforme con la Constitución, mediante Decreto Ejecutivo firmado por el Presidente de la República y el ministro de salud, en ejercicio de la potestad reglamentaria discrecional que engendra *reglamentos autónomos o independientes* (Cfr. Sentencia de Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 4 de junio de 1992).

Como se afirma en la Vista de la Procuraduría General, la vulneración de la norma constitucional emerge de manera clara, toda vez que no es posible que *un simple resuelto*, empleado en la práctica ordinaria para el trámite y resolución de asuntos administrativos de carácter individualizado, sea utilizado, como en este caso, para desarrollar o ejecutar directamente normas constitucionales, tarea que corresponde, fundamentalmente, a la ley formal y, por vía de excepción,

a los Decretos Reglamentarios Autónomos, en el evento de que no exista regulación de carácter legal.

Como quiera que se está en presencia de un caso en el que la vulneración de la Ley Fundamental se produce por defectos de forma del acto atacado, en el que rige el principio dispositivo de manera atenuada, lo que se produce, entonces, es la inconstitucionalidad de todo el acto acusado.

Por otra parte, porque se trata del control de la constitucionalidad de un acto de carácter general o abstracto, la sentencia estimatoria constitutiva que decide esta causa tiene efectos abrogativos y enca omnes hacia el futuro, razón por la cual todas las consecuencias jurídicas producidas hasta ahora con la aplicación del acto acusado conservan su eficacia.

Por las razones anteriores, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL, en su totalidad, el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud, aprobado mediante Resuelto 767 de 12 de junio de 1970, por cuanto viola el artículo 287 de la Constitución vigente.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

CARLOS H. CUESTAS G.

JOSE M. FAUNDES

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA

HUMBERTO A. COLLADO

AURA G. DE VILLALAZ

ARTURO HOYOS

ELOY ALFARO DE ALBA

JUAN A. TEJADA MORA

RAUL TRUJILLO MIRANDA

YANIXSA YUEN DE DIAZ
Secretaría General Encargada
