

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXXIX

PANAMA, R. DE P., MIERCOLES 16 DE DICIEMBRE DE 1992

Nº 22.184

CONTENIDO

ORGANO JUDICIAL CORTES SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 26 de junio de 1992

Fallo del 11 de agosto de 1992

Fallo del 13 de agosto de 1992

Fallo del 13 de agosto de 1992

Fallo del 19 de agosto de 1992

Fallo del 21 de agosto de 1992

Fallo del 21 de agosto de 1992

Fallo del 27 de agosto de 1992

Fallo del 28 de agosto de 1992

Fallo del 17 de septiembre de 1992

Fallo del 25 de septiembre de 1992

REPUBLICA DE PANAMA
ASAMBLEA LEGISLATIVA
SECRETARIA GENERAL
Sección de Interpretación

AVISOS Y EDICTOS

ORGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Panamá, veintiséis (26) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992):

VISTOS:

La firma forense Morgan y Morgan, apoderada Judicial de Pablo Enrique Fletcher, demandó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad de las frases siguientes: "Con excepción del Director General y del Director Nacional de Servicios y Operaciones Médicas, El incumplimiento de este párrafo acarreará la inestabilidad inmediata del cargo", contenidas en el párrafo 2 del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, por infringir los artículos 19, 40, 60 y 157, numeral 1 de la Constitución Política.

El artículo 19 en cita es del siguiente tenor:

ARTICULO 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Según los argumentos que sirven de fundamento a la pretensión, la alegada violación del precepto transcrito ocurre de la siguiente manera:

"El artículo 21 de la Ley 30 de 1991, modificado por el 23-C del Decreto-Ley 814 de 1984, orgánico de la Caja de Seguro Social, dispone una serie de medidas tendientes a garantizar la estabilidad de todos los profesionales de la medicina al servicio de esa institución, sin hacer distinciones de ninguna naturaleza entre dichos profesionales.

El último párrafo del artículo 21, en armonía con la intención expresada a través de las medidas protectoras, garantiza disponiendo que los profesionales al servicio de la Caja de Seguro Social tendrán derecho a ejercer libremente la profesión fuera de sus horas de servicios. No obstante, en las líneas finales del párrafo, (sic) se establece una clara prohibición a solo dos (2) de los funcionarios al servicio de la Caja, en cuanto al libre ejercicio de su profesión se refiere.

Esta prohibición, marcadamente discriminatoria por razón de la

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903
REINALDO GUTIERREZ VALDES
 DIRECTOR

MARGARITA CEDENO B.
 SUBDIRECTORA

OFICINA
 Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
 Edificio Casa Amarilla, San Felipe, Ciudad de Panamá
 Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
 Panamá 1, República de Panamá

LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
 PUBLICACIONES

NUMERO SUELTO: B/. 0.75

Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES
 Mínimo 6 meses en la República: B/.18.00
 Un año en la República B/.36.00
 En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
 Un año en el exterior B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

categoría del puesto público, es la que violenta el principio fundamental de equidad y justicia social consagrado en el artículo 19 de la Constitución Nacional.

La discriminación que se da por ministerio de las frases insertas al final del párrafo final del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, es de carácter doble: Por un lado, se discrimina el libre ejercicio de una sola (sic) profesión, la del profesional de la salud; por otro, dentro de esa profesión, se excluyen a los que ostentan los cargos de Director General y Director de Servicios y Prestaciones Médicas.

Es decir, teniendo la Caja de Seguro Social, dentro de su organigrama de servicios, profesionales de casi todas las actividades humanas (Médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, actuarios, programadores, contadores, secretarías, etc.), sólo se prohíbe el libre ejercicio, fuera de horas de servicios, a los profesionales de la salud, y, dentro de éstos, a los que ostentan determinados cargos.

El texto del artículo 40 constitucional, que también se cita como violado, es del siguiente tenor:

ARTICULO 40: "Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establece la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes".

Según el libelo en examen, la infracción de esta norma se produce conforme al siguiente análisis:

"En efecto, la norma constitucional citada establece el principio de la libertad profesional, inherente a todo habitante del territorio nacional. Esta libertad de profesión, oficio u actividad artística es consustancial a todas las otras libertades del hombre, por lo que es inadmisibles, en cualquier sociedad civilizada, que se impongan cortapisas o restricciones para su libre ejercicio.

En el caso subjudicio, ocurre que esa libertad de ejercicio profesional le ha sido cercenada, sin más, a los profesionales de la salud que en su momento dado ocupan los cargos de Director General, y de Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, en la Caja de Seguro Social.

Debe insistirse en que la prohibición que impone el libelador a los profesionales de la salud para que ejerzan libremente su profesión, no

tiene ninguna explicación, ni justificación válida. Es más, esa prohibición es obviamente contraproducente con el fin de obtener un mejor rendimiento de esos profesionales en sus cargos públicos, si es que tal fuera la intención del libelador. Ello, por cuanto que fíase favor recibiría el profesional de la salud que, teniendo uno de los cargos marginados por la Ley, no puede estar al día con la práctica de una profesión cuyo adecuado desarrollo y correcta aplicación, precisamente, debe dirigirse a nivel nacional en una entidad de la naturaleza de la Caja de Seguro Social".

Otro de los preceptos superiores que, a juicio del actor, han resultado violados por la norma cuya inconstitucionalidad se demanda reza como sigue:

ARTICULO 60: "El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa".

La tesis que acompaña este aspecto de la pretensión procesal expresa, en lo modular, lo siguiente:

"La intención del constituyente al adoptar la anterior norma, es la de garantizar a todos los ciudadanos autos para trabajar, empleos que aseguren una existencia decorosa, para lo cual la norma establece la obligación que tiene el Estado de elaborar políticas que incentiven el pleno empleo.

En el caso que nos ocupa, ha ocurrido que el Estado, a través de uno de los órganos de su gobierno -el legislativo-, lo que ha hecho es impedir a dos ciudadanos el pleno desarrollo de sus capacidades laborales, la plena realización de sus facultades profesionales".

La última de las normas constitucionales que se dicen infringidas por las frases demandadas, del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, tiene el siguiente contenido:

ARTICULO 157, numeral 1: "Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución".

En relación con esta norma, la argumentación final que sustenta esta demanda de inconstitucionalidad sostiene en lo esencial lo que sigue:

"En el caso en estudio, hence visto cómo, sin disimulo, al ocultar intenciones, las frases impugnadas han arrollado de frente tres (3) valores principios fundamentales de la convivencia social, entre el individuo y el estado: 1) La prohibición de prácticas discriminatorias por razón de clase profesional; 2) El libre ejercicio de profesiones liberales, y, 3) El derecho que tiene todo individuo

para desarrollar, con plena eficacia, su total capacidad de trabajo".

Al emitir concepto sobre el particular, el Procurador General de la Nación, tras una amplia exégesis de los artículos constitucionales supuestamente infringidos y de precedentes jurisprudenciales de esta misma Corporación de Justicia, se manifiesta parcialmente de acuerdo con los argumentos del demandante, por considerar que las frases impugnadas son violatorias de los artículos 40, 157, numeral 1, y 19 de la Constitución, no así del artículo 60. En el más extenso de sus comentarios, el representante del Ministerio Público se refiere a las frases impugnadas con vista del artículo 40, de esta manera:

"De lo antes expuesto se desprende que el acto impugnado infringe el precepto constitucional contenido en el artículo 40 de la Constitución Nacional. Ello es así, toda vez que se establece una restricción tanto al Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, en el ejercicio de su profesión que no prevé ni regula la constitución, la violación no puede ser más evidente, cuando el párrafo que contiene la frase objetada reconoce que "los profesionales de la salud al servicio de la Caja Seguro Social, tendrán derecho a ejercer libremente su profesión fuera de las horas de servicio"; mas sin embargo, sin fundamento alguno excepta, restringe, prohíbe el ejercicio de igual derecho a los profesionales de la salud que ocupan los puestos de Director General y de Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas."

La restricción prevista en el párrafo 2 del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, por medio de la cual se modifica el artículo 29-C del Decreto Ley No. 14 del 29 de agosto de 1984, no se refiere ni es relativa a respecto alguno que tenga que ver con la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación ni mucho menos con cotizaciones obligatorias, que son las únicas condiciones que la Constitución dispone, en atención al ejercicio de la libertad de profesión.

En ese sentido, no teniendo la restricción contenida en el párrafo 2 del artículo 21 de la Ley 30 de 1991, fundamento ni asidero en las causas taxativamente previstas en el artículo 40 para condicionar el libre ejercicio de una profesión u oficio, es como resultado que el acto impugnado devenga como inconstitucional."

Luego manifiesta que considera el acto impugnado como violatorio del numeral 1 del artículo 157 por cuanto que, al aprobar o expedir la Asamblea Legislativa una ley que restrinja el libre ejercicio de una profesión en base a limitaciones no contenidas en el artículo 40 de la Constitución, "da como consecuencia la violación de la letra y el espíritu de la misma" (f.117).

Al referirse al artículo 19, el Procurador General de la Nación sostiene que el párrafo impugnado "crea una condición desventajosa en detrimento de aquellos profesionales de la salud que, por el sólo hecho de ocupar los cargos de Director General y de Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, se les prohíbe el ejercicio libre de su profesión, situación que no se da con respecto a los otros profesionales de la salud que prestan sus servicios a la Caja de Seguro Social" (f.118). Ello no obstante, excluye la inconstitucionalidad del acto por violación al artículo 60, ya que la norma en cita no se

refiere "a ningún tipo de plan o política promovida por el Estado, por medio del cual se aliente al desempleo de las condiciones de existencia del sector de los trabajadores" (fs.118-119).

En la fase de presentación de argumentos escritos sólo el demandante hizo uso de tal derecho, reiterando sustancialmente en su escrito la argumentación ya expuesta en la demanda.

Cumplidos los trámites procesales de rigor, debe la Corte decidir el fondo del negocio, a lo que procede.

La asiente razón al Procurador General de la Nación cuando se refiere a numerosos precedentes que la Corte Suprema ha sentado en torno al artículo 40 de la Constitución Política, referentes al artículo 39 antes del Acto Constitucional de 1983, cuya interpretación constituye el núcleo central de la decisión que debe recaer en este negocio.

En numerosas ocasiones esta Corporación de Justicia ha plasmado que el artículo 40 (antes el 39) consagra la libertad de profesión, trabajo u oficio, libertad de la que es titular toda persona, limitada sin embargo a los reglamentos que la ley establezca exclusivamente por razones de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias, limitantes fuera de las cuales no es posible restringir legalmente este derecho constitucional.

Así se sostuvo en sentencia de 5 de abril de 1973, cuando esta Corporación sentenció que "las restricciones al derecho de ejercer una profesión sólo se puedan presentar en cuanto ellas sean imprescindibles por las razones claramente enumeradas en el artículo 39 (actual 40) de la Carta Magna".

Diez años más tarde la Corte Suprema reiteró esa misma doctrina en relación con la libertad de profesión:

"Esta norma constitucional (artículo 39) parte del principio básico de que toda persona tiene el derecho a ejercer libremente su profesión y oficio y que el ámbito de su ejercicio queda sujeción a las reglamentaciones que le imponga la ley, pero sólo en lo que concierne a su idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotización obligatorias."

Por lo tanto, el campo de la acción reglamentaria que establece la ley que regula una profesión u oficio debe circunscribirse a los aspectos de idoneidad y a los otros señalados taxativamente en dicha norma constitucional. Pagarle con ésta, no sólo el restringe la libertad del ejercicio de una profesión u oficio a los indicados, sino también a los casos que efectivamente indirectamente el libre ejercicio de otros" (sentencia de 25 de abril de 1983).

La tutela de la libertad de profesión en este caso fue interpretada en forma extensiva por esta Superioridad, al declarar contrario a la Constitución inclusive disposiciones legales que en materia de idoneidad excluyen del ejercicio de una determinada profesión a otros profesionales igualmente idóneos, como fue el caso de los médicos patólogos, a quienes se permitió el ejercicio en la

profesión de laboratoristas clínicos, lo que excluye el artículo 2 de la ley 74 de 1978 (sentencia de 25 de junio de 1982).

La doctrina sentada por la Corte Suprema mediante esta sentencia sobre el libre ejercicio de las profesiones y oficios conserva todo su valor, aun desde el punto de vista del Bloque de Constitucionalidad, ya que la doctrina constitucional sentada por ella sirve también de parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o de un acto sujeto al control judicial de constitucionalidad (Cfr. sentencias de 30 de junio de 1990 y 14 de febrero de 1991).

Así las cosas, y luego del examen de las constancias procesales, esta Corporación comparte la opinión del Procurador General de la Nación, ya que la restricción impuesta al Director General y al Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social por el parágrafo impugnado no la hace la ley 30 de 26 de diciembre de 1991 con base en los criterios de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotización obligatoria que autoriza la Carta Magna, sino con base en juicios de valor colocados al margen del dictado de la norma superior.

Contrada la cuestión fundamental sobre el sentido y alcance del artículo 40 constitucional, la consecuencia lógica es la de considerar infringidos también los artículos 19 y 157, numeral 1, que consagran el principio de igualdad jurídica y los límites constitucionales de la función legislativa.

En cuanto a la pretensión relativa a la supuesta violación del artículo 60, sobre el derecho al trabajo, se considera que es improcedente por ser esta una norma programática, como ya ha quedado establecido jurisprudencialmente.

Por las anteriores consideraciones la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES las frases "con excepción del Director General y del Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas. El incumplimiento de este parágrafo acarreará la inhabilitación inmediata del cargo", contenidas en el parágrafo 2 del artículo 21 de la ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991, por infringir los artículos 19, 40 y 157, numeral 1, de la Constitución Política.

Notifíquese y publíquese

FABIAN A. ECHEVERIS

José M. Fuentes

Aura Guerra de Vilalaz

Carlos Lucas López

Eduardo Molina Molina

Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera

Arturo Hoyos

Rodrigo Molina A.

Raúl Trujillo Miranda

CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 28 de octubre de 1992

Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Recurso de Inconstitucionalidad formulado por la firma Vallarino, Rodríguez y Asociados en representación de Leonidas Baena Ricardo contra el Decreto No. 1173 del 31 de diciembre de 1990.

Magistrado Ponente: RODRIGO MOLINA A.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO - Panamá, once (11) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992).

Y T S T O S:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la firma de abogados VALLARINO, RODRIGUEZ Y ASOCIADOS en representación de LEONIDAS BAENA RICARDO, luego de cumplidos los trámites del procedimiento correspondiente establecidos por el Código Judicial, inclusive, devuelto el expediente por el PROCURADOR GENERAL DE LA NACION con la respectiva Vista de traslado, y vencido el término de lista sin que el demandante y ninguna persona interesada presentaran argumentos por escrito sobre el caso.

El proceso constitucional que ocupa al Pleno se encuentra, por tanto, en estado de decidir y a ello se procede previas las consideraciones siguientes:

El demandante acusa de inconstitucional el Decreto de Personal Número 1173 del 31 de diciembre de 1990, por virtud del cual el Presidente de la República en uso de sus facultades legales DECRETA:

"ARTICULO PRIMERO: Destitúyase a LEONIDAS BAENA, con cargo de Dibujante Calculista Técnico (501021), el señor Leonidas Baena Ricardo, es portador de la cédula de identidad personal 8-114-003 y Seguro Social 32-2116 y un sueldo de 2/310.00 mensuales, en la posición No. 581 de la Plantilla 10...Partida 0.09.0.10.03.04.001

ARTICULO SEGUNDO: Dicho funcionario ha incurrido en la causal de despido establecida en los literales chd y g del Artículo 94 del Reglamento de Personal del Ministerio de Obras Públicas, aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 30 de 27 de marzo de 1974 y en la establecida en el Artículo 1, de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990.

ARTICULO TERCERO: Para los efectos finales este Decreto tendrá vigencia a partir del 31 de diciembre de 1990. Contra esta decisión procede el Recurso de Reconsideración.

Los hechos expuestos en la demanda se reducen a:

Que el despido del funcionario público se efectuó, en este caso, sin llevar a cabo ninguna investigación, sin comprobar su competencia o incompetencia o su falta y moralidad en el servicio, extremos indispensables para que se diera el despido.

Que el Decreto Ejecutivo No. 30 de 27 de marzo de 1974, reglamenta las causales de despido en el Ministerio de Obras Públicas y el mismo se encuentra vigente y contiene un procedimiento que es necesario cumplir para la aplicación de las sanciones disciplinarias y en este caso no se hizo.

Que se ha violado la garantía constitucional del debido proceso, habida cuenta que el funcionario despedido no se le ha oído en ningún momento, mucho menos se le ha