

83

## REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

## P L E N O



Panamá, ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CARRERA DEL SERVICIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**, para que se declare inconstitucional el segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 del 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley 353 de 2023.

**I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.**

La disposición acusada la constituye el segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 del 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley 353 de 2023, que a su letra dice:

84

2

"Artículo 13. La elección del representante principal 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 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."**



## II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN.

Sostiene el activador constitucional que la excerta legal acusada transgrede los artículos 4, 17, 39 y 163 de nuestra Constitución Política.

El recurrente fundamenta la transgresión de los aludidos artículos de nuestra Carta Magna, en virtud que, según afirma, la República de Panamá se encuentra en la obligación de acatar los Convenios y Tratados Internacionales que hayan sido ratificados, dentro de los que se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumentos internacionales que consagran el derecho de toda persona de asociarse libremente, entre otros, con propósitos laborales, sin mayores intervenciones que limiten o entorpezcan ese derecho.

Sin embargo, afirma que la condición establecida en el segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, se erige como una intromisión al derecho inalienable de los miembros de la Asociación de Servidores Públicos de la Carrera del Servicio Legislativo de la Asamblea Legislativa de elegir sus representantes de la forma que establezcan sus estatutos o reglamentos.

Y es que, en palabras del recurrente, "*No establece esta normativa, quien o quienes (sic) tendrán a cargo, la recolección de las firmas de los servidores de*

15

3

*Carrera, y quienes (sic), certificaran (sic) que se cumpla o no, con el citado porcentaje requerido por dicha norma. Tampoco se distingue o estatuye, sí (sic) los servidores de Carrera además de ser servidores de Carrera, deben formar parte de la Asociación, lo cual resultaría menos grave, pero no violatorio desde el punto atentatorio del derecho o libertad sindical de que están investido los miembros o agremiados de la Asociación de Servidores públicos de la Carrera del Servicio Legislativo de la Asamblea Legislativa.*

*Seguidamente, la norma jurídica acusada, de manera arbitraria y en contra de la libertad sindical, y en abierta infracción al derecho a la libre asociación dispone que 'si no se convoca a las elecciones por parte de los servidores, la Dirección de Recursos Humanos organizará y convocará las elecciones.'*

*Este entremetimiento (sic) contraría el precepto del Convenio que nos ocupa, ya que la misma, proscribde de manera enfática y expresa, que la autoridad pública se inmiscuya en la forma en que se practicaría la elección".*

Por ello, arguye que la norma prevé una injerencia arbitraria en el ejercicio del derecho de Sindicación y de Asociación que poseen los servidores de Carrera del Servicio Legislativo, ya que permite que la autoridad nominadora, a través de su Dirección de Recursos Humanos, se inmiscuya en el proceso de elección del representante principal y el suplente de este Ente ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, lo cual, a su juicio, contraviene las normas constitucionales alegadas como infringidas, además de derechos y garantías mínimos y no excluyentes previstos en nuestra Carta Magna.

#### **IV. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Admitida la Demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración, quien emitió concepto sobre los cargos formulados por el demandante mediante Vista No.1444 de 18 de agosto de 2023, a través de la



80

4

cual solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la palabra “organizará”, contenida en la última frase del segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 1998.

Sustenta el Señor Procurador su criterio al indicar, en su punto medular, que la Ley que desarrolla la Carrera Legislativa, en su artículo 11, crea el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, integrado, entre otros, por el representante de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo y el Director o Subdirector de Recursos Humanos de la Entidad, aspecto que revela que estos en el Consejo mantienen la condición de pares, motivo por el cual, uno de los miembros del Consejo no podría intervenir en los asuntos del otro, sobre todo en una elección dentro de su estructura interna, pues contraviene el Principio de no Discriminación y el de Igualdad ante la Ley, contenido en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

#### **V. ALEGATOS FINALES.**

Luego de la devolución del Expediente, procedió a fijarse cada negocio en lista para la publicación del correspondiente edicto, a fin que el demandante y cualquier otra persona interesada presentara sus argumentos por escrito respecto a las pretensiones de la Causa.

Sin embargo, luego de transcurrido el término otorgado, se advierte que no se recibieron en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, alegatos que guardaran relación con el Proceso en estudio.

#### **VI. CONSIDERACIONES DEL PLENO**

##### **1. Problema jurídico.**

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la Acción de Inconstitucionalidad objeto del presente análisis, esta máxima Corporación de Justicia advierte que el problema jurídico a resolver en esta ocasión va encaminado a determinar si el segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único



87

5

de la Ley que Desarrolla la Carrera Legislativa **infringe los preceptos de rango constitucional que ha argumentado el promotor constitucional.**

Como se ha adelantado, la Acción de Inconstitucionalidad en estudio es presentada contra el segundo párrafo del artículo 13 del Texto único de la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, que a su letra dice:

*“Artículo 13.* La elección del representante principal 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 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.”**



Señala el accionante que el texto legal antes aludido infringe el Texto Fundamental, en sus artículos 4, 17, 39 y 163 de nuestra Constitución Política. Ahora bien, en vías de determinar si en efecto, las normas impugnadas contravienen la Norma Primaria, es necesario confrontar lo que se tacha de inconstitucional no sólo con las excertas citadas por el recurrente, sino también, con las demás que componen la Carta Política, de conformidad con el Principio de Universalidad establecido en el artículo 2566 del Código Judicial.

Al respecto, acotamos que se sustenta el análisis conjunto de las normas constitucionales que se señalan infringidas, toda vez que a nivel Convencional, la Declaración de Viena de 1993, establece que todos los Derechos Humanos están interrelacionados, son universales, indivisibles e interdependientes; por tanto, desde esta perspectiva, el Derecho de Asociación está ligado a otros Derechos Sociales, Civiles y Políticos, y tiene una importancia fundamental para el pleno goce de estos.

88

6

En estos términos, resulta trascendental indicar en primer término que en el plano constitucional, el artículo 39 de la Norma Fundamental, contenida en el Título III, sobre Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I, reconoce el derecho de Asociación, de la forma siguiente:

“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.”



Del texto constitucional invocado, se desprende con meridiana claridad que el Estado Panameño reconoce la Asociación como un Derecho Fundamental de las personas y permite la formación de estas agrupaciones siempre y cuando sus objetivos no sean contrarios a la moral o al orden legal.

Otro aspecto fundamental para el desarrollo de la Acción, lo encontramos en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, cuyo análisis resulta necesario, dado que es indudable para este Pleno que el Derecho de Asociación, coadyuva a la obtención de otros Derechos Humanos y la satisfacción de las necesidades personales y familiares de cada individuo. El artículo en cuestión, es del siguiente tenor:

“ARTICULO 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.”** (El subrayado es nuestro).

89

7

El texto constitucional advierte claramente 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 mínima" de los derechos y garantías consagradas por la Constitución a favor de toda persona. Adicional, se aprecia la no exclusión que poseen otros derechos fundamentales de ser reconocidos a favor de éstas.

Es decir, se colige que los derechos fundamentales que poseen las personas no se limitan a los establecidos en la Constitución, sino que se deja abierta la posibilidad de reconocimiento de aquellos dispuestos en otras normativas, tal es el caso de los Convenios sobre Derechos Humanos.

Lo anteriormente planteado, ha sido aceptado de manera expresa por nuestra Máxima Corporación 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.**

..." (El resaltado es nuestro).

El valor de los instrumentos internacionales en el ordenamiento nacional es evidente, pues ellos forman parte del bloque de constitucionalidad, motivo por el cual son plenamente invocables y de aplicación directa e inmediata, pues, no



90

8

en vano nuestra norma suprema en su artículo 4 establece que "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

Así pues, puede destacarse que en el plano Convencional, la República de Panamá ha suscrito un número plural de instrumentos internacionales que reconocen la Libertad de Asociación, los cuales, para efectos de la materia sometida a nuestra consideración, pasamos a describir sucintamente:

En primer lugar, debemos referirnos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 20 establece que "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas."

Del mismo modo, tenemos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado mediante Ley No. 13 de 27 de octubre de 1976, publicada en la Gaceta Oficial No. 18,336 de 18 de mayo de 1977, concibe el Derecho de Asociación de la siguiente manera:

"Artículo 22.

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías."

En términos similares es reconocido este derecho en la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, publicada en la Gaceta Oficial No. 18,468 de 30 de noviembre de 1977:





91

9

"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."

Por su parte, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante Ley No.45 de 2 de febrero de 1967, publicada en la Gaceta Oficial No.15.819 de 8 de marzo de 1967, dispone el Derecho de Asociación en materia laboral de la siguiente manera:

"Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas."

"Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal."

"Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa."

"Artículo 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores."



92

10

Al analizar los estándares internacionales que se integran a las normas constitucionales patrias sobre protección del Derecho de Asociación, materia sobre la que tratan las disposiciones sometidas a nuestro escrutinio, podemos argüir que la asociación se erige como el Derecho Humano que tiene toda persona de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito. Se trata, entonces, de un derecho humano que consiste en la facultad de unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones con objetivos lícitos. La libertad de asociación supone, además, la facultad del individuo de retirarse de una agrupación o de negarse a formarla.

Resulta importante indicar que la libertad de asociación posee un rol esencial en la conformación de las democracias modernas, pues expresa la posibilidad de constituir agregados interpersonales de intereses, por medio de las asociaciones de personas, cuya participación coadyuva en la consecución de ciertos fines. Es dable además apuntar, que la participación asociativa incrementa el sentimiento cívico de los ciudadanos, dado que les permite incidir de forma más directa en las decisiones importantes de su entorno y refuerza los vínculos reivindicativos sobre aspectos que sean de su interés.

Sobre el tema, se ha pronunciado la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, en el caso Ricardo Baena y otros versus Panamá. En aquella ocasión, La Corte indicó lo citado a continuación:

168. La Convención Americana es muy clara al señalar, en el artículo 16, que la libertad de asociación sólo puede estar sujeta a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, y que se establezcan en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicas o de los derechos o libertades de los demás.

(...)  
170. Asimismo, la Convención no se limita a exigir la existencia de una ley para que sean jurídicamente lícitas las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades,



23

11

sino que requiere que las leyes se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

171. Para arribar a conclusiones sobre si el Estado vulneró el derecho a la libertad de asociación, la Corte toma particularmente en cuenta las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comisión, las constancias que figuran en el expediente y las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso No. 1569, las cuales no fueron contradichas o desvirtuadas por el Estado, en relación con los siguientes hechos: a) que la Ley 25 se expidió 15 días después de los hechos que dieron origen al presente caso; b) que no se observó la normativa referente al fuero sindical en relación con el despido de trabajadores; c) que fueron obstruidas las instalaciones e intervenidas las cuentas bancarias de los sindicatos; y d) que numerosos trabajadores despedidos eran dirigentes de organizaciones sindicales.

172. No ha sido demostrado ante la Corte que las medidas adoptadas por el Estado fueron necesarias para salvaguardar el orden público en el contexto de los acontecimientos, ni que guardaron relación con el principio de proporcionalidad; en suma, la Corte estima que dichas medidas no cumplieron con el requisito de "necesidad en una sociedad democrática" consagrado en el artículo 16.2 de la Convención.

173. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que **el Estado violó el derecho a la libertad de asociación** consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores (...)."



Tal como queda de manifiesto, nuestra Constitución Política, los instrumentos internacionales, así como el Fallo antes citado, señalan que el ejercicio del Derecho de Asociación posee un carácter fundamental e inajenable, por ende, se debe garantizar su reconocimiento y solo puede estar sujeto a restricciones previstas por Ley en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

En este mismo sentido se pronuncia el destacado autor Peter Haberle<sup>1</sup> cuando afirma que la libertad de asociación se erige como "*un elemento irrenunciable de la democracia*". También, merece la pena resaltar lo expuesto por el célebre escritor Alexis De Tocqueville<sup>2</sup> quien indicó que "*Después de la*

<sup>1</sup> En su obra "Libertad, igualdad, fraternidad". Madrid 1998, p. 79.

<sup>2</sup> En su obra "La democracia en América". México 2003, ps. 209-210.

94

12

*libertad de obrar solo, la más natural al hombre es la de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes y obrar en común. El derecho de asociación me parece casi tan inalienable por su naturaleza como la libertad individual. El legislador no puede querer destruirlo sin atacar la sociedad misma”.*

Ahora bien, un punto central de debate del que siempre ha sido objeto el derecho de asociación, radica en la intervención de los poderes públicos sobre las formas de organización interna de este tipo de organizaciones; la doctrina especializada en la materia<sup>3</sup> ha sido coincidente al afirmar que aunque no existe un modelo único de organización, como principio general, debe prevalecer la más amplia libertad para quienes conforman una asociación.

En este punto, adquiere preponderancia lo expuesto por los autores Pablo Salvador Coderch, Ingo Von Munich y Jossep Ferrer<sup>4</sup>, quienes apuntaron medularmente que el derecho de asociación debidamente reconocido implica una participación mínima de las autoridades en el quehacer diario de toda asociación, a efectos de salvaguardar la autodeterminación asociativa.

Sin embargo, externaron la existencia de circunstancias excepcionales en las cuales sí se encuentra facultado el Estado para intervenir en la organización de una asociación, que concurren cuando éste advierta la existencia de circunstancias que atenten contra el ejercicio libre de este derecho, lo que se suscita, por ejemplo, cuando se incumplen los estatutos de la propia asociación y tal afectación detente una posición de monopolio en lo que incida en la democracia participativa de sus miembros o cuando existan criterios discriminatorios en la escogencia de sus miembros.

Desde esa óptica, debe indicar esta Máxima Corporación de Justicia, que por regla general, existe, convencional y constitucionalmente constituido, el

<sup>3</sup> Cfr. Obras “Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada”, de los autores Pablo Salvador Coderch, Ingo Von Munich y Jossep Ferrer; “La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros” del autor Juan María Bilbao, y; la autora Elvira Ascensión, en su obra “Asociaciones y democracia interna”.

<sup>4</sup> Obra “La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros”.



as

13

derecho de Asociación como una garantía fundamental en favor de todos los miembros de la sociedad y que debe ser respetado por el Estado, minimizando su injerencia y participación en la facultad de autodeterminación que asiste a los miembros de las asociaciones que sean conformadas; no obstante, este derecho de asociación no es absoluto e ingobernable, pues, es necesario que el Estado vele y garantice que las asociaciones cuenten con un funcionamiento interno democrático, procurando a su vez una intervención mínima en el quehacer diario de la asociación.

Lo anterior, significa que si bien, es una garantía fundamental e inalienable el derecho a la asociación, resulta importante que este derecho se ejercite de forma democrática, atendiendo el fin que están llamadas a cumplir este tipo de Entes y permitiendo la participación de todas las personas que lo conforman, así como es obligación del Estado precisamente velar y garantizar esta participación democrática, por ello, debe establecer los mecanismos legales correspondientes que permitan la democracia asociativa, pero sin adentrarse en lo referente a la autodeterminación de estas organizaciones.

Ahora bien, al realizar la respectiva confrontación del bloque normativo, jurisprudencial y doctrinal traído a colación, con la situación de hecho planteada en la norma acusada, se advierte que, en principio, no se configura el quebrantamiento de grado constitucional de la totalidad de la Norma acusada.

Ello, debido a que, tal como como se desprende, el objeto por el cual fue concebido el artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 1998, no es otro que lograr que los servidores de Carrera del Servicio Legislativo, por una parte, logren escoger en término oportuno el Representante que va a defender sus intereses ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, es decir, en el mismo acto, día y fecha de elección de la Directiva de la Asociación de



94

14

Servidores de Carrera del Servicio Legislativo, y por el otro, que dicha elección sea realizada de manera democrática.

Por lo tanto, vemos que el texto legal procura precisamente que la Asociación de Servidores de la Carrera Legislativa cuente con su cuota de participación en el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, y es que, la atenta lectura de la norma acusada, no permite inferir que ella contenga conceptualmente algún parámetro lesivo al Derecho de Asociación, pues no pretende menoscabar ni el derecho de reunión, ni mucho menos busca que exista una intromisión en el fondo de las decisiones a adoptar por la asociación, pues con dicho mandato no se busca imponer el sentido de una decisión, sino que más bien se procura el efectivo aseguramiento de la participación ante el consejo de un representante de la asociación de Servidores de Carrera del Servicio Legislativo, sin que se aspire a determinar cuál es el representante que debe ser elegido.

Ante ese escenario, puede observarse que la regulación normativa va de la mano con el propósito que está llamado a cumplir el Estado respecto de asegurar la democracia participativa de la asociación, sin buscar incidir en el fondo de la decisión que se busca adoptar, dado que, reiteramos, el objeto de la Norma no es otro que lograr que la referida asociación de servidores públicos cuente, en tiempo oportuno, con un representante ante el Consejo, que le permita defender activamente sus intereses.

No obstante lo anterior, también debe subrayar el Pleno que si bien, el objetivo conceptual de la norma no sobrepasa el límite que, para estos efectos, cuenta el Estado, la realidad es que el artículo acusado dispuso de una condición de hecho que no solo va en detrimento con la autodeterminación que debe existir en el Derecho de Asociación, sino que genera una condición de desigualdad en contra de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo



97

15

frente a otros pares en el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, según pasamos explicar.

En este sentido, resulta necesario indicar que el artículo 11 del Texto único de la referida Ley 12 de 1998, crea el Consejo Legislativo, cuyo texto pasamos a reproducir:

“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 el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros.”

El texto citado, pone de relieve que el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo está integrado, entre otros funcionarios por el Representante de los servidores públicos de Carrera de Servicio Legislativo y por el Director de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional, por tanto, queda de manifiesto que dentro del Consejo concebido por la aludida Ley 12 de 1998, tanto el Director de Recursos Humanos, como el representante de los servidores de carrera del servicio Legislativo, son pares, poseyendo, por ende, igual jerarquía

98

16

dentro de la organización del Consejo, así como los mismos derechos y deberes.

Ante ese escenario, salta a la vista que el artículo 13 del Cuerpo Legal en comento, plantea una situación de incompatibilidad respecto a la facultad de autodeterminación como elemento esencial del Derecho de Asociación, por cuanto le otorga a la Dirección de Recursos Humanos, la responsabilidad de **organizar** la elección para la escogencia del Representante de los servidores públicos de Carrera de Servicio Legislativo.

Y es que, para este Pleno resulta evidente que permitir que un miembro del Consejo organice las elecciones de otro de sus pares, coarta la posibilidad que los propios servidores públicos de Carrera Legislativa puedan establecer los mecanismos tendientes a la escogencia de sus representantes, libre de apremios o condicionantes que pudiesen jugar un papel contrario a la posibilidad de autodeterminación que les asiste.

No se pudo perder de vista que, como ya hemos resaltado en párrafos anteriores, el Estado cuenta con la obligación de adoptar medidas positivas para establecer y mantener un entorno propicio para el funcionamiento de las asociaciones, así como no obstaculizar indebidamente el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

Esto implica que los miembros de las asociaciones deben ser capaces de ejercer su derecho a la libertad de asociación sin temor a que puedan estar sometidos a amenazas o actos de acoso, para lo cual deben disfrutar, entre otras cosas, del derecho a expresar opinión, difundir información, participar con el público y realizar todas las acciones necesarias para determinar sus estatutos, estructura y actividades, a efecto de tomar decisiones sin interferencia de terceros; siendo todos estos derechos que pudiesen verse vulnerados en caso





99

17

que un Ente Externo como lo es la Dirección de Recursos Humanos organice las elecciones del Representante de los servidores públicos de Carrera Legislativa.

De ahí, que esta Máxima Corporación de Justicia sea del criterio que la palabra organizar, incluida en el segundo párrafo del artículo 13 del Texto único de la Ley 12 de 1998, vulnera el contenido del artículo 39 de nuestro Texto Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, también considera el Pleno que deviene en improcedente que un miembro del Consejo intervenga en el Proceso de elección de la estructura interna de otro miembro, por cuanto pudiese originarse una situación que operaría en detrimento del principio de igualdad que debe prevalecer en el Consejo antes referido.

Lo anterior es importante, debido a que en un Estado de Derecho, ninguna persona, sea particular o servidor público, puede estar por encima de otra cuando ambas se encuentren en condiciones similares, en virtud de lo estipulado en los artículos 19 y 20 de nuestra Carta Magna, que es lo que ocurre en este caso, al encontrarse tanto el Director de Recursos Humanos, como el representante de los Servidores de Carrera del Servicio Legislativo, en el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, por lo que se debe garantizar la igualdad, transparencia, integridad y responsabilidad en las actuaciones dentro de las actuaciones del Consejo con el objeto de asegurar la realización del fin para el cual fue creado, situación que no ocurre si la Dirección de Recursos Humanos se encarga de la organización de una escogencia de un par distinto a su persona dentro del Consejo.

A propósito de lo anterior, estimamos oportuno referirnos a los artículos 19 y 20 de Nuestra Carta Magna, los cuales guardan una singular relación, pues versan sobre el Principio de Igualdad y la Obligación de no Discriminar. Los artículos en referencia son del siguiente tenor:



100

18

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

**ARTICULO 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”



De acuerdo a la abundante doctrina sobre el tema, se puede señalar que los referidos preceptos constitucionales están dirigidos a la prohibición de fueros y prerrogativas personales y distingos por razón de condiciones en ellos señaladas, es decir, la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, entre otras.

En síntesis, el Principio de Igualdad que se desprende de la estructura y carácter mismo de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a uno de lo que se concede a otros en iguales circunstancias.

Así pues, a través de la Sentencia de 16 de julio de 1999, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en relación a los artículos antes mencionados, se indicó lo siguiente:

“...De allí que en el análisis del artículo 19 conviene, además, relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

101

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.** Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, **tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de 'interdicción a la excesividad'**, en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ". (Demanda de Inconstitucionalidad, Lic Ernesto Cedeño contra el artículo 1 de la Ley 61 de 20 de agosto de 1998, Mag Rogelio Fábrega Zarak).

En esta misma línea de pensamiento se pronunció el Doctor César Quintero, cuando indicó:

**"Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. El distingio entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingio SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.**

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias. (C.S.J. Pleno, fallo de 27 de junio de 1996) (El resaltado es del Pleno).



102

20

Por su parte, los autores Rubén Hernández y Gerardo Trejos<sup>5</sup>, al respecto, señalaron:

"En efecto, la ley singular no puede regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes o iguales. Por ello, cuando la ley sea tal que excluye de su regulación o reglamenta en forma diversa situaciones semejantes respecto de aquélla o aquéllas singularmente reglamentadas, incurre en una evidente violación del principio de igualdad, toda vez que estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventaja o desventaja para los sujetos ubicados en situaciones reguladas por su normativa, en relación con las situaciones jurídicas correspondientes a aquellos administrados que han sido excluidos de su regulación. Dentro de estos límites, es la discrecionalidad del legislador la que debe determinar el ámbito de la disciplina normativa que debe adoptarse correspondiendo, por su parte a los tribunales establecer si la ley crea o no una normativa concreta justificada".

Con relación al Artículo 20 de la Constitución Política, podemos decir entonces, que una norma es violatoria del Principio de Igualdad, cuando establece diferencias subjetivas, que no están relacionadas con el fin debido de la Ley.

A modo de ilustración, nos permitimos transcribir el contenido de la Sentencia de 8 de enero de 2004, proferida por el Pleno de la Corte, en cuya parte pertinente realiza un análisis del artículo 20 constitucional que pasamos a citar:

"Este precepto constitucional (artículo 20) instituye el principio de igualdad ante la ley, y ha dicho, en reiteradas ocasiones, que su recto entendimiento ha de ser tratar a lo igual como igual y a lo desigual, de manera diversa, siempre que la diferenciación responda a cánones de razonabilidad y racionalidad. También ha ligado el aludido principio a la interdicción de la entronización de privilegios (artículo 19 constitucional), por razón de reglamentación, por ley, de aquellas materias que entran en la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa. Con respecto al último de los dos artículos citados, ha dicho este Pleno que es como el reverso del principio de igualdad ante la ley, y lo que el artículo 19 coloca en interdicción son los tratos diferenciados por razones personales y atribuidos a razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de manera exclusiva..."



<sup>5</sup> en su obra conjunta "Las Libertades Públicas" (pp. 172-173) (Citado en el Fallo de 18 de febrero de 2004).


100

21

En ese orden, destacamos también el extracto de la Sentencia Constitucional de 10 de agosto de 2015, del Pleno de esta Corporación de Justicia, en la que señaló lo siguiente:

“...el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se constituye partiendo de la base de que lo que la Constitución **prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.**

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 cohesiona 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)”. 

Dicho lo anterior, se tiene que la Constitución Política prohíbe todo acto discriminatorio por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Por lo tanto, cobra vigencia el criterio sistemático expuesto históricamente por este Pleno (reseñado por nosotros en párrafos anteriores), en el sentido que se prohíben los fueros y privilegios cuando crean situaciones a favor o en contra de determinado grupo de personas.

Lo anterior, pone de relieve entonces que el hecho que la norma legal establezca una condición de ventaja en favor de un miembro del Consejo de la

104

22

Carrera Legislativo frente a otro, como lo es la organización de las elecciones para la escogencia del representante de la Asociación de servidores de Carrera del Servicio Legislativo recaiga en la figura del Director de Recursos Humanos, no solo supone un trato discriminatorio en detrimento de quien se ve intervenido que deriva en la violación al Principio de No discriminación, sino que obviamente supone una desigualdad que deriva en la violación al Principio de Igualdad ante la Ley, siendo estos aspectos que no suponen punto de permisión para este Pleno.

En este punto debe aclararse que de acuerdo al criterio de este Tribunal, el hecho que la Dirección de Recursos Humanos se encargue solo de realizar la convocatoria del Concurso para escoger al representante ante el ante la falta de elección oportuna de sus miembros, más no su organización, no violenta nuestro Ordenamiento Primario, por cuanto serían los propios miembros de la Asociación quienes organicen la escogencia de sus delegados, en virtud que, como queda de manifiesto, tal convocatoria no implicaría una interferencia en el quehacer decisivo de la referida asociación.

Ello, aunado al hecho que tal promoción de elecciones ante la falta de escogencia oportuna de los propios miembros de la asociación, no solo promueve precisamente la participación activa y oportuna de este grupo ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, sino que también cumple el rol que posee el Estado de velar garantizar la participación democrática de las asociaciones sin adentrarse en lo referente a su autodeterminación.

Por tal razón, y aunque esta Corporación de Justicia es del criterio que texto acusado, este es, el segundo párrafo del artículo 13 del Texto único de la Ley 12 de 1998, no es en su conjunto inconstitucional como lo denuncia el recurrente, sí lo es la palabra "organizará" incluida en dicho párrafo, por ser



105

dicha palabra infractora del artículo 39 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 5, 17, 19 y 20 del mismo Texto Primario.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la palabra "organizará", contenida en el segundo párrafo del artículo 13 del Texto Único de la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, publicado en la Gaceta Oficial número 29726-B de fecha 23 de febrero de 2023, por ser dicha palabra infractora del artículo 39 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 5, 17, 19 y 20 del mismo Texto Primario.

Notifíquese y Cúmplase,



*[Handwritten signature]*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

*[Handwritten signature]*  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
MAGISTRADO

*[Handwritten signature]*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

*[Handwritten signature]*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

*[Handwritten signature]*  
**MIRIAM CHENG ROSAS**  
MAGISTRADA

*[Handwritten signature]*  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**  
MAGISTRADA  
CON SALVAMENTO DE VOTO

*[Handwritten signature]*  
**JUAN FRANCISCO CASTILLO CANTO**  
MAGISTRADO

*[Handwritten signature]*  
**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**  
MAGISTRADA

*[Handwritten signature]*  
**ANGELA RÚSSO DE CEDEÑO**  
MAGISTRADA

CERTIFICO: Que todo lo anterior es fiel copia de su original 22 de Mayo de 24

*[Handwritten signature]*  
**MANUEL JOSÉ CALVO C.**  
SECRETARIO GENERAL ENCARGADO

*[Handwritten signature]*  
Mgstr. Manuel José Calvo C.  
Sub-Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

104

**ENTRADA N°75606-2023 (FONDO)****MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES****DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA ASOCIACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CARRERA DEL SERVICIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA CONTRA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY N°12 DE 10 DE FEBRERO DE 1998 QUE DESARROLLA LA CARRERA DEL SERVICIO LEGISLATIVO.****SALVAMENTO DE VOTO****MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con el debido respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada consistente en declarar que ES INCONSTITUCIONAL la palabra "organizará" contenida en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley N°12 de 1998 que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo.

El referido artículo 13 de la Ley N°12 de 1998 señala lo siguiente:

"Artículo 13. La elección del representante principal 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 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".



Según la sentencia, la palabra "organizará" infringe la libertad de asociación, la prohibición de discriminación y la garantía de igualdad de las personas ante la ley, porque "coarta la posibilidad que los propios servidores públicos de Carrera Legislativa puedan establecer los mecanismos tendientes a la escogencia de sus representantes, libre de apremios o condicionantes<sup>1</sup>" y establece "una condición de ventaja en favor de un miembro del Consejo de la Carrera Legislativa frente a otro, como lo es que la organización de las elecciones para la escogencia del representante de la Asociación de Servidores de Carrera del Servicio Legislativo recaiga en la figura del Director de Recursos Humanos<sup>2</sup>".

<sup>1</sup> Véase el segundo párrafo de la página 16.

<sup>2</sup> Véase el último párrafo de la página 21 que continúa en la 22.



107

Así las cosas, mi desacuerdo se fundamenta en que al aplicar el criterio de interpretación conforme con la Constitución Política, arribo a la conclusión de que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley N°12 de 1998 en general y la palabra “organizará”, en particular, constituyen una garantía de efectividad de la libertad de asociación, por un lado, y de acceso a los derechos legales que el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo permite realizar a los funcionarios de ese órgano del Estado<sup>3</sup>, por el otro, puesto que:

1. Respecto a los servidores de carrera asociados<sup>4</sup> es una herramienta legal de emergencia cuando la Junta Directiva de su organización no convoque las elecciones que contempla su estatuto y;
2. En lo que atañe a los servidores de carrera legislativa no asociados<sup>5</sup>, les asigna un ente formal capaz de canalizar ordenadamente sus voluntades para la elección de quien deba representarles en el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo.

Por tales motivos, el desenlace del proceso debió ser opuesto al que consigna la presente decisión, pero como este no fue el criterio de la mayoría del Pleno, **SALVO MI VOTO.**

Fecha *ut supra*.

  
MARIBEL CORNEJO BATISTA

  
MANUEL JOSÉ CALVO C.  
SECRETARIO JUDICIAL, ENCARGADO



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 25 de Mayo de 2024

  
Secretario General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Mgstr. Manuel José Calvo C.  
Sub-Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

<sup>3</sup> Artículo 14 de la Ley N°12 de 1998.

<sup>4</sup> Numeral 4 del artículo 11 de la Ley N°12 de 1998.

<sup>5</sup> Numeral 3 del artículo 11 de la Ley N°12 de 1998.