

83

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### PLENO

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:

“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*





*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

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.**

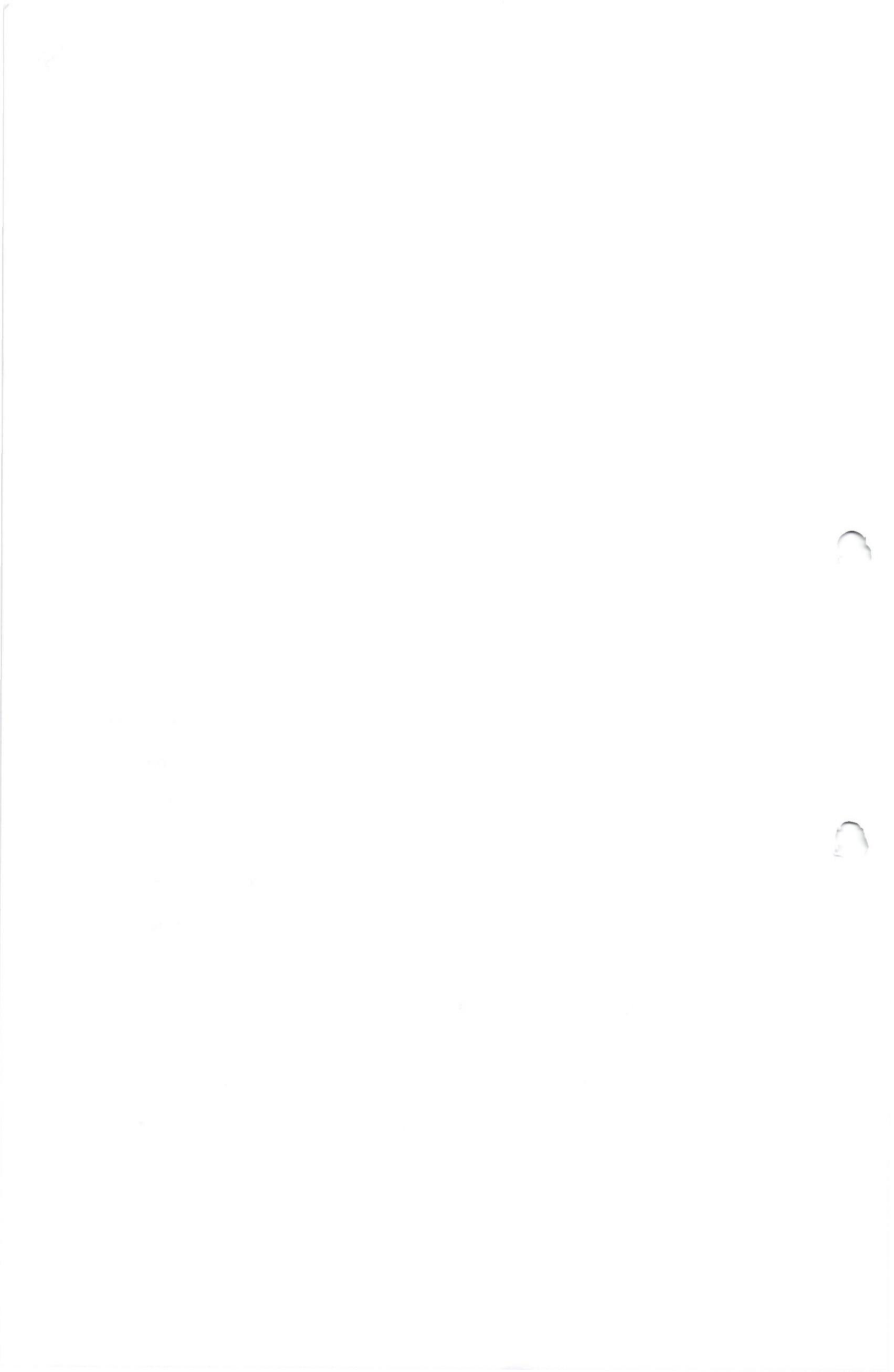
Luego de la devolución del Expediente, procedió a fijarse cada negocio en lista para la publicación del correspondiente edicto, a fin que el demandante y cualquier otra persona interesada presentara sus argumentos por escrito respecto a las pretensiones de la Causa.

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 guardarán 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





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

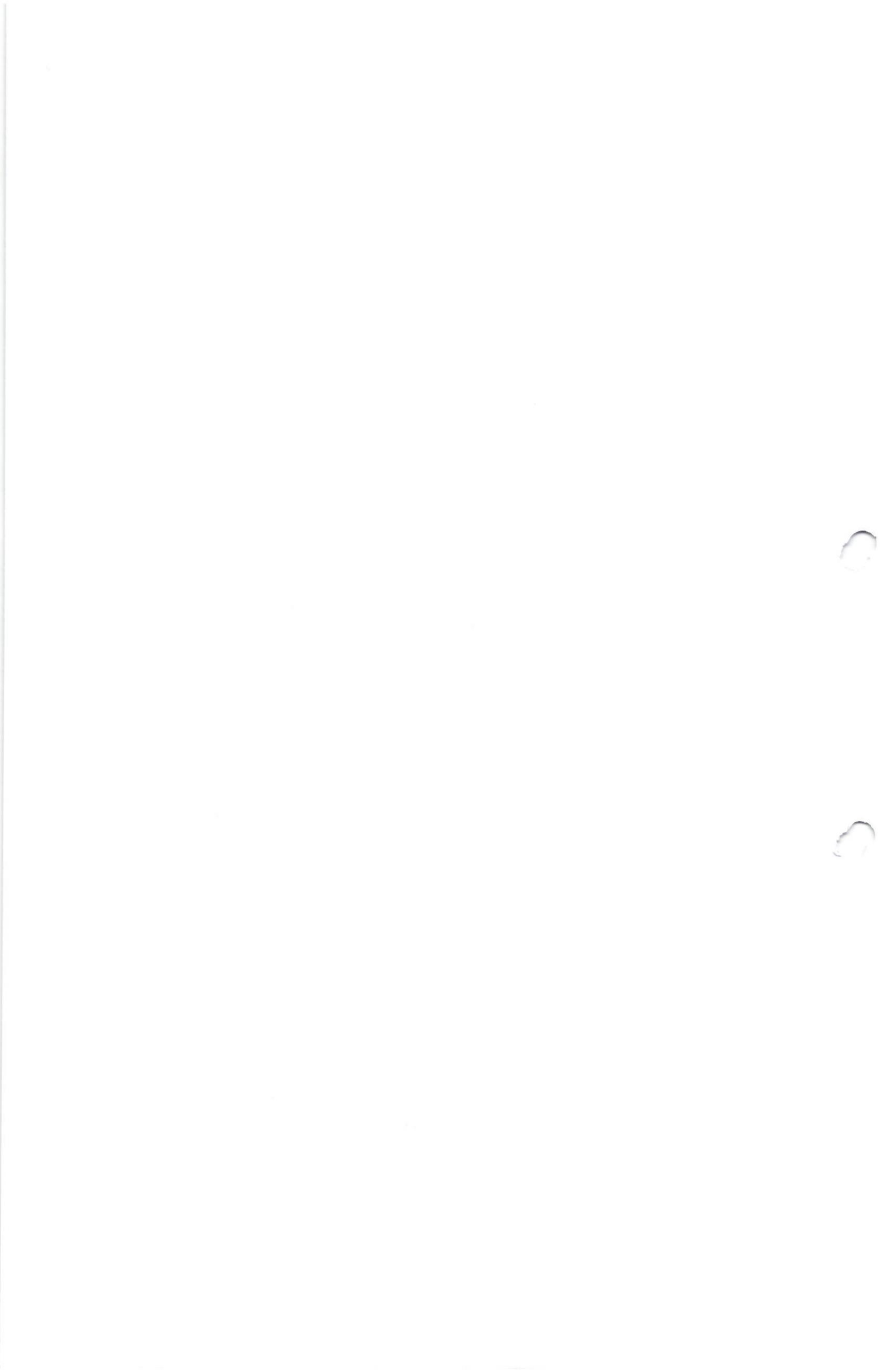
Como se ha adelantado, la Acción de Inconstitucionalidad en estudio es presentada contra el segundo párrafo del artículo 13 del Texto único de la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, que a su letra dice:

*“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.



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).



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

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:



“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.”



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,

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.



*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”.



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 la 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