MAGISTRADO PONENTE: CECILIO CEDALISE RIQUELME
ENTRADA NO. 059-11

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ERZA ANGEL BENZION, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONALIDAD EL ARTÍCULO 15 NUMERAL 1 DE LA LEY 10 DE 16 DE MARZO DE 2010, MEDIANTE LA CUAL SE CREA EL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, veintitrés (23) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).-

V I S T O S:

El Licenciado Erza Ángel Benzion, ha presentado demanda en la cual pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declare que es inconstitucional el artículo 15, numeral 1 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", y que fuera publicada en la Gaceta Oficial No.26490-A de 29 de junio de 2010.

Acogida la demanda y surtidos todos los trámites establecidos por ley para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte a desatar la controversia constitucional.

I.- NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.

En el presente proceso constitucional se impugna el artículo 15, numeral 1 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", que se transcribe textualmente:

> **Artículo 15.** Los requisitos para ser Director General y Subdirector General del Benemérito

Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá son:

1.- **Ser panameño por nacimiento.**

2.- Haber cumplido treinta y cinco años de edad.

3.- Gozar de comprobada solvencia moral y competencia profesional.

4.- No haber incurrido en faltas disciplinarias institucionales en los dos años anteriores a la designación.

5.- No haber sido condenado por delito doloso de cualquier género.

6.- Poseer título universitario o su equivalencia en seminarios y cursos de prevención, control, investigación extinción de incendios y calamidades conexas, acreditado, comprobado y debidamente certificado por la Universidad de Panamá.

7.- Poseer capacidad general administrativa debidamente comprobada.

8.- Tener un mínimo de diez años de servicios continuos prestados como bombero.

9.- Tener grado mínimo de Capitán.

II.- DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDA Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

El accionante estima que el artículo 15, numeral 1, citado en párrafos precedentes, de la Ley No. No. 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", infringe el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, que dispone lo siguiente:

> **Artículo 300**. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será

> potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.
> Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

El demandante señala que el artículo 15, numeral 1 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, que establece que para ser Director General o Subdirector General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, se requiere ser panameño por nacimiento, lo cual infringe lo dispuesto en el artículo 300 de nuestra Carga Fundamental, toda vez que restringe a un grupo de ciudadanos panameños que han obtenido la nacionalidad por la vía de la naturalización, la posibilidad de ocupar dichos cargos, ya que, tal y como se encuentra establecido en la Ley, estos cargos solo pueden ser ocupados por una panameño por nacimiento.

Argumenta además el accionante que la Constitución Política es clara y específica en señalar cuáles son los cargos políticos que solo pueden ser ocupados por panameños por nacimiento, de las cuales figura el de Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, entre otros; incluso también es clara al señalar otros cargos públicos para lo cual no se restringe la ocupación a panameños por nacimiento como lo son: Directores de Entidades Autónomas y Semiautónomas, Alcaldes, Representantes de Corregimientos, entre otros.

III.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Conforme al trámite establecido para este tipo de procesos, se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración para que emitiese

criterio legal en relación a los planteamientos del accionante, lo que se cumplió mediante Vista Fiscal No. 93 de 28 de enero de 2016, visible de fojas 39 a 42 del expediente.

Es el criterio de este agente del Ministerio Público, que el numeral 1 del artículo 15 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010, infringe el artículo 300 de la Constitución Política de la República, por lo que solicita respetuosamente al Pleno que acceda a la declaración impetrada, por las razones que se reproducen de seguido:

> Al realizar la lectura de la norma constitucional que el accionante considera ha sido vulnerada (artículo 300), podemos observar con claridad que la única limitante en ella establecida, es que los servidores públicos sean de nacionalidad panameña, sin entrar a establecer el método a través del cual se haya obtenido tal condición.
> Lo antes mencionado es un elemento que debemos resaltar, puesto que el imperio de las normas constitucionales no pueden (sic) ser rebasadas (sic) por una norma de menor jerarquía, como lo es una ley. En este sentido, no resulta jurídicamente viable que una norma de rango inferior a la constitucional entre a establecer requisitos o condiciones que la norma superior no haya establecido.
> Así las cosas, al realizar un estudio del artículo objeto de reparo, podemos dar cuenta que a través del mismo se excede el mandato constitucional, puesto que se limita la posibilidad que cualquier nacional panameño, pueda ejercer los cargos de Director General o Subdirector General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá; toda vez que, a través de la norma atacada como inconstitucional, se restringe esta posibilidad a aquellos panameños que hayan adquirido su nacionalidad por razón de su nacimiento.
> Dicho lo anterior, al analizar el alcance de lo dispuesto en el artículo 300 de la Carta Magna, podemos concluir que cuando esta norma establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin distinción de raza, sexo, religión o creencia y militancia política, debe entenderse que estos nacionales panameños pueden ser cualquiera de aquellos

> a los que se refiere el artículo 8 de la Constitución, el cual establece que la nacional panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional.

IV.- ARGUMENTOS DE LAS PERSONAS INTERESADAS.

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial, se abrió un término de diez días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso presentaron sus argumentos por escrito; oportunidad que no fue utilizada por el demandante, ni por ninguna otra persona.

V.- EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el activador constitucional, así como la opinión vertida de la Procuradora de la Administración, procede de seguido a cumplir con el examen de la confrontación del artículo 15, numeral 1 de la Ley No. 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa a la decisión, las consideraciones siguientes.

Tal como se expuso en párrafos precedentes, la norma que contiene la frase demandada es del tenor siguiente:

> **Artículo 15.** Los requisitos para ser Director General y Subdirector General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá son:
>
> **1.- Ser panameño por nacimiento.**
>
> 2.- Haber cumplido treinta y cinco años de

edad.

3.- Gozar de comprobada solvencia moral y competencia profesional.

4.- No haber incurrido en faltas disciplinarias institucionales en los dos años anteriores a la designación.

5.- No haber sido condenado por delito doloso de cualquier género.

6.- Poseer título universitario o su equivalencia en seminarios y cursos de prevención, control, investigación extinción de incendios y calamidades conexas, acreditado, comprobado y debidamente certificado por la Universidad de Panamá.

7.- Poseer capacidad general administrativa debidamente comprobada.

8.- Tener un mínimo de diez años de servicios continuos prestados como bombero.

9.- Tener grado mínimo de Capitán.

Considera el demandante que la disposición constitucional que considera violentada por el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2016, que establece los requisitos para ser Director General y Subdirector General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, es el artículo 300 de la Constitución Política, cuyo texto es del tenor siguiente:

> **Artículo 300**. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.
>
> Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

La norma constitucional citada establece como regla general y como condición necesaria para ser funcionario público, la nacionalidad panameña, sin que se haga distinción alguna en cuanto a la forma en que ésta se ha adquirido, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución Nacional. En otras palabras, basta ser panameño por nacimiento, por naturalización o bien por disposición constitucional, para gozar de la condición relativa a la nacionalidad panameña, que el artículo 300 de la Carta Magna exige a quienes han de ocupar cargos públicos.

Ante esta regla general, el constituyente estableció de manera excepcional el requisito de la nacionalidad panameña por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, como el de Presidente y Vicepresidente de la República (artículo 179); el de Ministro de Estado (artículo 196); el de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (artículo 204); el de Procurador General de la Nación y de Procurador de la Administración (artículo 221); el de Magistrado del Tribunal Electoral (artículo 142); el de Fiscal General Electoral (artículo 144); el de Contralor y Subcontralor de la República (artículo 279); y el de Legislador, con la diferencia que en este caso también podrán serlo los panameños por naturalización que hayan cumplido quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización (artículo 153). Fuera de estos casos, debe entenderse que la nacionalidad panameña por nacimiento no es requisito necesario para llenar ningún puesto público en particular.

Por tanto, el Pleno de esta Corporación de Justicia considera, que al establecer la norma acusada el requisito de la nacionalidad panameña "**por nacimiento**" para ocupar el cargo de Director General y Subdirector General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (numeral 1 del artículo 15) se infringe lo dispuesto en la parte inicial del citado artículo 300 de la Carta Fundamental, que únicamente exige que los servidores públicos en general sean de nacionalidad panameña, sin importar si ésta fue adquirida por nacimiento (artículo 9 de la Constitución Política), por naturalización (artículo 10 de la Constitución Política) o por adopción de la nacionalidad panameña por aquellos extranjeros adoptados antes de cumplir los siete años por nacionales panameños (artículo 11 de la Constitución Política).

De la lectura de las normas anteriores con el artículo 300 de la Carta Magna, permite concluir que cuando esta norma establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin distinción de raza, sexo, religión o creencia y militancia política, debe entenderse que estos nacionales panameños pueden ser cualesquiera de aquellos a los que se refiere el artículo 8 de la Constitución (por nacimiento, naturalización y disposición legal); principalmente tomando en consideración que la propia Constitución contiene una prohibición expresa a la discriminación entre panameños.

La norma legal impugnada, al especificar que los cargos en ellas regulados deben ser ocupados por panameños por nacimiento, rebasa el contenido de la disposición constitucional en referencia, que no hace distinción alguna en cuanto a la forma en que debe adquirirse la nacionalidad panameña para ser servidor público.

Sobre este tema, ya la Corte Suprema de Justicia ha emitido varias sentencias en las que declara inconstitucionales frases y/o normas legales que restringen la posibilidad que ciudadanos que adquirieron la nacionalidad panameña por vías distintas al nacimiento, puedan ocupar cargos públicos.

Sobre este particular es importante señalar, que a través de las Sentencias de 30 de octubre de 1992 (Registro Judicial de octubre de 1992, págs. 42-45) y de 14 de marzo de 1994 (Registro Judicial de marzo de 1994, págs. 72-73), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la frase "por nacimiento", contenida en el acápite a) del artículo 20-A del Decreto Ley N° 14 de 27 de agosto de 1954, así como en el ordinal 1° del artículo 9 de la Ley N° 80 de 20 de septiembre de 1973, que exigían la calidad de panameño por nacimiento para ocupar el cargo de Director y Subdirector General de la Caja de Seguro Social y de Gerente General del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, respectivamente. En iguales términos se pronunció el Pleno de la Corte Suprema en Sentencias de 28 de marzo de 2005 y 11 de noviembre de 2014, al declarar inconstitucional la frase "de nacimiento o por naturalización", contenida en el artículo 8 de la Ley No. 24 de 21 de julio de 1980 que crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo; así como la frase "...por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la carta de naturaleza", contenida en el numeral 1 del artículo 42 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, respectivamente.

Por otro lado, considerando la obligación que tiene la Corte, en base al principio de universalidad, de examinar la conformidad de la

norma legal impugnada no sólo con las disposiciones constitucionales expresamente invocadas por la accionante, sino también con el resto de las normas constitucionales que pudieran resultar pertinentes, advierte el Pleno que la aplicación de la frase contenida en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, plantea para el resto de los ciudadanos panameños, efectos contrarios al estándar recogido en el artículo 19 de la Carta Magna.

En esta línea de pensamiento, cabe mencionar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que "....el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado y, por ello, cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas" (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 16 de julio de 1999).

En razón de lo expuesto en líneas anteriores, el Pleno de esta Corporación Judicial considera que la frase "por nacimiento", contenida en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, acusada de inconstitucional, vulnera los artículos 19 y 300 de la Constitución Política, y así debe declararse.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "**por nacimiento**" contenida en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 "Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá", por

infringir los artículos 19 y 300 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Notifíquese y Cúmplase.-

CECILIO CEDALISE RIQUELME

HERNÁN DE LEÓN BATISTA

HARRY A. DÍAZ

LUIS R. FÁBREGA S.

JERÓNIMO E. MEJÍA E.

ABEL AUGUSTO ZAMORANO

OYDÉN ORTEGA DURÁN

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General