

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 541

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de marzo de 2024

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente 325392023-I.

El Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, promueve acción de inconstitucionalidad en contra del párrafo "...**No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular...**", contenido en el **Artículo 72** de la **Ley 37 de 2009**, que fue modificado por el **Artículo 1** de la **Ley 376 de 2023**; y contra el párrafo "...**No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de alcalde y vicealcalde, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular...**" contenido en el **Artículo 83** de la **Ley 37 de 2009**, que fue modificado por el **Artículo 2** de la **Ley 376 del 31 de marzo de 2023**, "Que modifica artículos de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones".

Honorable Magistrada Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

Este Despacho considera pertinente indicar que tal como lo señala la Resolución del dieciséis (16) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se han presentado tres (3) demandas de inconstitucionalidad distinguidas con los números de entrada 32539-2023, 59618-2023 y 80918-2023, de las cuales, el Tribunal advierte que han concurrido los

requisitos procesales dispuestos en los artículos 720 y 721 del Código Judicial, ya que estas versan sobre la misma causa de pedir e igual objeto, aunado a que poseen las mismas pretensiones, lo que trajo en consecuencia que la Magistrada Sustanciadora resolviera acumular las tres (3) acciones referidas a la más antigua; por lo que en tal sentido, el concepto de esta Procuraduría en relación al caso que nos ocupa, se circunscribirá al análisis de la demanda distinguida con el número de entrada 32539-2023, la cual corresponde a la descrita en el margen superior y que a su vez fue admitida mediante la Providencia del veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) (Cfr. fojas 33-35 y 67 del expediente judicial).

II. Normas acusadas de inconstitucional.

Dicho lo anterior, vemos que a través de la acción que nos ocupa, el Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que del **Artículo 72 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009**, "Que descentraliza la Administración Pública", el cual fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023**, se declare inconstitucional su primer párrafo en lo que respecta a "**...No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular...**"; y además, solicita que del **Artículo 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009**, que fue modificado por el **Artículo 2 de la Ley 376 del 31 de marzo de 2023**, de igual forma sea declarado inconstitucional su primer párrafo, donde se señala que "**...No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de alcalde y vicealcalde, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular...**" (Cfr. fojas 1-24 del expediente judicial).

En tanto lo anterior, el texto íntegro de los artículos 1 y 2 de la **Ley 376 de 31 de marzo de 2023** "Que modifica artículos de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones", disponen lo que a seguidas se anota:

“**Artículo 1.** El artículo 72 de la Ley 37 de 2009 queda así:

Artículo 72. El representante de corregimiento o suplente que al momento de resultar electo labore como servidor público, se acogerá a una licencia sin sueldo durante el periodo en que ejerza el cargo de elección popular. **No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular.**

Las instituciones estatales en las cuales el funcionario ejercía funciones antes de ser electo como representante de corregimiento y suplente aplicarán las normas administrativas correspondientes, para salvaguardar sus condiciones laborales y aquellas que permitan el ejercicio de las funciones que corresponden al cargo de elección popular.

Los representantes de corregimiento y sus suplentes no podrán percibir dos o más sueldos pagados por parte del Estado, salvo las excepciones establecidas en la Constitución Política de la República y desarrolladas en la legislación vigente, ni ejercer funciones distintas a su cargo en jornadas simultáneas de trabajo.

El representante de corregimiento o su suplente que al momento de resultar electo labore para la empresa privada, gozará de licencia, conforme lo establece el Código de Trabajo.”

“**Artículo 2.** El artículo 83 de la Ley 37 de 2009 queda así:

Artículo 83. Los alcaldes y vicealcaldes que al momento de resultar electos laboren como servidores públicos, se acogerán a una licencia sin sueldo durante el periodo en que ejerzan el cargo de elección popular. **No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de alcalde y vicealcalde es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular.**

Las instituciones estatales en las cuales el funcionario ejercía funciones antes de ser electo como alcalde y vicealcalde aplicarán las normas administrativas correspondientes, para salvaguardar sus condiciones laborales y aquellas que permitan el ejercicio de las funciones que corresponden al cargo de elección popular.

Los alcaldes y vicealcaldes no podrán percibir dos o más sueldos pagados por parte del Estado, salvo las excepciones establecidas en la Constitución Política de la República y desarrolladas en la legislación vigente, ni ejercer funciones distintas a su cargo en jornadas simultáneas de trabajo.

Los alcaldes y vicealcaldes que al momento de resultar electos laboren para la empresa privada, gozarán de licencia, conforme lo establece el Código de Trabajo.”

(El resaltado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29752-A del 31 de marzo de 2023)

III. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

En la acción bajo análisis, el demandante aduce, en este orden, la infracción de las siguientes disposiciones constitucionales, cuyos textos son del siguiente tenor:

“**Artículo 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.”

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

“**Artículo 302.** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.”

“**Artículo 163.** (numeral 1). Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.

3. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas

por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes.

4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.

5. Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas.

6. Hacer nombramientos distintos de los que les correspondan de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

8. Ordenar o autorizar otras partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.

9. Delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.

10. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos del Presidente de la República.”

(El subrayado es nuestro)

IV. Concepto de la violación.

Al adentrarnos en los descargos de infracción esgrimidos por el Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, con la interposición de la acción en análisis, estima que el artículo 1 y 2 de la Ley 376 del 31 de marzo de 2023, en lo que respecta a la parte de los dos párrafos acusados, ambos vulneran **el artículo 17 de la Carta Política**, señalando que “...*el legislador no ha asegurado la efectividad de los derechos (sic) social al trabajo en igualdad de condiciones, ya que para quien es funcionario público y es electo aplica una situación, mientras que para que aquel que no goza de esa condición se aplica en otro sentido. Además, dicho artículo constitucional establece que es responsabilidad de la Republica (sic) de Panamá, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, también lo es, que los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de*

otros que incidan sobre los derechos fundamentales (fallo de 14 de marzo de 2022 del Pleno)...” (Cfr. fojas 7-11 del expediente judicial).

Continuando con sus alegaciones, el demandante manifiesta que lo señalado de los dos párrafos acusados, transgreden **el artículo 19 de nuestra Carta Magna**, expresando que “...la norma que se demanda establece situaciones prohibidas por la Constitución Política patria, pues dictamina que ciertos candidatos se pueden beneficiar en detrimento de otros, al poder obtener, si son electos, la ventaja de escoger el salario más alto si trabajan para el Sector Público, frente a aquellos que resultan electos y laboran para el sector privado, pues en este último casos (sic), los mismos solo puede (sic) acceder a una licencia conforme lo contempla el Código de Trabajo, que será lo común y corriente, para quien no realiza directamente su labor, que es sin sueldo y mucho menos el empleador va a permitirle que escoja entre el salario que le paga si es mayor, que el que va a devengar en el sector público...” (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial).

Respecto a la violación del **artículo 302 de nuestra Constitución Política**, el accionante sostiene que el contenido de los dos párrafos acusados ha infringido la referida disposición constitucional, al esbozar que “...El artículo (sic) arriba citada (sic) es violado en forma directa por comisión, toda vez que la norma legal que se demanda, lo infringe al establecer un derecho a poder escoger un salario a devengar sin haberlo laborado personalmente, estando en dicho momento realizando labores como funcionario electo por votación popular. Hay que entender que el artículo (sic) 302 busca establecer el marco del porque (sic) se recibe un salario y señala que quien (sic) lo reciba será aquel que realice una función de forma personal y en donde pongan el máximo de su capacidad, experiencia y expertiz para obtener frutos y beneficios para el Estado, haciéndose énfasis en la meritocracia para los que son de carrera, y no contempla que una persona que no trabaje directamente o realice una labor en beneficio del Estado pueda recibir el sueldo asignado a ese cargo, ejerciendo otro completamente diferente, por el simple hecho de haber sido electo popularmente...” (Cfr. fojas 16-19 del expediente judicial).

Finalmente, el actor señala que se ha conculcado **el artículo 163 (numeral 1) de la Carta Magna**, expresando que “...La Asamblea nacional ya tenía conocimiento de la emisión de la

Sentencia del 14 de marzo de 2022, mediante la cual la Corte Suprema de Justicia indico que era Inconstitucional que funcionarios públicos recibieran dos salarios, que recibieran licencias con sueldo, mientras los del sector privada (sic) electo, no tendría ese derecho, creando un privilegio en detrimento de otro en igual situación, y aun así decidió legislar abiertamente contra la Constitución Nacional insistiendo en poner al funcionario publico (sic) por encima del resto de funcionarios electos que provienen del sector público...”, y además, agrega que “...Incluso la Corte Suprema de Justicia señalo en aquel fallo de 2022, que la Asamblea Nacional se extralimito porque la norma aprobada y declaras (sic) inconstitucional, que creaba beneficios de licencias con sueldo, se había aprobado violando precisamente el artículo 163 de la Constitución en su numeral 1, como vuelve a ocurrir en esta ocasión...” (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Observa este Despacho, que la acción en estudio interpuesta por el Licenciado **Roberto Ruíz Díaz**, actuando en su propio nombre y representación, fue admitida por la Magistrada Sustanciadora de la causa, mediante la Resolución fechada veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Sobre este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, esta Procuraduría estima pertinente indicar que estamos ante un proceso constitucional objetivo de los regulados en el artículo 206 de la Constitución Política de la República, cuyo contenido puntualiza:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes**, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

...
Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.”

Al respecto, el ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Jerónimo Mejía, comenta:

“Con posterioridad se promulgó la Constitución de 1941 que consagró un control concentrado de

constitucionalidad de las leyes, atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia la competencia exclusiva para "...decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de todas las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones denunciados ante ella como inconstitucionales por cualquier ciudadano." Desde 1941 hasta el presente, todas las constituciones que han regido en Panamá han establecido un control concentrado de constitucionalidad no sólo de las leyes sino de otros dispositivos normativos. En la actualidad, el artículo 206.1 de la Constitución le atribuye competencia exclusiva al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y decidir "... sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona." (MEJÍA EDWARD, Jerónimo. El control de constitucionalidad en Panamá. Revista de la Sala Constitucional. ISSN: 2215-5724. No. 1 (2019). Página 84).

Con sustento en la norma superior invocada, el ex Magistrado sostiene que, **"el Pleno de la Corte Suprema tiene entre sus atribuciones constitucionales la guarda de la integridad de la Constitución;** es decir, la de ser guardián del orden constitucional, por estar facultado para decidir tales asuntos. **Esto implica no sólo realizar un control sobre la constitucionalidad de las leyes** y demás actos establecidos en la Constitución; ya que, como órgano y autoridad constitucional, a través del ejercicio de sus competencias, también tiene el deber de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales donde quiera se encuentren y de los extranjeros que se encuentren bajo sus jurisdicción, **así como asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y de cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes. Por ello, tiene la obligación de hacer que todos los poderes públicos sometan sus actuaciones a los dictados de la Constitución.** De ahí se infiere que es su responsabilidad como máximo tribunal de la nación resguardar la libertad, el estado de derecho, la democracia constitucional, el régimen republicano, la igualdad. En su labor, la Corte tutela y armoniza las normas constitucionales, y toma decisiones que en muchas ocasiones las dotan de contenido, por su carácter de intérprete último de la Constitución. Sus sentencias tienen impacto, según lo decidido, no sólo en el orden jurídico, sino en la política, en lo social, económico y cultural. En ocasiones, como directivas orientadoras de políticas públicas. Recuérdese que la Constitución no sólo establece límites a las acciones de los poderes públicos,

pues también existen disposiciones constitucionales que orientan y dan instrucciones sobre el desarrollo de programas que han de ejecutarse. La autoridad de la Corte procede del constituyente, que expresamente le asignó competencias en el texto constitucional, estableciéndola como el Órgano Supremo del Poder Judicial" (MEJÍA EDWARD, Jerónimo. El control de constitucionalidad en Panamá. Ibídem. Página 90).

En abono a lo que precede, debemos acentuar que el desarrollo de nuestro análisis se efectuará de acuerdo a una confrontación extensiva de la normativa acusada, con todos los preceptos constitucionales susceptibles de poder haber sido conculcados, atendiendo al principio de universalidad constitucional, dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial, que a la letra dice:

"Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

Vemos pues que el Principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma referida, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la norma demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Es así que esbozado lo anterior, nos corresponde ahora identificar el problema jurídico planteado por el accionante, y en ese sentido, el mismo radica en que a juicio de quien demanda, principalmente **se ha violentado el artículo 19 de nuestra Constitución Política que prohíbe los fueros y privilegios**, lo que a consideración de este Despacho, inexorablemente se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 20 de nuestra Carta Fundamental, que establece el principio de igualdad ante la ley.

Bajo este mismo hilo conductor de ideas, el artículo 4 de la Carta Magna, establece que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, el cual, puede analizarse conjuntamente con el artículo 17 (párrafo segundo) de la Constitución Política, que indica que los derechos y las garantías que consagra nuestra Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Sobre esa base, nos remitimos a los siguientes instrumentos jurídicos, que contienen disposiciones tendientes a proteger el derecho al trabajo, a una remuneración justa, a la igualdad, así como la prohibición de toda forma de discriminación, como a seguidas se copian:

La **Declaración Universal de Derechos Humanos**, cuyo artículo 23, establece:

"Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses."

La **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, que en su artículo 14,

dice:

"Artículo 14. Derecho al trabajo y a una justa retribución. Toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia."

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en su

artículo 26, puntualiza:

"Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que en sus

artículos 6 y 7, puntualizan:

"Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional,

la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

“Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.”

La **Convención Americana Sobre Derechos Humanos**, aprobada en nuestro país por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que en su artículo 24, describe lo siguiente:

“**Artículo 24.** Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

En la Sentencia de 6 de diciembre de 2019, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, indicó:

“Ahora bien, existen dos principios fundamentales en materia de Derechos Humanos, **que son pilares para estudiar el Derecho al Trabajo**, estos son: el principio de universalidad y el principio de interpretación conforme.

El principio de universalidad es definido como *‘el reconocimiento de la dignidad que tienen todos los miembros de la raza humana sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra, por lo que los derechos humanos se consideran prerrogativas que le corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo’*; mientras que el principio de interpretación se refiere a que *‘cuando se interpreten las normas constitucionales se puedan utilizar las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales, con el propósito de ofrecer una mayor protección a las personas’*. Traemos a colación lo anterior, porque **el derecho al trabajo es un derecho consagrado a nivel internacional, por ser un derecho humano**; es decir, rompe fronteras, y en base a estos dos principios, vamos a analizar los artículos

relacionados a este derecho reconocido universalmente." (Lo destacado es nuestro).

Visto lo anterior, la normativa y jurisprudencia que hemos copiado en los párrafos previos, ciertamente, se corresponde con los derechos y las garantías que consagran nuestra Constitución Política, los que inciden sobre los derechos fundamentales, entre éstos, el derecho al trabajo, el que se encuentra regulado en el artículo 64 del Estatuto Fundamental, el cual precisa:

"Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa."

Como se puede apreciar, el artículo 64 de la Carta Política establece que el trabajo es un derecho, así como un deber de toda persona; motivo por el cual, lo instituye como un deber para el Estado, la promoción del pleno empleo, a través de la elaboración de las políticas económicas que se adopten en ese sentido. Nótese, que esa obligación estatal es amplia, habida cuenta que implica que se le asegure a todo trabajador las condiciones necesarias para que su existencia sea decorosa.

Basados en toda esta óptica jurídica, observamos que el demandante mediante su acción realiza una diferenciación entre los trabajadores de las dos fuerzas laborales que componen nuestro engranaje económico, argumentando que los artículos 1 y 2 de la Ley 376 de 2023, en lo que respecta a la parte de los dos párrafos acusados, establecen un fuero o un privilegio de los funcionarios del sector público sobre los trabajadores del sector privado, y por ende, una discriminación que atenta contra estos últimos.

Bajo este contexto, debemos acentuar que dichos fueros y privilegios y la consecuente discriminación, se da sobre un escenario electoral, en el cual se mencionan cargos de elección popular como los son los de representantes de corregimiento, sus suplentes, así como el de Alcalde y Vicealcalde de Distrito. En ese sentido, la normativa acusada dispone que " El...que al momento de resultar electo labore como servidor público, se acogerá a una licencia sin sueldo durante el periodo en que ejerza el cargo de elección popular. No obstante lo anterior, sí el sueldo que corresponde al cargo de...es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, **por su condición de**

servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular..." (Cfr. Artículos 1 y 2 de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023, Gaceta Oficial Digital 29752-A del 31 de marzo de 2023).

Respecto a lo anterior, debemos hacer hincapié en lo que dispone la normativa acusada, en cuanto a que la prerrogativa opera sobre la base que el ciudadano electo tenga la **condición de servidor público**, lo que a nuestro juicio, le crea un fuero y privilegio sobre los ciudadanos que habiendo estado en una contienda electoral en igualdad de condiciones, no puedan optar por el salario más conveniente para su economía, por el solo hecho de no ser servidores públicos y a contrario sensu, provenir del sector privado, lo que además, configura una evidente desigualdad ante la ley, lo que atenta contra el artículo 20 de nuestra Carta Magna.

Sobre esta premisa, vemos pues que la normativa acusada no ofrece mayores justificaciones y sustentos para su contenido, y en ese sentido, debemos referirnos nuevamente al principio de la Igualdad ante la Ley, el cual es definido por el Diccionario de la Real Academia Española, como el principio según el cual las personas no pueden ser tratadas de manera diferentes por las leyes sino existe una justificación fundada y razonable. A supuestos de hechos iguales han de serle aplicadas unas consecuencias iguales también (Cfr. Diccionario del Español Jurídico, 2019).

Atendiendo a esta perspectiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse al principio de igualdad y no discriminación, señala que ese principio mantiene un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno y que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional; sin embargo, no podemos soslayar que dicho Organismo también ha planteado que no todo trato desigual es discriminatorio, estableciendo que una diferenciación de trato se configura en una discriminación cuando hay una distinción de tratamiento entre situaciones similares, cuando la diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, si la distinción es arbitraria y en los casos que no prospere una relación de proporcionalidad entre los medio empleados y el objetivo

perseguido (Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada, Coordinadores Christian Steiner y Patricia Uribe. 581, 588 y 589).

Es así que tal como hemos visto, a juicio de esta Procuraduría, la normativa acusada no ofrece mayores justificaciones objetivas y razonables que indiquen el porqué de una distinción entre ciudadanos que provengan del sector público y del sector privado, habiendo estado en una situación similar o luego de haber formado parte de una contienda electoral en la que ambos, fueron electos para un cargo de elección popular y en la que solo uno pueda optar por el salario más alto y el otro no.

Nuestra Carta Magna, al salvaguardar la "Igualdad", también la establece en el plano laboral, y en ese sentido, los artículos 65 y 67 constitucionales disponen lo siguiente:

“Artículo 65. A todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se le garantiza su salario o sueldo mínimo. Los trabajadores de las empresas que la Ley determine participarán en las utilidades de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas del país.”

“Artículo 67. A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas.”

En relación a las disposiciones antes citadas, la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza, religión o cualquier otra condición personal o social es un derecho de corte constitucional que también alcanza y se encumbra en el plano laboral, **ya que no debe haber trabajador, sea este del sector público o privado, sujeto a ser discriminado ya sea en razón del acceso al empleo o de sus condiciones de trabajo, y bajo esta premisa, igualmente la no discriminación debe poseer incidencia sobre los salarios de ambos ciudadanos que como ya mencionamos, estuvieron en igualdad de condiciones al participar en un torneo electoral.**

Tal como lo explicó, en su momento, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 12 de abril de 1996, para entender cabalmente el problema constitucional planteado es necesario considerar que **la prohibición de fueros o privilegios personales que consagra el artículo 19 de la Constitución es una consecuencia o una derivación lógica del principio de igualdad ante la ley que recoge el siguiente artículo 20 de la Carta Magna.**

El principio de igualdad ante la ley, en su acepción objetiva, condiciona todo nuestro ordenamiento e implica una aplicación uniforme de la ley ante supuestos fácticos iguales o semejantes. Desde la óptica subjetiva se traduce en la prohibición de los tratos desfavorables, fueros y privilegios execrables que de alguna u otra manera, fueron insertos en el pasado patrio. **Se impone una visión integradora, dirigida a reforzar, sin distinción, la igualdad jurídica de todos los que se encuentren bajo la jurisdicción e imperio de la ley nacional**, respetando las excepciones que imponen la ley y el hecho cierto de que para igualar a los desiguales procede tratar de manera razonablemente distinta a los más débiles.

A manera de ejemplo, el principio de igualdad de las partes en el proceso es una máxima que asegura al justiciable, la igualdad de oportunidades en el proceso y de trato en las actuaciones y gestiones del procedimiento legal. Este particular principio ha de verse como un natural y evolutivo traslado al proceso del principio de igualdad elevado a rango constitucional. En ese orden de ideas, **deben prohibirse las “opciones privilegiadas” que impliquen una desventaja de alguna de las partes, o bien de individuos que por no mantener una condición en particular como lo es ser servidores públicos, se vean desmejorados de aquellos que sí la tienen.**

Al respecto nos permitimos citar un extracto del análisis de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de Panamá, citado en la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 23 de mayo de 2006, que establece lo siguiente:

“...el alcance que la jurisprudencia patria le ha atribuido a los artículos 19 y 20 de nuestra Carta Magna.

...

Los preceptos constitucionales en comento están dirigidos a la prohibición de fueros y privilegios personales y distingos por razón de las 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 extrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, etc.

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 unos de lo que se concede a otros en iguales

circunstancias, ...' (Gaceta Oficial, N°22,999, viernes 22 de marzo de 1996, pág. 30).

Igualmente, el Doctor César Quintero, en relación al artículo 21 de la Constitución, hoy artículo 19 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 distingo 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 distingo 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 establezcan 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).

De todo lo anterior, se puede concluir que las normas deben ser de aplicación general, sin que existan vestigios de discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, debido a que los seres humanos son iguales en dignidad y derechos; motivo por el cual, nuestra Constitución Política al igual que los Tratados y Convenios Internacionales, exige que no se otorguen privilegios o se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a una persona o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada." (La negrilla es nuestra).

De la jurisprudencia citada, podemos destacar que el principio de igualdad ante la ley, en síntesis, se desprende de la estructura y carácter mismo de la Constitución Nacional, consistente en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a uno de lo que se concede a otros en iguales circunstancias.

Al realizar un prolijo examen del alcance y sentido de las garantías fundamentales establecidas en los artículos 19 y 20 de la Carta Magna, corresponde tener en cuenta que lo expresamente prohibido por el artículo 19 constitucional, es la conformación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, un trato desequilibrado entre pares; por lo que mal pudiera la Ley, regular en forma diversa, situaciones semejantes e iguales, ya que estarían estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición; y por su parte, el texto del artículo 20, dispone que los panameños y extranjeros, en principio, serán iguales ante la ley, no obstante, ésta podrá subordinar a condiciones especiales por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional a los extranjeros en general.

Es así que la prohibición de los fueros y privilegios, a los cuales hace alusión el artículo 19 de nuestro Texto Fundamental, se relaciona intrínsecamente con el principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político, no obstante, esta situación no implica que el Estado tampoco pueda legislar de manera especial, siempre y cuando se configuren circunstancias muy particulares, las cuales la normativa acusada no ha expuesto de manera razonada y objetiva, de forma tal que justifiquen su contenido.

Finalmente, en abono a todo lo anterior, este Despacho considera imperante acentuar que ya el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia del 14 de marzo de 2022, declaró la inconstitucionalidad de las palabras "con sueldo" contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la Administración Pública", reformada a través de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, al vulnerar los artículos 17, 19, 163 (numeral 1), 302 y 303 de la Constitución Política.

En ese sentido, estimamos que la normativa demandada **vulnera el contenido del artículo constitucional 302**, toda vez que la situación tendiente a que un servidor público que haya sido electo para un cargo de representante de corregimiento o alcalde y que, mediante una licencia con sueldo, tenga la opción de escoger entre el salario que corresponde al cargo de elección popular y aquel que recibe en la institución pública donde labora; deja abierta la posibilidad de recibir una

remuneración que no sea proporcional o cónsona con las funciones que desempeñará, excediendo así lo que dispone el referido artículo 302, el cual expresa que “...*Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa*”.

En tanto lo anterior, la antes citada sentencia del 14 de marzo de 2022, al referirse a la violación del artículo 302 de nuestra Constitución Política, señaló lo que a seguidas se anota:

“

...

Otra disposición constitucional que se indica como vulnerada es el artículo 302 de la Carta Magna, que indica que los deberes y los derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley, e instituye además, la obligación de los servidores públicos de ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará el derecho a recibir una remuneración justa.

Al respecto, es importante insistir que el ejercicio de la función pública conlleva a que el servidor ejerza sus tareas en el tiempo por el cual ha sido designado o nombrado, así como el cumplimiento efectivo de la jornada laboral y de todas aquellas obligaciones que le atañen. Es así que, conforme al tiempo designado, el Estado debe retribuir en forma adecuada el servicio prestado. Esto es, que el funcionario público elegido para laborar en un tiempo definido, tendrá derecho al salario correspondiente al lapso en que, efectivamente, se encargue de una función pública.

...” (El resaltado es del Despacho).

Respecto a la jurisprudencia antes citada, queda claro que la normativa acusada transgrede el artículo 302 de la Constitución Política, al consentir que los Representantes de Corregimientos y sus suplentes, así como los Alcaldes y Vicealcaldes, puedan recibir un salario sin que lo hayan laborado de manera presencial, pues los servidores públicos deben ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará el pleno derecho a recibir una remuneración justa y conforme a las tareas que desempeñan.

VI. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de la Alta Corporación de Justicia, se sirvan **DECLARAR QUE ES INCONSTITUCIONAL**:

1. Del **Artículo 72** de la **Ley 37 de 29 de junio de 2009**, "Que descentraliza la Administración Pública", el cual fue modificado por el **Artículo 1** de la **Ley 376 de 31 de marzo de 2023**, su primer párrafo en lo que respecta a "...**No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular...**";

2. Del **Artículo 83** de la **Ley 37 de 29 de junio de 2009**, que fue modificado por el **Artículo 2** de la **Ley 376 del 31 de marzo de 2023**, su primer párrafo, donde se señala que "...**No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de alcalde y vicealcalde, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular...**".

3. Lo anterior, toda vez que los párrafos antes descritos vulneran los artículos **17, 19, 163 (numeral 1) y 302** de la **Constitución Política de la República de Panamá**, en concordancia con aquéllos invocados en la demanda, y, además, estimamos que la normativa acusada infringe los artículos constitucionales **20, 65, 64 y 67**.

De la Honorable Magistrada Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General