

ENTRADA N°325392023 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el 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 Vice Alcalde, 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 de 31 de marzo de 2023 (que modifica artículos de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones).

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, dieciocho (18) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS

El 3 de abril de 2023, el Licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional, el 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 Vice Alcalde, 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 de 31 de marzo de 2023.

Por otro lado, el 7 de junio de 2023, el Licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional, el 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 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 2 de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023.*

Por otra parte, 26 de julio de 2023, el doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional, el 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 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 2 de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023.

Tomando en cuenta lo anterior, se dictó la resolución de 16 de febrero de 2024, en donde se dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

“Al realizar un análisis prolijo de las demandas antes mencionada, podemos apreciar que en las mismas concurren los requisitos procesales preceptuados en los artículos 720 y 721 del Código Judicial, toda vez que, se encuentran en esta colegiatura, ante igual jerarquía y coinciden en cuanto a factores de conexidad, en virtud de que las mismas versan sobre la misma causa de pedir y el mismo objeto, además, poseen las mismas pretensiones, y la resolución que de lugar en una, ha de producir efectos de cosa juzgada en los otros; por consiguiente es posible la acumulación de los procesos antes descritos, para que se sustancien, unifiquen y se fallen en una sola Sentencia, es decir, procurar la reunión de todas las actuaciones en el mismo proceso, en aras de garantizar el principio de economía procesal.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada Sustanciadora, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: ACUMULAR el expediente con número de entrada 59618 – 2023, contentivo de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Roberto Ruiz Díaz, actuando en su propio nombre y representación; y el expediente No.80919 – 2023, contentivo de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Ernesto Cedeño Alvarado actuando en su propio nombre y representación, al expediente con entrada No.32539 – 2023, por ser la de más antiguo, a fin de que se sustancien y fallen en una sola Resolución.” (Cfr. fs. 33 – 35 del expediente judicial).

Cumplidos los trámites establecidos en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el presente negocio se encuentra en estado de resolver, labor a la cual se aboca este Tribunal.

FRASES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

Los actores demandan la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos:

Ley 376 de 31 de marzo de 2023.

“Artículo I. 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, sí 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.” **(Lo resaltado en negrita, es lo que se demanda de inconstitucional).**

“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.” **(Lo resaltado en negrita, es lo que se demanda de inconstitucional).**

HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA PRETENSIÓN PROCESAL

Los demandantes sustentan su pretensión, entre otras cosas, en lo siguiente:

“QUINTO: Que, al ver la redacción de los dos artículos impugnados, observamos que contrario al sentido común, se procedió a añadir todo un párrafo para justificar que un funcionario público que sea electo pueda seleccionar su salario entre el que recibe como funcionario y el que recibiría como autoridad electa. Situación que violenta la Constitución, pues si bien como mandata el artículo 302 de la Constitución, cuando dice ‘Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que le dedicará el máximo de sus capacidades y percibirá por las mismas una remuneración justa’. Lo cual indica que la remuneración justa proviene del tipo de la actividad que se realiza y que mediante escala salarial se pueden llegar a las mismas, y dicha remuneración no se la pueden llevar para realizar una labor de elección popular, que quizás no exige lo mismo para poder ganarse ese salario.” (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

“QUINTO: Que, al ver la redacción de los dos artículos impugnados, observamos que contrario al sentido común, se procedió a añadir todo un párrafo para justificar que un funcionario público que sea electo pueda seleccionar su salario entre el que recibe como funcionario y el que recibiría como autoridad electa. Sin contemplar al del sector privado para dicho beneficio.” (Cfr. f. 39 del expediente judicial).

“5. La palabra con ‘con sueldo’ ut supra, contraviene el artículo 302 de la Constitución Política, al permitir a los Representante de Corregimiento, sus suplentes, Alcaldes y Vicealcaldes, el beneficio de percibir un sueldo, sin haberlo laborado personalmente, pues es obligación de los servidores públicos, el ejercer personalmente la función para la cual se le está pagando.” (Cfr. f. 53 del expediente judicial).

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO:

Lo anteriormente expuesto, lleva a los demandantes a considerar que los párrafos objeto de reparo vulneran las siguientes disposiciones constitucionales;

“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 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

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

“**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.”

En lo que respecta a la infracción de los artículos arriba transcritos, los actores alegan, entre otras cosas, lo siguiente:

“...el legislador no ha asegurado la efectividad de los derechos 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.” (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

“Ya la Corte se ha pronunciado que al momento de legislar, se debe revisar todas las normas constitucionales, a efectos de evitar perjuicios a otras personas, pues al final del artículo demandado, se observa una exclusión en su aplicación, para quien sale electo popularmente, pero no labora en el sector público, solo en el privado.” (Cfr. f. 43 del expediente judicial).

“La frase del artículo bajo impugnación viola directamente por comisión, el Artículo 19 de la Carta Magna, debido a que está estableciendo un distingo legal a favor de un solo tipo de ciudadanos, los que pertenecen a los gobiernos locales, en los términos citados.

La norma permite; otorgar una licencia con sueldo a una persona electa, con el beneficio adicional de percibir un sueldo, para lo cual no está laborando, (que era el que recibía en la entidad estatal), llamado el mejor salario, en el caso de los

representantes de corregimiento y sus suplentes.” (Cfr. f. 54 del expediente judicial).

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración emitió concepto en relación con la presente demanda de inconstitucionalidad, actuación ésta que dejó consignada en la Vista No. 541 de 14 de marzo de 2024, en la cual solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que son inconstitucionales las disposiciones objeto de reparo.

En tal sentido, el representante del Ministerio Público indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“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 lo son los representantes de corregimiento, sus suplentes, así como el de Alcalde y Vicealcalde de Distrito.

...
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” (Cfr. f. 80 del expediente judicial).

FASE DE ALEGATOS

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de la Administración, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito. No obstante, no se presentaron alegatos.

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Antes de abocarnos a esta tarea de hermenéutica, es importante señalar que el proceso de interpretación de la Constitución como norma fundamental y Suprema de todo Estado, conlleva necesariamente la conceptualización de Constitución y de los principios de interpretación constitucional que van a guiar al intérprete constitucional en su labor; pues sin dudas, realizar una interpretación abierta de la Constitución, es consecuencia de la Supremacía de la Constitución y un constructo democrático.

El jurista alemán Häberle nos recordará que en toda interpretación que se haga de la Constitución, se debe tomar en cuenta el contexto cultural de la sociedad a la que va destinada, pues no en vano para este connotado autor, la Constitución es una pieza cultural:

“Las constituciones son claramente una pieza cultural.

La Constitución no es solo texto jurídico o sistema normativo de regulación, o sino expresión de un estado de desarrollo cultural, instrumento para la autorepresentación cultural de un pueblo, reflejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas. (Häberle, Peter. Métodos y Principios de Interpretación Constitucional. Un catálogo de Problemas. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Número 13. Enero- Junio de 2010)”.

Por su parte, para García Pelayo:

“La Constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una sola vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida toda del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles. (García Pelayo, Manuel citado por Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Editorial Marcial Pons 1994)”.

De allí que interpretar la Constitución para administrar justicia en un caso concreto, es un proceso complejo. Tomando en consideración que el juez está sometido al imperio de la Constitución, aunque la doctrina en materia de interpretación constitucional reconozca hoy un margen de discrecionalidad que permite al intérprete constitucional darle un significado nuevo y distinto al tenor literal de la ley suprema, si el contexto tanto social como cultural lo amerita, reconociendo como guía los principios de interpretación constitucional y en

especial, del *principio pro homine*, obligándose en caso de nuevas interpretaciones, a aumentar su carga argumentativa; pues hoy las sociedades democráticas reconocen el proceso de interpretación constitucional, como un proceso público.

En aras de interpretar la Constitución, el intérprete constitucional se asistirá de los principios de interpretación constitucional, en especial de los siguientes:

“La presunción de constitucionalidad de los actos del legislador, determinada por la necesidad de preservar la norma impugnada, a menos que evidentemente sea contraria a la Constitución...

... el criterio de conservación normativa “favor legitimatis” que implica procurar mantener la vigencia de la norma, o al menos en las intelecciones más acordes con el texto constitucional...

... El criterio de razonabilidad que implica la obligación de soportar las consecuencias razonables de los actos restrictivos de derechos consagrados constitucionalmente...

... El magisterio constitucional que permite a los Tribunales Constitucionales generar pautas para la intelección de todo el ordenamiento jurídico; ...

La prevalencia del derecho a la libertad frente a cualquier restricción, bajo la fórmula de” in dubio pro libertate, et favor libertatis”,...

El criterio de estabilidad doctrinaria o “stare decisis”... (Gómez Serrano, Laureano. Las Técnicas en la Interpretación Constitucional. Hermenéutica Jurídica. Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Colombia, 2008, pp. 229-231)”.

Hakansson-Nieto, siguiendo a Hesse, agrega a los tradicionales principios de interpretación constitucional, el principio *pro homine*:

“... El principio de unidad

La Constitución es un ordenamiento completo, integral, en el que cada una de sus disposiciones debe armonizarse con las demás. En la Constitución no caben contradicciones internas; por el contrario, la actitud debe ser la de encontrar coherencia a partir del conjunto de principios que deben aplicarse y a los que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en su conjunto.

... El principio de corrección funcional

Al realizar su labor de interpretación, el juez no puede desvirtuar las funciones y competencias que el constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales,

De modo tal que el respeto de los derechos fundamentales siempre se encuentre garantizado... En otras palabras, el principio promueve el respeto a las funciones reservadas por la Carta Magna a cada institución política evitando la invasión de otra y, por otro lado, también impide la interpretación cerrada, literal y pensar

que una institución constitucional... pueda ejercer una atribución con carácter absoluto si trae como resultado la afectación de los derechos humanos.

... El principio de función integradora

Acuerdo con este principio, el producto de la interpretación solo podrá ser considerado como válido en la medida en que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes políticos entre sí y la de éstos con la sociedad... Un aspecto importante con relación a este principio es que al Tribunal Constitucional no puede serle indiferente lo que resuelve, limitándose a aplicar automática y asépticamente la regla jurídica constitucional como si fuera una fórmula matemática, puramente lógica como sin discusión; su papel de operador lo obliga a ponderar cuidadosamente las circunstancias y consecuencias de su pronunciamiento...

... El principio de fuerza normativa de la Constitución

Este principio busca otorgar preferencia a los planteamientos que ayuden a obtener la máxima eficacia de las disposiciones constitucionales...

El principio pro homine

El centro del derecho es la persona humana y, por eso, si desea formularse para su promoción debe convertirse en el medio por el cual el ser humano puede alcanzar mayores grados de perfección con el fin de realizar un conjunto de bienes (humanos) que lo ayuden a solventar sus necesidades tanto en su dimensión individual como social. Por lo anterior, de lo que se trata es de poner a la persona humana, y a su dignidad, como el fin supremo de la sociedad y de cualquier comunidad política, lo que significa que toda su actitud debe estar orientada a realizarla y promoverla. (Hakanson –Nieto. Los Principios de Interpretación y Precedentes Vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. Una aproximación. Revista Díkaion, Revista de Fundamentación Jurídica, Año 28-Vol. 23, N°1. Junio. Universidad de La Sabana, Colombia, 2014).

Además de la obligatoria referencia de la dignidad humana y del principio *pro homine*, como eje central de toda interpretación constitucional, para Hernández Valle el principio más importante es el de unidad de la Constitución: "... Ya que la esencia de la Constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal." (Hernández Valle. Rubén. El Derecho de la Constitución. Tomo I, Editorial Juricentro, Costa Rica, 2004).

Es precisamente este principio de unidad de la Constitución a la que remite el artículo 2566 del Código Judicial y que en las demandas de inconstitucionalidad permite el examen de argumentos distintos a los indicados por el activador constitucional.

Del examen de la demanda de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad, establecida en la Constitución de 1941 y que en la actualidad se encuentra consagrada en el artículo 206 de la Constitución Nacional, de competencia privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, reviste las características de una acción pública. Generalmente, tiene efectos *erga omnes* y hacia el futuro y solo de manera excepcional cuando afecte derechos subjetivos, puede tener efectos *ex tunc*.

A tal efecto, tenemos a bien citar el contenido de la norma en mención, la cual es del tenor siguiente:

“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.

Quando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.”

La acción en cuestión, se encuentra desarrollada igualmente, en el Libro IV del Código Judicial, a partir del artículo 2559 y siguientes.

El Doctor César Quintero, definió este medio de control objetivo de la Constitución, en los siguientes términos: “La acción de inconstitucionalidad en Panamá es pública y puede ser libremente ejercida por cualquier persona (natural o jurídica, nacional o extranjera), sin el requerimiento de que el acto que impugna le afecte”. (Quintero, César. Interpretación constitucional. Editorial Mizrachi Pujol, S.A. Panamá, 1999, p.44).

Conocidos los argumentos de los demandantes, se observa que las acciones ensayadas giran en torno a la desigualdad que se produce como consecuencia del contenido de los artículos objeto de reparo, los cuales, a

consideración de estos, crean una distinción entre quienes laboran en el Estado y quienes prestan sus servicios en la empresa privada.

Esa diferencia, en palabras de uno de los demandantes, se produce, básicamente, en atención a lo siguiente:

“..., 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.” (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

Es así que, llegado a este punto, y previo al inicio de nuestras exposiciones en cuanto al fondo de la controversia que nos ocupa, consideramos necesario reiterar el contenido de las disposiciones objeto de reparo, la cuales son del tenor siguiente:

Ley 376 de 31 de marzo de 2023.

“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.” **(Lo resaltado en negrita, es lo que se demanda de inconstitucional).**

“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." **(Lo resaltado en negrita, es lo que se demanda de inconstitucional).**

De los fueros y privilegios.

"Todo lo expresado nos 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 con 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 igualdad ante la ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la República Argentina, 'en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias'.

...” (Cfr. Quintero, Cesar; Derecho Constitucional; T. I; Costa Rica; 1967; p.140 – 142).

Unos de los primeros elementos que destaca dentro del análisis que corresponde a este apartado, es la distinción de la que parte la propia norma, en cuanto a unos y otros cargos de elección popular. Pasamos a explicar.

Los artículos dentro de los cuales se encuentran los párrafos demandados de inconstitucionales, forman parte de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, *Que descentraliza la Administración Pública*.

En ese sentido, y como se ha podido ver hasta este momento, los mismos reconocen un beneficio, *únicamente* a los alcaldes y vicealcaldes, y a los representantes de corregimiento y a sus suplentes; dejándose de lado, al resto de cargos de elección popular.

Por otro lado, pero dentro de esa misma línea argumentativa, observamos que los párrafos demandados de inconstitucionales incurren en una segunda forma de distinción. Veamos nuevamente el contenido de los mismos.

Ley 376 de 31 de marzo de 2023.

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

Artículo 72. ...

No obstante lo anterior, sí 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.” (El resaltado es del Tribunal).

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

Artículo 83. ...

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.” (El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, los párrafos en cuestión no reconocen un beneficio para todo aquel que resulte elegido, ya sea como alcalde o vicealcalde, o como representante de corregimiento o como su suplente; lo que hace la norma, es limitar el beneficio en ella contenido, *únicamente*, para aquellas personas que, para el momento de su elección, ostenten la condición de servidor público.

Esta distinción constituye una limitación que opera en perjuicio de aquellas personas que provengan del sector formal o incluso del informal; ya que, como se observa, el beneficio contenido en la norma, solo le es reconocido a aquel, para el momento de haber sido elegido, se encuentre laborando para el Estado, creándose así una clara discriminación entre unos y otros.

En esa línea de pensamiento, consideramos importante reiterar que, si bien existe la posibilidad de que la ley establezca *distinciones*, las mismas deben encontrarse debidamente justificadas, alejándose éstas en todo momento, de un accionar que pueda resultar discrecional o antojadizo por parte de su emisor.

A tales efectos, resulta ilustradora la siguiente opinión consultiva externada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4

"56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose "en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos" definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable" [Eur. Court H.R., Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la

capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio. En el mismo sentido: Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 48.

57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana. En el mismo sentido: Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 47.

Así las cosas, si analizamos lo contemplado en la norma para la determinación de la constitucionalidad o no de los párrafos demandados, podremos dar cuenta que:

1. En efecto, la norma establece una distinción entre iguales, y
2. La misma adolece una motivación que justifique la referida distinción.

Por otro lado, pero manteniendo este mismo hilo de pensamiento, resalta lo relativo a la licencia con sueldo contenida en los párrafos demandados de inconstitucionales. Veamos.

Ley 376 de 31 de marzo de 2023.

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

Artículo 72. ...

No obstante lo anterior, sí 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.” (El resaltado es del Tribunal).

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

Artículo 83. ...

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.” (El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, a través de los párrafos demandados, se establecen licencias con sueldo, tanto para los alcaldes y vicealcaldes, como para los representantes de corregimientos y sus suplentes.

Este beneficio, y en especial, en la forma en que ha sido contemplado, nos obliga a referirnos a la figura de las licencias en el sector público, las cuales se encuentran reguladas en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por el cual se establece y regula la Carrera Administrativa.

Como elemento previo al análisis de la forma en la que dicha norma regula lo relativo a las licencias, consideramos necesario traer a colación lo indicado en el artículo 4 de la Ley en comento, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 4.** La Carrera Administrativa se fundamenta en los siguientes principios:

1. Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.
2. Incremento de la eficacia de los servidores públicos y de la Administración Pública en general.
3. Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.
4. Competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.”

Es de resaltar igualmente, que la Ley en mención tiene por finalidad desarrollar los Capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título XI de la Constitución de la República de Panamá, los cuales regulan los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la Administración Pública, y establece un sistema de administración de recursos humano para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

Entrando ya de lleno en lo que nos interesa, tenemos que en el Capítulo IV de la Ley en comento, denominado *Ausencias Justificadas*, se indica lo siguiente:

“Artículo 86. Las licencias son las ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos. Su trámite deberá estar debidamente reglamentado.”

“Artículo 87. Habrá tres clases de licencias: con sueldo, sin sueldo y especiales.”

“Artículo 88. Las licencias con sueldo se otorgan por:

1. Estudios.
2. Capacitación.
3. Representación de la institución, el Estado o el país.
4. Representación de la asociación de servidores públicos.”

“Artículo 89. Las licencias sin sueldo se conceden para:

1. Asumir un cargo de elección popular.
2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.
3. Estudiar.
4. Asuntos personales.”

Lo aquí indicado resulta particularmente importante en el caso que nos ocupa, ya que, aun y cuando no constituye una norma de rango constitucional, lo cierto es que define, *en el caso de los servidores públicos*, los parámetros dentro de los cuales se debe conceder uno u otro tipo de licencia.

Cuando se observan los presupuestos *legales* para la concesión de una u otra licencia, podremos dar cuenta que, *en términos generales*, se otorga una licencia con sueldo cuando la ausencia guarda relación con la labor desempeñada; mientras que, en el caso de las licencias sin sueldo, igualmente, *en términos generales*, se conceden cuando el motivo de la ausencia no guarda relación con el ejercicio del cargo.

En ese sentido, es de destacar, que el artículo 89 arriba citado, al definir los supuestos bajo los cuales resultaría viable el otorgamiento de una licencia sin sueldo, coloca de primero, *el asumir un cargo de elección popular*.

Así las cosas, al dictarse dicha disposición *legal* en desarrollo de los Capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título XI de la Constitución Política; y, atendiendo a Principios como los de igualdad de trato, equidad y justicia, en la que esta se sustenta; no podemos desconocer que la misma se erige en un instrumento de

referencia, llamado a dar claridad, en lo que a relaciones laborales dentro del sector público respecta.

Por lo arriba indicado, la idea de conceder, a una persona electa, que previamente ocupaba un cargo público, la posibilidad de elegir el salario que devengará, constituye una evidente ruptura del principio de igualdad consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política; habida cuenta que, quienes previamente laboraron en el sector privado, solo pueden aspirar a una licencia sin sueldo, lo que trae como consecuencia un privilegio irracional e injustificado, el cual carece de objetividad y resulta desproporcionado frente a las otras personas que resultaron elegidas para el cargo, pero que en este caso, trabajan en el sector privado.

A nivel convencional, las consideraciones hasta ahora desarrolladas encuentran su sustento en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales son del tenor siguiente:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“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 resaltado es del Tribunal).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

“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:

- ...
 i) Un salario equitativo **e igual por trabajo de igual valor**, sin distinciones de ninguna especie;
 ...” (El resaltado es del Tribunal).

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

117

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

En la línea de los planteamientos hasta ahora expuestos, destaca el siguiente pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239

“81. La Convención Americana, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no contiene una definición explícita del concepto de “discriminación”. Tomando como base las definiciones de discriminación establecidas en el Artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Artículo 1.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “Comité de Derechos Humanos”) ha definido la discriminación como:

“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”. (El resaltado es del Tribunal).

Lo hasta ahora expuesto nos lleva a afirmar, que ciertamente, los párrafos objeto de reparo, crean un privilegio injustificado a favor de quienes laboren en el Estado para el momento de su escogencia en una contienda electoral.

Del salario.

“Al definir su campo temático, el informe del Seminario sobre “Propuestas de Transformación Productiva con Equidad y Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, expresa “...se ha avanzado en la identificación de un núcleo irreductible de DESC que incluirían el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda y la educación (a los cuales se ha sugerido agregar el derecho al trabajo por ser la fuente general de provisión de bienes y servicios para acceder a los cuatro derechos referidos)”.

Esta conclusión representa un avance importante en la elaboración conceptual en esta materia.

La identificación del derecho al trabajo como integrante del núcleo fundamental de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, determina que no puede plantearse un proceso de transformación productiva con equidad que no respete estos derechos." (Cfr. Martínez Salguero, Luisa; Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Relaciones Laborales; <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12010.pdf>)

Nuestra Constitución Política, al referirse a *El Trabajo*, contempla, entre otras consideraciones, 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." (El resaltado es del Tribunal).

"Artículo 66. La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio. (El resaltado es del Tribunal).

En los trabajos por tarea o pieza, **es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada.**

El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores." (El resaltado es del Tribunal).

"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." (El resaltado es del Tribunal).

De los artículos transcritos se pueden desprender los siguientes elementos:

1. Que el salario es una contraprestación que surge como consecuencia de la relación laboral,
2. Que la finalidad del mismo es cubrir las necesidades normales de la familia del trabajador y mejorar su nivel de vida, y

3. Que en idénticas condiciones, corresponde, siempre, igual salario o sueldo.

Así las cosas, si tomamos en cuenta lo arriba indicado y lo contrastamos con el contenido de los párrafos objeto de reparo, veremos que nuevamente, se desatiende el mandato constitucional. Pasamos a explicar.

Dentro de los párrafos demandados de inconstitucionales se encuentran las siguientes frases:

Ley 376 de 31 de marzo de 2023.

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

Artículo 72. ...

No obstante lo anterior, sí 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.**” (El resaltado es del Tribunal).

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

Artículo 83. ...

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.**” (El resaltado es del Tribunal).

Cuando se analiza con detenimiento los segmentos que en esta ocasión hemos resaltado, se verá que la persona elegida podrá acogerse a una licencia *con sueldo*, de su trabajo anterior, para entonces empezar a ejercer el cargo para el que haya resultado electo.

Lo anterior implica que, quien haya resultado electo, de acogerse a la licencia con sueldo contemplada en la norma, estaría ejerciendo un cargo por el cual no recibiría una contraprestación de parte de la entidad para la cual efectivamente labora; y, por otro lado, estará recibiendo un salario, pero de una

entidad para la cual no estaría trabajando, y para la cual no lo hará, al menos mientras ejerza el cargo de elección; todo esto, dentro del contexto del servicio público.

En ese marco conceptual, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 71. Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, **las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador.** La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.” (El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, lo que hace la disposición constitucional, es impedir, aun mediando pacto en tal sentido, que a los trabajadores le puedan llegar a ser desconocidos derechos que previamente les hubieren sido reconocidos.

Esta protección se enmarca en lo que la doctrina y jurisprudencia nacional ha denominado como *Derechos Adquiridos*, encontrándose entre estos, el derecho al salario.

Partiendo de lo anterior, reiteramos que en el caso que nos ocupa se produce una vulneración en dos vías; ya que, quien haga uso de la licencia contemplada en la norma, por un lado, laborará en una entidad, pero esta no le pagará un salario; y por el otro, recibirá un salario, pero de una entidad para la cual no presta servicio alguno.

Es así, que cuando se analiza el artículo 71 en concordancia con el 65 y 66 constitucionales, veremos que el derecho al pago de un salario surge como consecuencia de la prestación efectiva de un servicio; presupuesto, que en el caso que nos ocupa, no se cumple, ya que, quien estaría pagando el salario, no sería quien efectivamente estaría recibiendo el servicio, vulnerándose adicionalmente y como consecuencia de lo anterior, el artículo 302 constitucional, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 302.

...

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." (El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, la disposición en cuestión **obliga a los funcionarios a que desempeñen sus cargos de manera personal**, exigencia que se estaría desatendiendo, de optarse por la utilización del beneficio de la licencia con sueldo contenida actualmente en la norma; ya que, como se desprende del solo concepto, se estaría cobrando un salario sin desempeñar las funciones inherentes al mismo y de manera personal como lo mandata la Constitución Política.

En ese orden de ideas, consideramos oportuno traer a colación la Sentencia del Pleno de trece (13) de marzo de 2019, a través de la cual se indicó lo siguiente:

"... es importante agregar que el ejercicio de la función pública **conlleva a que el servidor ejerza sus tareas en tiempo real 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." (El resaltado es del Tribunal).

Por otro lado, consideramos necesario referirnos al artículo 67 constitucional, el cual reza de la siguiente manera:

"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."

El principio de igualdad contenido en la disposición citada, exige la concurrencia de un elemento que resulta esencial a fin que este pueda ser exigido, siendo este, que el trabajo se realice en idénticas condiciones; entendiéndose por ello, que su ejecución debe realizarse, en el mismo cargo o posición, en un mismo horario y con iguales derechos y obligaciones.

En ese sentido, debemos tener presente, que los cargos de alcalde, vicealcalde, representante de corregimiento y suplente de representante de corregimiento, se encuentran debidamente regulados en la ley, no existiendo

distinciones entre iguales, en lo que respecta a sus responsabilidades y atribuciones.

Partiendo de lo anterior, si realizáramos una proyección, tomando en cuenta los supuestos contenidos en los artículos a los que hasta ahora nos hemos venido refiriendo, veremos que, a través de los párrafos demandados de inconstitucionales, se abre la posibilidad, a que exista una multiplicidad de salarios, en los mismos cargos; ello, en función de la posibilidad de acceder a una licencia con sueldo, pero solo para aquellas personas que provengan del sector público.

Lo anterior, crea una situación en donde con claridad, se rompe el principio contenido en el artículo 67 constitucional; infracción que resultaría perfectamente replicable en cualquiera de los cargos a los que hasta ahora nos hemos venido refiriendo.

Para culminar, consideramos oportuno indicar, que en un tema similar al que nos encontramos analizando en esta oportunidad, esta máxima corporación de justicia se pronunció en los siguientes términos:

Sentencia de 14 de marzo de 2022

“Advierte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que las disposiciones citadas están inmersas en la Ley que desarrollo el Título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá (Regímenes Municipal y Provincial), la cual promueve ‘un proceso de descentralización sistemática de la Administración Pública en los municipios para lograr el desarrollo sostenible e integral del país, mediante la delegación y el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Órgano Ejecutivo, en forma gradual, progresiva, ordenada, regulada y responsable’. (cfr. Art 1 de la Ley No.37 de 29 de junio de 2009).

...

Ahora bien, observa esta Corporación de Justicia que los artículos donde se encuentran contenidas las frases demandadas, tienen como propósito que los Representantes de Corregimiento, sus suplentes, los Alcaldes y los Vicealcaldes, electos, puedan beneficiarse con una licencia dependiendo del cargo público o privado que ejercían mientras dure su ausencia. No obstante, al establecerse la licencia ‘... con sueldo ...’ conlleva un fuero o privilegio para los Representantes de Corregimientos, sus suplentes, los Alcaldes y los Vicealcaldes, electos, en detrimento de otras personas que, en principio, se encuentran en la misma situación. Y es que, este distingo implica una limitación o

restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se encuentran en la misma situación que otras, que, reciben un trato favorable.

...

Al respecto, es importante insistir que el ejercicio de la función pública conlleva a que el servidor público 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.

...

Finalmente, dada la obligación de la Corte Suprema de Justicia de realizar el examen de las palabras tachas de inconstitucional, no solo respecto a las normas invocadas expresamente por el accionante, sino también frente a la totalidad del texto constitucional, comparte esta Superioridad lo señalado por el Procurador de la Administración, al considerar la infracción del numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política, que dispone que es prohibido a la Asamblea Nacional expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución, ya que las palabras atacadas no se avienen con el texto no con el espíritu de la norma constitucional citada.”

Las razones hasta ahora expuestas llevan a este Pleno a concluir que, a través de los párrafos demandados de inconstitucionales, en efecto, se han vulnerado las disposiciones aducidas como infringidas, motivo por el cual, procederemos a pronunciarnos en ese sentido.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** los párrafos *“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 el párrafo *“No*

124

obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de Alcalde y Vice Alcalde, 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 de 31 de marzo de 2023.

Notifíquese y Cúmplase,

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los _____ días del mes de _____ de 20____
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**



**MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA**



**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**



**ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA**



**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**



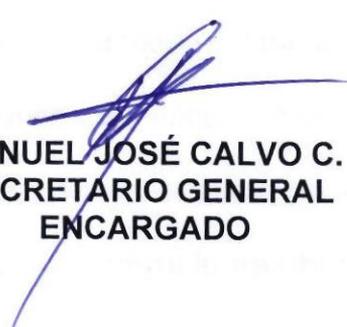
**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

CON VOTO RAZONADO

CON VOTO RAZONADO


MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL
ENCARGADO

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 27 días del mes de junio
de 20 24 a las 8:35 de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado
Procurador de la Administración

CON VOTO RAZONADO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Roberto Ruíz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional un párrafo 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 un párrafo del artículo 83 de la Ley 37 de 2009, que fue modificada por el artículo 2 de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones.

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO

Respetuosamente, debo manifestar que estoy de acuerdo íntegramente con los motivos que sirvieron de fundamento para la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de esta máxima corporación de justicia en la presente Resolución. Ello es así, ya que, si bien la infracción de una sola norma constitucional reviste la entidad suficiente para la declaratoria de inconstitucional, el contexto del debate constitucional abordado merecía un mayor y profundo análisis y desarrollo, para, incluso, identificar otras normas constitucionales lesionadas con el acto legislativo reprochado.

En efecto, por ejemplo, respecto a la violación de los artículos 67 y 71 de la Constitución Política, sostenemos la relevancia de dichas disposiciones constitucionales, con el caso que nos ocupa, ya que la situación que se nos plantea se refiere al supuesto que un trabajador, específicamente, un servidor público, renuncie a su salario y, en reemplazo del mismo, sea beneficiado con otro, por un cargo que no esta ejerciendo personalmente. Esta situación, no solamente pone de relieve la infracción constitucional por trato desigual e injustificado para un grupo de servidores públicos (artículo 19 y 20, en armonía con el artículo 71 de la Constitución), sino que, tal y como lo consigna la decisión que acompañamos, genera una vulneración constitucional en doble vía, al renunciar a un derecho adquirido como, efectivamente, lo es el salario (artículo 71 de la Constitución).

Dicha irregularidad legal es inconsistente e incongruente con la interpretación Constitucional que este Pleno ha adoptado en el pasado, tales como el fallo del doce (12) de enero de dos mil veinticuatro (2024), que declara inconstitucional que los servidores públicos devenguen un decimo tercer mes distinto al de los trabajadores de la empresa privada, y cuya esencia es la equiparación de derechos y obligaciones entre los servidores públicos y los demás trabajadores de la República de Panamá.

Considero oportuna la ocasión para proporcionarle al lector información que le permitirá comprender la dinámica para la toma de decisiones en un cuerpo colegiado, como lo es el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En ese sentido, no deviene en innecesario aclarar que las decisiones finales del Pleno representan la postura de la mayoría de los magistrados y no, únicamente la postura del miembro del Pleno que funge como magistrado o magistrada ponente. Es decir, al suscribir la decisión, se está prohiendo, por cada despacho, el razonamiento, la argumentación y los motivos que llevan a la conclusión de la sentencia y que se plasma en su parte resolutive.

Ahora bien, es cierto que cada miembro que conforma esta Corporación de Justicia tiene el derecho a disentir de la parte resolutive, en cuyo caso puede emitir un Salvamento de Voto. Pero, también existe la posibilidad que, aun estando de acuerdo con la parte resolutive, discrepe, total o parcialmente, de los argumentos consignados y desarrollados en la sentencia, con lo cual puede servirse de emitir un Voto Razonado. Lo anterior, bajo el entendimiento que, lo deseable e, inclusive, razonable, para beneficio del lector, es que el ejercicio de este derecho inherente del cargo, se realice con referencia de la ubicación de cuáles son aquellas secciones del fallo con las que no se está de acuerdo. Lo antes dicho, considerando que, previo a la emisión de una decisión final,

todos los miembros que integran el Pleno de esta Corporación de Justicia han tenido la debida oportunidad de conocer los fundamentos que sustentan la ponencia o propuesta de decisión para, en caso de estimarlo necesario, aportar para la construcción de la mejor decisión posible; incluyendo la posibilidad de sugerir modificaciones, adiciones y supresiones; de tal suerte, se tenga oportunidad para conocerlas, considerarlas y debatirlas.

Fecha ut supra.

OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado

MANUEL JOSÉ CALVO C.
Secretaria General, Encargado

ENTRADA N°.32539-2023

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ, EN SU PROPIO NOMBRE, CONTRA FRASES DE LA LEY N°37 DE 2009.

**VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO
CECILIO CEDALISE RIQUELME**

En esta ocasión y, con mi respeto de siempre, debo señalar que comparto la decisión proferida; no obstante, debo puntualizar ciertas reflexiones sobre algunos aspectos de la parte motiva de la sentencia.

En primer lugar, cabe resaltar, que gran parte del análisis que se desarrolla, se centra en una comparación con normas de rango legal, lo que refleja que el estudio realizado se aleja del propósito de esta acción.

En segundo lugar, se observa que en otra parte de las consideraciones, se invocan normas de la Constitución Política, cuyo contenido no regula lo que se discute en esta ocasión, tal es el caso de los artículos 67 y 71 de la Carta Magna. Por tanto, el análisis tiene trazos de poca centralidad constitucional.

Fecha Ut Supra

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO**