

MAGISTRADO PONENTE: CECILIO CEDALISE RIQUELME
ENTRADA NO. 94163-2021

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR ROBERTO RUIZ DÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA LAS PALABRAS “CON SUELDO” CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 72 Y 83 DE LA LEY NO. 37 DE 29 DE JUNIO DE 2009, QUE DESCENTRALIZA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NO. 26314 DEL 30 DE JUNIO DE 2009.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O

Panamá, catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022).-

V I S T O S:

El licenciado **ROBERTO RUIZ DÍAZ**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, reformada a través de la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015.

Una vez admitida la demanda, mediante providencia de cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), se le corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de los alegatos, oportunidad que no fue aprovechada por ninguna de las partes.

I. LAS PALABRAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

La acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad de las palabras “con sueldo”, contenidas en los artículos 72

y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, que a la letra dicen:

*“**Artículo 72.** El Representante de Corregimiento y su suplente electo gozarán de licencia con sueldo en el cargo público, no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”. (Resalta y subraya el accionante)*

*“**Artículo 83.** El Alcalde y el Vicealcalde electo gozarán de licencia con sueldo en el cargo público. No podrán ser despedidos y el tiempo de licencia les será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”. (Resalta y subraya el accionante)*

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El proponente de la presente acción arguye que las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, deben ser declaradas inconstitucionales porque trasgreden el artículo 17 de la Constitución Política de Panamá, norma constitucional que es del tenor siguiente:

*“**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”.

Explica el propulsor constitucional que la violación del artículo citado se produce de forma directa por comisión, pues los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37

de 2009, contemplan situaciones no enmarcadas en la Constitución Política y su aprobación por parte de la Asamblea Nacional de Diputados no garantizó su cumplimiento, pues incluye en su redacción las palabras CON SUELDO para referirse al derecho que tiene el servidor público que es electo popularmente, para seguir recibiendo su salario íntegro sin siquiera trabajarlo, ya sea simultáneamente o en horario diferente, pues afirma que por el hecho de ser elegido eso le da tal prerrogativa.

Por otro lado, expone el activador constitucional que las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la administración pública”, infringen el artículo 19 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

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

Quien activó la jurisdicción constitucional considera vulnerado el artículo 19 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por comisión, por cuanto las palabras demandadas establecen situaciones prohibidas por la Carta Magna, pues dictaminan que ciertos candidatos se puedan beneficiar, en detrimento de otros, al poder obtener, si son electos, una licencia con sueldo sin trabajar en el sector público, frente a aquellos que resultan elegidos y laboran para el sector privado, pues en este último caso, los mismo solamente pueden acceder a una licencia simple, es decir, sin sueldo.

Otra disposición que aduce como vulnerada el gestor constitucional es el artículo 302 del Estatuto Fundamental, que dispone lo siguiente:

“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 en base al 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."

El accionante arguye que la disposición constitucional citada es vulnerada de manera directa por comisión, ya que las palabras que se analizan y que se encuentran contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la administración pública", incluyen el derecho a percibir un emolumento sin haberlo laborado personalmente, estando en dicho momento también recibiendo otro salario como funcionario electo por votación popular.

Continúa sustentando el accionante que el artículo 302 de la Carta Magna busca establecer el marco del porque se recibe un salario y señala que quien lo reciba será aquél que realice una función de forma personal y en donde pongan el máximo de su capacidad para obtener frutos y beneficios para el Estado. Agrega, que hay regulaciones que permiten percibir dos (2) ingresos, pero que no pueden devengarse en jornadas simultáneas.

En ese sentido, manifiesta que la norma superior no contempla la licencia con sueldo para ejercer otra función en el mismo Estado.

Culmina el demandante señalando la infracción del artículo 303 de la Constitución Política, que textualmente señala lo siguiente:

"Artículo 303. *Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.*

Las jubilaciones de los servidores públicos se fundarán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables".

De acuerdo con el activador constitucional el artículo 303 de la Constitución Política es vulnerado de manera directa por comisión, por razón que prohíbe que

los servidores públicos puedan percibir dos (2) o más salarios pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, y que éstos no pueden desempeñarse en puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

En ese sentido, el demandante señala que de acuerdo con el artículo 303 de la Carta Magna, el funcionario se obliga a realizar personalmente las tareas a las que debe dedicar la mayor de sus capacidades para poder devengar un sueldo, por lo que estima que debe entenderse que quien está trabajando sus ocho (8) horas diarias en un lugar, no puede estar en otro sitio haciendo lo mismo por otro salario.

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el representante del Ministerio Público de Turno, Procurador de la Administración, por medio de la Vista Número 1483 de 21 de octubre de 2021, visible de fojas 19 a 30, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Roberto Ruiz Díaz, quien actúa en su propio nombre y representación, solicitando que se declare que **SON INCONSTITUCIONALES** las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, porque viola los artículos 17, 19, 163 (numeral 1), 302 y 303 de la Constitución Política.

A juicio del Pleno, resulta conveniente reproducir en lo sustancial la Vista comentada. Veamos:

“Desde nuestra perspectiva el artículo 72 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, tiene como propósito que el Representante de Corregimiento y su suplente, electos, puedan beneficiarse con una licencia dependiendo del cargo público o privado que ejercían. Lo propio ocurre con el artículo 83 de ese mismo cuerpo normativo, cuando establece que el Alcalde y el Vicealcalde electos gozarán de licencia, dependiendo del destino oficial o de aquél que tenía en la empresa privada.

El escenario planteado representa un fuero o un privilegio para las personas que ocupaban un cargo público, pues se beneficiarán con una licencia con sueldo, en detrimento de aquéllas que provienen de la empresa privada a quienes les corresponde una licencia sin sueldo.

La circunstancia que se describe supone que el legislador ha propiciado la creación de situaciones injustas a favor o en beneficio de determinadas personas en perjuicio de otras.

Es esa la razón por la que el artículo 19 de la Constitución Política prohíbe los fueros o privilegio para quienes, en principio, se encuentren en la misma situación.

....

Al aplicar la doctrina transcrita alusiva al principio de igualdad ante la ley al supuesto en estudio, se evidencia que las palabras "...con sueldo..." contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, son infractoras del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por encontrarnos ante un distingo que entraña una limitación o una restricción injusta; es decir, un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación jurídica que otras.

Esas mismas razones son las que dan lugar a la violación del artículo 17 del Estatuto Fundamental, habida cuenta que el legislador no ha asegurado la efectividad del derecho social al trabajo en igualdad de condiciones.

...

En esa misma dirección, manifestamos que la inconstitucionalidad mencionada en el párrafo previo alcanza al artículo 302 del Estatuto Fundamental, porque indica que los deberes y los derechos de los servidores públicos, así como los requerimientos para los nombramientos, entre otros, serán determinados por la Ley, pero entendiéndose que el Órgano Legislativo debe preservar el principio de la limitación jurídica de la voluntad del Estado para evitar cercenar los legítimos privilegios de los ciudadanos, como ha ocurrido con las palabras "...con sueldo..." contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, bajo examen.

...

La violación a la Carta Magna por cuenta del Órgano Legislativo al expedir las palabras "...con sueldo..." contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, se hace más evidente cuando se analiza el artículo 303 del Estatuto Fundamental, que preceptúa que los servidores públicos no podrán percibir dos (2) o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

En relación con ese tema, este Despacho estima necesario aclarar que la cláusula de reserva legal o la delegación que el artículo 303 de la Carta Magna le permite al legislador al decir “salvo los casos especiales que determine la Ley” conculcan el principio de la Unidad Constitucional, puesto que ignora el estudio de interpretaciones sistemáticas.

*Decimos esto, porque ya quedó explicado en los párrafos previstos que en el supuesto bajo análisis hay una evidente infracción al principio de igualdad consignado en el artículo 19 de la Carta Magna, **por darse un distingo entre personas que se encuentran en condiciones iguales o similares en lo que respecta a la licencia a la que tienen derecho por laborar en el sector público o privado** el Representante de Corregimiento, su suplente, así como el Alcalde y el Vicealcalde, electos, de allí que o resulta factible que el artículo 303 constitucional abra la posibilidad que la Ley establezca excepciones a la prohibición de recibir dos (2) o más sueldos pagados por el Estado ni desempeñar puesto con jornada simultáneas de trabajo.*

...

Ese mismo control de la constitucionalidad ha de llevar al Tribunal a reforzar el concepto que 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, son inconstitucionales por las razones antes analizadas.

Todo lo explicado en las líneas previas se resume en lo indicado en el artículo 163 (numeral 1) de la Constitución Política que señala que es prohibido a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen su letra y su espíritu”.

(fs. 19-30)

IV. FASE DE ARGUMENTOS ESCRITOS

Conforme lo establece el artículo 2564 del Código Judicial, una vez recibida la opinión del Procurador de la Administración, se fijó en lista el asunto y se hizo publicar un edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado presentaran argumentos escritos, sobre la Acción de Inconstitucionalidad. No obstante, se advierte que dicha oportunidad no fue utilizada por el activador constitucional, ni por ninguna otra persona.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

En virtud de las consideraciones anteriores, vencido el término para presentar argumentos sobre el caso, con la única intervención del actor, este Tribunal procederá al examen de constitucionalidad de la norma impugnada.

1- Competencia:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propagan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

2- Legitimación activa:

En el presente caso, la Demanda de Inconstitucionalidad ha sido propuesta por el licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, quien comparece en ejercicio de la acción popular, lo que permite corroborar que reúne las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República.

3- Problema Jurídico:

La presente acción de control constitucional tiene como objeto examinar la constitucionalidad de las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, por ser violatoria de los artículos 17, 19, 302 y 303 de la Constitución Política de Panamá.

4. Análisis de los cargos:

El activador constitucional hace alusión a que las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, viola varias normas constitucionales. Siendo los artículos

17, 19, 302 y 303 de nuestra Carta Magna.

Dentro de dicho contexto, esta Corporación de Justicia, en Pleno, procede a analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, y en virtud del principio de universalidad constitucional, no sólo se abocará a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional, sino que serán confrontados con todos los preceptos de la Constitución, situación prevista en el artículo 2566 del Código Judicial.

Para mayor claridad y comprensión de lo que corresponde analizar, veamos el contenido íntegro de las normas que incluyen las palabras demandadas, con el fin de tener una perspectiva amplia y clara de lo que se impugna. Es decir, identificar el contexto dentro del cual se encuentran inmersas las palabras demandadas. Veamos:

“Artículo 72. El Representante de Corregimiento y su suplente electo gozarán de licencia con sueldo en el cargo público, no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”.

“Artículo 83. El Alcalde y el Vicealcalde electo gozarán de licencia con sueldo en el cargo público. No podrán ser despedidos y el tiempo de licencia les será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”.

Advierte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que las disposiciones citadas están inmersas en la Ley que desarrolla el Título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá (Regímenes Municipal y Provincia), 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)

En ese contexto es oportuno mencionar que la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009, reformada a través de la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015, señala que la descentralización tiene como objetivo principal, lo siguiente:

“Artículo 7. *La descentralización tiene el objetivo de acercar las decisiones de la Administración Pública a la ciudadanía, trasladando las funciones públicas al nivel de gobierno más cercano a ella, de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley, en un marco que promueve la democracia y la eficiencia económica, favoreciendo el diálogo público-privado, para promover la capacidad de los territorios y alcanzar una mayor eficacia del gasto público, para mejorar la provisión de los servicios básicos y agilizar la gestión pública”.*

Ahora bien, observa esta Corporación de Justicia que los artículos donde se encuentran contenidas las frases demandadas, tienen como propósito que los Representantes de Corregimientos, 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, el Doctor César Quintero, en su obra Derecho Constitucional, al comentar el artículo 21 de la Constitución Política de 1946, que es ahora el artículo 19 de la Constitución vigente, citado en diferentes fallos de esta Corporación de Justicia, expuso lo siguiente:

“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 distingo entraña una limitación o restricción

injustas; 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, 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 la 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'.

...

Asimismo en fallo de 25 de enero de 1952 -por el cual se negó una demanda contra la Ley Orgánica de Educación- la Corte Suprema manifestó que: 'La igualdad que contempla el invocado artículo 21 no tiene como finalidad la de que todo sea reducido a un cartabón predeterminado o que las situaciones jurídicas distintas sean reguladas por una sola norma invariable' (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, T. I, Costa Rica, 1967, p. 140-142)

Es oportuno además, exponer algunas consideraciones emitidas por el Pleno de la Corte Suprema acerca del alcance y profundidad del principio de no discriminación y de igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 19 y 20 de la Constitución, respectivamente. Veamos:

En Sentencia del 5 de julio de 2012, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver una acción de inconstitucionalidad, señaló lo siguiente:

"...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

La lectura de esta disposición refiere también una serie

de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas. Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.

Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.

En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada "igualdad ante la Ley" que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

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

Lo anterior se ha complementado, de alguna manera, con el fallo del 5 de octubre de 2018, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, (Entrada 1250-16) acerca de una acción de inconstitucionalidad, donde se estableció lo siguiente:

"...se ha determinado su contenido a través de copiosa jurisprudencia, estableciendo que el mismo se desdobra en dos manifestaciones la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

*En ese mismo orden de ideas, es conveniente señalar que la recta interpretación del principio de igualdad ante la Ley, conduce a que ésta al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva sobre el principio de no discriminación e igualdad ante la Ley se ha pronunciado este Pleno de la Corte en reiteradas ocasiones...
En materia de derechos constitucionales, corresponde por ello, también, ser interpretado armónicamente, para hallar un marco de correspondencia recíproca..."*

De manera que, este Tribunal Constitucional es del criterio que las palabras "con sueldo" contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009, contravienen el artículo 19 de la Constitución Política, que se refiere a la prohibición de fueros y privilegios. La violación de la Norma Fundamental se da porque las palabras impugnadas establecen un distingo que entraña una limitación o una restricción injusta; es decir un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se encuentran en la misma situación jurídica que otras.

Bajo esas mismas razones, considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se da la infracción del artículo 17 de la Constitución Política, que establece que es responsabilidad de las autoridades de la República 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.

Es oportuno anotar, que la Norma Constitucional aludida advierte, dentro del conglomerado de las normas que componen el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales de toda persona, la consideración "como mínimos" de los derechos y garantías consagradas por la Constitución a favor de

aquellas. Adicional, se aprecia la no exclusión que poseen otros derechos fundamentales de ser reconocidos a favor de estas personas. Es decir, se colige que los mismos no se limitan a los otorgados en la Constitución, sino que se deja abierta la posibilidad de reconocimiento de aquellos contemplados en otras normativas, tal es el caso de los Convenios sobre Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Lo anteriormente planteado, ha sido reconocido de manera expresa por este Alto Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, siendo una de ellas, la Sentencia de 12 de febrero de 2015, mediante la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

"Advierte el Pleno de esta Corporación de Justicia, que la reforma Constitucional de 2004 al introducir un párrafo al Artículo 17 de nuestra Constitución Nacional, permitió que el intérprete de esta Carta Magna pueda efectuar un análisis de los distintos Convenios sobre Derechos Humanos, con el propósito de hacer cumplir la Constitución, pues, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 17 Constitucional, 'los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimo y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona'. De esta forma todos los Convenios sobre Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que equivale decir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, siendo el principal instrumento de la región sobre Derechos Humanos, debe cumplirse como una norma constitucional más".

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.

En este mismo sentido se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017), que declaró inconstitucional el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. Veamos:

“El tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, señala que “Los Diputados o Diputadas Suplentes devengarán una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Nacional...”

En la doctrina estos términos de dieta y emolumentos se aplican a los funcionarios parlamentarios. El primero se devenga cuando participan en las Comisiones y emolumentos, cuando se refieren a sueldo y gastos de representación.

...

De lo antes reseñado, debe advertirse que la Constitución en sus diversas etapas y cambios, ha venido estableciendo con mayor detalle el estadio de funciones en que el Diputado tiene derecho a una retribución, distinguiendo así que los miembros legislativos percibirán salario y los demás emolumentos inherentes al cargo durante las sesiones ordinarias y extraordinaria; es decir, en el período de tiempo por el cual fue elegido y desempeña sus funciones, lo cual hace más claro que la naturaleza del reemplazo o suplencia ha sido motivada por el constituyente con el fin único de que la función legislativa no se vea mermada por la ausencia de los Diputados. Por ende, dada la ausencia del principal, el Suplente pueda ocupar el cargo y en razón de ello le sea retribuida dicha función. Por tanto, debe quedar

claro que mientras el Suplente no ocupe la curul como Diputado, no desempeña funciones públicas y no puede mantener beligerancia en las sesiones, ni mucho menos en otras actividades legislativas. Además, los emolumentos se fijaban por Ley, los cuales eran aplicables a los suplentes cuando ejerciesen el cargo del principal.

No cabe duda pues, que cuando se aprobó el artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, no se tomaron en consideración los postulados que caracterizan la figura de la suplencia, que como hemos visto ha venido siendo establecido a lo largo de nuestra historia constitucional sin mayores variantes, al punto que en la actualidad aún se mantenga en la Constitución la naturaleza original de la función y el momento en que el Suplente de Diputado ejerce el cargo del Diputado principal.

Como complemento a lo anteriormente expuesto, el Pleno considera oportuno hacer referencia a lo dispuesto en el Código Administrativo sobre los supuestos en los cuales el servidor público se puede ausentar de su cargo. Recordemos que esta normativa rige como regla general para toda la administración pública, y, por tanto, sirve a la función legislativa como norma adicional o supletoria a su Reglamento Interno, en este tema. El artículo 813 de la excerta citada establece lo siguiente:

“Artículo 813. Toda licencia da lugar a una falta temporal que se llena con el respectivo suplente, a menos que el que concede la licencia a otro empleado tenga derecho a libre nombramiento y remoción (sic) y quiera nombrar un interino mientras dure la licencia. Se exceptúa también el caso en que el que obtenga la licencia sea un empleado de hacienda que haya asegurado su manejo y quiera dejar un recomendado sirviendo el destino bajo su responsabilidad, pues entonces no entra el suplente, y el empleado y su recomendado son mancomunada y solidariamente responsables de las faltas que este último pueda cometer”.

Por su parte, el artículo 823 del mismo texto jurídico, expresa lo que sigue:

“Artículo 823. Son faltas absolutas las que provienen de renunciaciones o excusas admitidas, de destitución o de declaratoria de vacantes. Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes y en los demás, por nueva

elección; pero mientras esto se verifique, entrarán a funcionar los suplentes”.

....

En ese sentido, la norma es suficientemente clara en señalar que el Suplente entra en funciones conforme a las faltas de los titulares, según sea por licencias, vacaciones, renunciaciones, destituciones, excusas o faltas temporales y absolutas.

Puede afirmarse, entonces, que los Suplentes de Diputados tienen derecho a los emolumentos que les son reconocidos a los Diputados, cuando reemplacen a éstos en las faltas antes descritas.

De allí que la denominación de Suplentes de Diputados se utilice para referirse a éstos cuando no ejercen la función legislativa, pues al reemplazar al Diputado en sus funciones adquiere todas las responsabilidades y derechos del principal, como bien lo ha expresado el demandante al hacer mención del Fallo de este Pleno fechado 22 de marzo de 1991, bajo la ponencia del Dr. César Quintero, en el cual se puntualizó lo siguiente: “Antes de concluir lo referente al examinado artículo 4 del Proyecto, es necesario advertir la impropiedad de hablar de “legislador Suplente”, ya que la denominación correcta, mientras el sustituto no ejerza el cargo, es la de Suplente de Legislador; y, cuando lo ejerce por licencia temporal o por ausencia absoluta del titular, es cabalmente Legislador”. (Consulta de Inexequibilidad de la Ley “Por la cual se desarrollan las normas constitucionales que consagran la inmunidad parlamentaria”)

Sin embargo, el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, sobre las dietas y emolumentos de los Diputados Suplentes, ha creado una situación jurídica distante de lo dispuesto en el estatuto Fundamental, ya que no son fijados por la Ley, sino por la Junta Directiva de dicho órgano, la cual le ha asignado sumas mensuales fijas en concepto de dieta y en concepto de combustible, remuneraciones que no corresponden al elemento de temporalidad de la función que están llamados a cumplir cuando el titular del cargo, previa solicitud de licencia, se separe temporalmente de sus funciones, de conformidad con el primer párrafo del artículo 224 en estudio.

Los razonamientos expuestos permiten al Pleno señalar que el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional vigente, vulnera el artículo 157 de la Carta Fundamental y también el artículo 302 de la Constitución Política, cuyo texto en lo pertinente indica:

“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”.

Tal como hemos expresado, la remuneración que reciben hoy día los Suplentes de Diputados no corresponde al ejercicio de la función por razón de las faltas temporales de los Diputados Principales, sino que la misma ha sido fijada en forma permanente, lo que a todas luces viola el artículo transcrito, pues es obligación de los servidores públicos ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará el derecho a recibir una remuneración justa”.

Sobre el particular, vale la pena resaltar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia abordó el tema en discusión en Sentencia de trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019), que denegó el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto por licenciado JORGE LUIS HERNÁNDEZ, en nombre y representación de los Suplentes de Diputados de la Asamblea Nacional de la República, señores: PASCUAL MACK, HERNÁN ANTONIO MORALES BEITÍA, EDUARDO PAZ, NAIPER ROSALES GUAINORA, LUIS ALBERTO VEGA TELLO, JOSÉ HIGINIO GONZÁLEZ BEDOYA, NUBIA STARNES POLANCO DE DE ICAZA, ENRIQUE ABDIEL PLATA HERNÁNDEZ, MAIRA ESTHER GONZÁLEZ CAMARENA, VÍCTOR MANUEL LEE VÁSQUEZ, JORGE AQUILES DOMÍNGUEZ BARAHONA, DIEGO ENRIQUE LOMBANA FRANCESCHI, ARMANDO GUERRA ANTENCIO, NICOLÁS BEJERANO BEJERANO, ALIDA SPADAFORA MEJÍA DE COLES, GREGORI PINO CHANIS, contra la Resolución Núm. 303-Leg. de 27 de mayo de 2015, dictada por el señor CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, Licenciado FEDERICO A. HUMBERT, mediante la cual ordenó la suspensión del pago de los salarios devengados por los Honorables Diputados Suplentes como funcionarios de otras dependencias del Estado cuando a su vez recibían pagos en concepto de dietas, combustibles y salarios de manera fija por parte de la Asamblea Nacional. Veamos:

“... es importante agregar 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.

Ahora bien, en cuanto a la incompatibilidad en el ejercicio de cargos públicos, la Constitución Política, en su artículo 303 establece, como “Principios Básicos de la Administración de Personal”, que: “Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo...”. (Subraya el Pleno).

Por otro lado, el artículo 302 de la Carta Magna, en su parte final dispone que: “... 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 el caso específico de los Diputados principales y suplentes, el artículo 156 de la Constitución Política, establece las limitaciones y excepciones que estos funcionarios tienen cuando se encuentren ejerciendo el cargo de Diputado. Dicha norma dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 156. Los Diputados principales y suplentes, cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo, no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso. Se exceptúan los nombramientos de Ministro, Viceministro, Director General o Gerente de entidades autónomas o semiautónomas y Agentes Diplomáticos, cuya aceptación sólo produce vacante transitoria por el tiempo en que se desempeñe el cargo. El ejercicio de los cargos de maestro o profesor en centros de educación oficial o particular es compatible con la calidad de Diputado. (Subraya el Pleno).

Como se observa, la norma constitucional al establecer que un Diputado (Principal y Suplente) no puede aceptar “ningún empleo público remunerado”, impide que el mismo ejerza cualquier cargo al servicio del Estado, que tenga legalmente establecido un salario, sueldo u honorario, salvo los cargos de ministro, viceministro, director general o gerente de entidades

autónomas o semiautónomas y agentes diplomáticos, que son empleos o cargos públicos remunerados, que la propia Constitución exceptúa de dicha prohibición.

Ante este escenario, considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que las palabras “con sueldo”, contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009, contravienen 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 ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará el derecho a recibir una remuneración justa.

Aunado a lo anterior, nos remitimos al artículo 303 de la Constitución Política, que dispone que los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

La Norma Fundamental mencionada es lo suficientemente clara para desestimar tajantemente la duplicidad de ingresos aplicable a los servidores públicos o la de ocupar posiciones que exigen jornadas simultáneas de trabajo, salvo excepciones legales.

Por tanto, este Tribunal Constitucional es del criterio que las palabras “con sueldo”, contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009, también vulneran el artículo 303 de la Constitución Política, que señala que los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo excepciones legales, de lo que se colige la prohibición de ejercer, de manera simultánea, dos cargos y percibir por ambos remuneración proveniente del erario público.

Finalmente, dada la obligación de la Corte Suprema de Justicia de realizar el examen de las palabra tachadas de inconstitucional, no sólo 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 ni con el espíritu de la norma constitucional citada.

Por los razonamientos antes señalado, le permiten a la Corte Suprema de Justicia, en pleno, declarar la inconstitucionalidad de las palabras “**con sueldo**” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009”, reformada a través de la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015, al vulnerar los artículos 17, 19, 163 (numeral 1), 302 y 303 de la Constitución Política, y así se procede a declarar.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** las palabras “**con sueldo**” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009, reformada a través de la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.-

CECILIO CEDALISE RIQUELME

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

MIRIAM CHENG ROSAS

MARIBEL CORNEJO BATISTA

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

OLMEDO ARROCHA OSORIO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General