

Situación de los Servidores Públicos en Panamá

Situation of Public Servants in Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.184>

Rosalba M. Chin Ng*

Resumen: Este análisis inicia abordando la usual crítica que la sociedad realiza a la gestión pública a través de un planteamiento que advierte las deficiencias existentes en el servicio público y el régimen laboral de los servidores. Comparamos la situación de Panamá con un enfoque conceptual del servicio público, que algunos organismos internacionales han brindado. Esbozamos mediante este esfuerzo el desarrollo normativo, advirtiendo la posibilidad de encontrar contradictorios en la administración pública. Confrontamos en páginas posteriores cómo la Constitución desarrolla distintos aspectos de los trabajadores públicos, así como el trato diferenciado entre estos y los trabajadores privados en algunos casos. Utilizamos en varios apartes de este trabajo sendos fallos tanto de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia como del Pleno de dicha corporación, para conocer la interpretación jurisprudencial en Panamá sobre temas como la igualdad ante la ley, el derecho a la estabilidad del servidor público y a una remuneración justa, las jubilaciones, entre otros. Desarrollamos aspectos puntuales que abordan las normas de protección laboral hasta la reflexión sobre la propia creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública como parte de ese engranaje necesario para la protección de los derechos del funcionariado en el ámbito laboral. Finalmente quisimos dedicar un aparte que permitiera sugerir a través de un análisis de *lege ferenda* posibles cambios necesarios, tanto a nuestro sistema de gestión pública como a la Constitución Política, considerándolos desde el punto de vista jurídico y fáctico como verdaderos desafíos y oportunidades para nuestro país.

Palabras clave: estabilidad, régimen laboral, servicio civil, servidor público, tribunal administrativo de la función pública

Abstract: This analysis begins by addressing the common criticisms of public administration, highlighting the deficiencies in public service management and the labor framework governing public servants. It compares Panama's situation with international conceptual approaches to public service. This study outlines the normative development of public administration and examines potential contradictions within the system. Further, the research analyzes constitutional provisions related to public workers and explores the differential treatment between public and private sector employees. Jurisprudential interpretations

* Egresada de la Universidad de Panamá de la Licenciatura en Derecho y Ciencias. Maestranda en Derecho de Familia, Niñez y Adolescencia de la Universidad Latina de Panamá y en Estudios Electorales de la Universidad de Las Américas. Con diplomados en Derechos Políticos en la Gestión Penal Electoral de la Universidad de Panamá, en Auditoría Forense de la Universidad de Las Américas, en Gerencia Pública en la Fundación de Estudios Avanzados de Gerencia (IESA), en Mujeres Líderes

from both the Third Chamber and the Plenary of the Supreme Court of Justice are examined on matters such as equality before the law, job stability, fair remuneration, and retirement. The study also addresses labor protection regulations and reflects on the creation of the Administrative Court of Public Function as a crucial mechanism for safeguarding public servants' labor rights. Finally, the study suggests, through a de lege ferenda analysis, potential reforms to the public administration system and the Political Constitution, identifying legal and practical challenges as opportunities for the country's improvement.

Keywords: *Civil service, civil service administrative court, labor framework, public servant, job stability*

I. Introducción

Toda actividad del Estado solo se puede llevar a cabo con la labor de los servidores públicos, uno de los servicios más desprestigiados y menos reconocidos. En este tema convergen las normas y principios del Derecho Administrativo en la Constitución Política de Panamá de 1972, modificada en varias ocasiones (1978, 1983, 1994 y 2004), así como en la Ley de Carrera Administrativa.

La gestión pública y su componente humano siempre han estado bajo la lupa de la opinión pública respecto a funcionarios de altos cargos que utilizan sus posiciones para pagar favores políticos mediante nombramientos discrecionales que deterioran la institucionalidad, generan inestabilidad laboral y el sconsiguiente servicio público deficiente; si bien existe una ilusoria carrera pública (carrera administrativa) al servidor público le falta el reconocimiento de derechos laborales de forma sustantiva, entre otros.

y los Escenarios de la Política Electoral del Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá. Con cursos realizados sobre: "Liderazgo transformacional para una nueva forma de hacer política" [Cohorte 1] y "Políticas públicas hacia la igualdad de género" [Cohorte 2], portal virtual de Flacso Argentina, Atenea, ONU Mujeres, IDEA Internacional y PNUD, 1.er Curso Interamericano "Gobernanza Electoral con Perspectiva de Género" de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, Rep. Dominicana, entre otros. Con experiencia laboral en el Sector Público, principalmente en la Fiscalía General Electoral y en el Tribunal Electoral. Actualmente es subdirectora ejecutiva institucional del Tribunal Electoral.

La pregunta es ¿cómo se encuentra el régimen laboral del servicio público en Panamá y su componente humano frente a los retos institucionales?

Antes de ahondar en esta materia será necesario analizar los elementos que permiten valorar la democracia como fenómeno dinámico y expansivo en América Latina; a lo cual se le dedicará un segmento especial concluida la introducción del tema; y tal como afirma (Carpizo, 2009), la democracia presupone un orden jurídico; la Constitución y el Estado de derecho, para garantizar las libertades y derechos fundamentales de las personas están estrechamente relacionados entre sí.

El planteamiento que se analiza es la valoración del poder; por lo que se elige a gobernantes o representantes que integran temporalmente los órganos del Estado, en los plazos que señalan la Constitución y la Ley para que ejerzan las facultades que crea y otorga la Constitución; como es la protección y defensa de los derechos fundamentales, que es la más importante. Implica también, que el poder en la democracia no solo debe ser alterno, sino distribuido entre varios órganos para su control en un sistema democrático constitucional, con régimen representativo.

Precisamente, este control del poder se relaciona con la responsabilidad que el funcionario debe mantener cuando ejerce el servicio público; que debe ser acorde con las normas constitucionales y legales, y concisamente son la exigencia de la rendición de cuentas, la publicidad de sus actos y la transparencia en la información.

El marco y los límites del análisis tomarán en cuenta el hecho, no comprobado aún, de que aparentemente existe un trato diferenciado cuando se reconocen normas exiguas sobre estabilidad y derechos laborales

“mínimos” de los trabajadores de la función pública en comparación con el sector privado, diferencias considerables entre funcionarios que perciben dos o más salarios sin haber prestado el servicio. Aunado se analizará la falta de implementación real de una Carrera Administrativa y el no funcionamiento de un Tribunal Administrativo de la Función Pública que reduzca las discrecionalidades frente a reclamos por destituciones y otras acciones de recursos humanos que afectan derechos de los colaboradores, conllevando un claro abuso e irrespeto a la Ley.

Por todo lo anterior, se iniciará con el desarrollo de esta temática, esperando al final del camino concretar aportes precisos que permitan mejorar lo preceptuado en nuestro sistema de gestión pública y en nuestra Constitución Política.

II. Enfoques sobre el concepto de servicio público en América Latina y la situación en Panamá

En su libro *Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano*, Jorge Carpizo (2009: 6) afirma que “La democracia implica la existencia de una moral pública, basada en valores laicos, como son el respeto a la dignidad del otro, la verdad, la honestidad y el ánimo de servicio público”.

A partir del acuerdo regional sobre buenas prácticas consolidadas en la Carta Interamericana de Función Pública (CIFP)¹ se reconoce que la profesionalización de la función pública es una condición indispensable para la consecución de un mejor Estado, en el que los servidores públicos

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas. (2003, 14 y 15 de noviembre). Carta Iberoamericana de la Función Pública., adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la Resolución N°. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia.
<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

deben cumplir con una serie de atributos como vocación de servicio, mérito, capacidad, responsabilidad, honestidad y adhesión a principios y valores democráticos. (CLAD-ONU 2003)

La “función pública” se entiende equivalente a la de “servicio civil” tal como es utilizado en la CIFP; también se habla de la “gestión de talento humano al servicio del Estado” y reconoce que una función pública profesionalizada mejora la gobernabilidad, estimula el desarrollo económico y reduce la desigualdad social.

En el 2000 se identificó la necesidad de fortalecer la profesionalización de los servicios civiles, partiendo de que es un factor importante para el desarrollo y la gobernabilidad, así como para el mejoramiento de la Gestión Pública en general, y sobre esta materia trabajaban el Banco Internacional para el Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para el Desarrollo (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) entre otros organismos internacionales.

El estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2014) denominado *Profesionalización de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe entre el 2000 y 2013*, reveló que a partir de los principios rectores y criterios orientadores de la CIFP se elaboró el modelo de gestión, que sirve de base para la metodología de evaluación de los sistemas de gestión de Recursos Humanos, con siete subsistemas básicos interconectados.

La metodología de evaluación consiste en una serie de mejores prácticas para cada uno de los siete subsistemas básicos; y una sección adicional

de las mejores prácticas relacionadas con la organización de la función de recursos humanos. Las proposiciones son evaluadas en una escala de 0 a 5, en la que el mayor puntaje de ponderación es la correspondencia entre la situación planteada y las mejores prácticas, de acuerdo con la opinión versada de diversas fuentes (documentales, entrevistas, talleres) sobre la gestión del sistema de servicio civil.

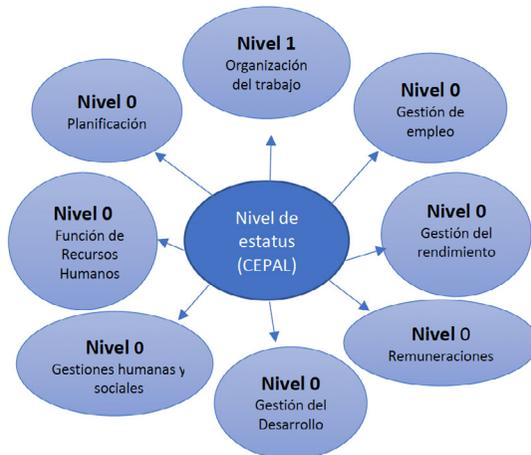
En el estudio publicado por la CEPAL, como resultado de las evaluaciones de estatus de servicios civiles, según la referida metodología utilizada para su calificación, se observa que Panamá se encuentra en los niveles siguientes:

- Nivel 0 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de planificación, por las fuertes limitaciones de información sobre recursos humanos y las políticas de reducción que no logran efectivizarse.
- Nivel 1 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de organización de trabajo, porque existen intentos de implementación de manuales de puestos y no han sido implementados plenamente.
- Nivel 0 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de gestión de empleo, porque predomina la discrecionalidad de las autoridades para **nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.**
- Nivel 0 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de gestión del rendimiento, toda vez que existe evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.
- Nivel 0 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de remuneraciones debido a que existe información limitada sobre

empleo y **remuneraciones, con presunción de fuerte inequidad interna y externa.**

- Nivel 1 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de gestión de desarrollo, porque no se aplica la carrera prevista en las normas y se visualiza esfuerzos de capacitación al menos en algunas de las áreas.
- Nivel 0 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de gestión de relaciones humanas y sociales, al tener información limitada sobre empleo y remuneraciones con presunción de fuerte inequidad interna y externa.
- Nivel 1 en la síntesis de valoraciones promedio del subsistema de organización de la función de recursos humanos, por relativa solidez técnica en las áreas centrales y la falta de apoyo político necesario para su funcionamiento efectivo, así como la relativa preparación de los directivos de la gestión de personal.

Figura 1. *Evaluación de los servicios civiles*



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2014)

En síntesis, de las valoraciones que anteceden Panamá se encuentra dentro de los países con menor desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el sector público.

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019), denominado “El servicio civil en Panamá”, expone que fortalecer la calidad del servidor público es un prerrequisito para la implementación de reformas económicas y sociales necesarias para el desarrollo humano, que va más allá del ingreso. Refiere que las instituciones son las responsables de proveer bienes y servicios públicos y su principal activo es el recurso humano que las integra, para lo cual es indispensable la existencia de un funcionariado ético, responsable, comprometido y que rinda cuentas.

Al respecto, en Panamá la denominación de “servicio civil” se utiliza con otra connotación que se explicará más adelante. En el caso específico del mencionado diagnóstico del PNUD, este término se relaciona con las atribuciones ejercidas por los servidores públicos en representación del Estado, legitimados en la *función pública, servicio público o función administrativa*.

En dicho diagnóstico (PNUD, 2019) que no ha variado a la fecha, se deja al descubierto que no existe diferencia entre Estado y Gobierno, en cuanto a que perduran las prácticas clientelistas por el funcionariado para obtener o preservar el trabajo; y tanto los funcionarios como los asesores políticos son considerados lo mismo; y que el servicio civil es una tarea pendiente para Panamá.

También, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo de Panamá, el 25 de enero de 2022 publicó en el *Índice de*

*Percepción de la Corrupción 2021*², que Panamá vive en un estancamiento en los niveles de corrupción pública y no ha tenido un avance estadísticamente significativo en los últimos diez años.

Además, se publicó una lista de agravios a la institucionalidad democrática que incurren en la corrupción:

- Impunidad en los casos de corrupción que involucran fondos públicos y figuras políticas.
- Irrespeto a la Carrera Administrativa, utilizando la planilla estatal como botín político.
- Uso discrecional de fondos públicos para esquemas de política clientelista, privilegios, prebendas y gastos injustificados.
- Falta de transparencia y rendición de cuentas en las concesiones, contratos estatales y otros esquemas de explotación de los recursos naturales.
- Incumplimiento de compromisos de dotar al país de leyes que enfrenten la corrupción.
- La falta de transparencia y rendición de cuentas de todos los recursos utilizados durante el estado de emergencia por la pandemia.

² Transparencia Internacional. (2022). Índice de Percepción de la Corrupción 2021. Ver www.libertadciudadana.org. En la presentación realizada el 30 de junio de 2021 respecto a la evaluación de cumplimiento de los dos años de la administración del E.P. Laurentino Cortizo con el #RetoTransparencia2019, el Capítulo Panameño de Transparencia Internacional de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, manifestaron que con relación al compromiso del estricto cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa con el fin de profesionalizar el servicio público, existe un marcado retroceso en la profesionalización y estabilidad del servicio público, repitiéndose el modelo de despidos de funcionarios y nombramientos de copartidarios, sin carreras o concursos por méritos.

³ Estado es la organización política soberana de la sociedad, mientras que del gobierno su objetivo es cumplir con los fines del Estado. La diferencia radica en que el Estado debe ser permanente y busca prevalecer sobre cualquier circunstancia sus intereses que son a largo plazo; en cambio el gobierno es temporal cuando cambia según las circunstancias políticas y sus intereses son a corto plazo. La deformación de los gobiernos es la utilización del Estado para sus propios fines, y supone que los ciudadanos que llegan a ocupar una función pública por elección o por designación se sirve del Estado con la intención de mantener el statu quo.

Figura 2. *Agravios a la institucionalidad democrática*



Fuente: www.libertadciudadana.org, *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*

El 31 de enero de 2023, se publicó el Índice de Percepción de la Corrupción 2022 (CPI)³; índice que en su matriz de análisis se correlacionan la corrupción, el conflicto y la paz social, y se reitera el estancamiento sin avances significativos del CPI, y en el que la percepción de la corrupción en la conducta de los servidores públicos en Panamá detonó en una explosión social en julio y agosto de 2022.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2023⁴ publicado el 30 de enero de 2024; se muestra que Panamá, y en relación con Las Américas, baja un punto en comparación con el año anterior (2022), de 35/100 (0 lo más opaco y 100 lo más transparente) y baja de la posición 101 a 108. En otras palabras, pareciera una repetición cíclica, sin mejoras reales en el CPI; dado que continúa la percepción de la corrupción en el sector público, que condujo a la explosión social frente al contrato minero durante el último trimestre del año.

³ Transparencia Internacional (2023). Índice de Percepción de la Corrupción 2022. (<https://www.libertadciudadana.org/mediciones/ipc-2022/>)

⁴ Transparencia Internacional et al (2024). Índice de Percepción de la Corrupción 2023 Panamá Resultados. (<https://www.libertadciudadana.org/mediciones/ipc-2023/>)

Actualmente, la situación no ha variado mucho, y aunque existen normas que reconocen derechos individuales (que son mínimos) a los servidores públicos, también se mantienen discriminaciones en su contra, como el reconocimiento de menos derechos comparados con los trabajadores del sector privado en materia de estabilidad, vacaciones, décimo tercer mes u otros, a los cuales se hará referencia más adelante.

III. Los servidores públicos en Panamá

Según el Informe de Planilla del Sector Público a diciembre de 2021⁵, se registraron 260,838 servidores públicos y B/.411.9 millones en sueldo bruto, que comparado con la planilla de diciembre de 2020, se observa un aumento de 18,598 funcionarios (7.7 %), desglosados en 9,645 eventuales (39.3 %) y 8,953 permanentes (4.1). Igualmente se aumentó en B/. 27.9 millones (7.3 %) de Sueldo Bruto, desglosados en B/.12.4 millones (44.9%) de los funcionarios eventuales y B/15.5 millones (4.4 %) en funcionarios permanentes.

Tabla 1. Comparación de la planilla del Sector Público 2020-2021 (En millones de balboas)

Año	Planilla	Sueldo bruto	Aumento en la planilla					Aumento en sueldo bruto				
			Planilla	Eventual	%	Permanente	%	Sueldo bruto	Eventual	%	Permanente	%
2020	242,240	384.0										
2021	260,838	411.9	18,598	9,645	39.3	8,953	4.1	27.9	12.4	44.9	15.5	4.4

Fuente: <https://www.contraloria.gob.pa/planilla-sector-publico.html>

⁵ Contraloría General de la República (Febrero 2022). Informe de la Planilla del Sector Público al 31 de diciembre de 2021 (<https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/informe-planilla-del-sector-publico-diciembre-2021.pdf>)

También es importante conocer las instituciones estatales con mayor aumento de funcionariado, a partir de diciembre de 2020, que se describen en la tabla a continuación.

Tabla 2. *Aumento de funcionarios en instituciones públicas desde diciembre de 2020 a 2021*

Institución pública	Aumento de funcionarios
Asamblea Nacional de Diputados	4680
Ministerio de Educación	2322
Ministerio de Salud	1932
Procuraduría General de la Nación	677
Universidad Especializada de Las Américas	664
Ministerio de la Presidencia	388
Ministerio de Ambiente	343
Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.	331
Universidad Autónoma de Chiriquí	233
Banco Nacional de Panamá	176
Caja de Ahorros	175

Fuente: (<https://www.contraloria.gob.pa/planilla-sector-publico.html>)

Así mismo, como aumentó la cantidad de funcionariado en once instituciones públicas entre los años 2020 y 2021; el salario bruto también reflejó grandes diferencias en el mismo periodo, como se muestra en la tabla (3) siguiente.

El 12 de julio de 2022, como resultado de una serie de protestas realizadas en el país por el aumento de productos derivados del petróleo, que impactan en la canasta básica familiar, el Gobierno anunció medidas adicionales de austeridad para el Ejecutivo, establecidas mediante Decreto

de Gabinete 79 de 2022⁶, entre ellas la reducción del 10% de la planilla estatal como medida de austeridad, el inicio del Plan de Retiro Voluntario de servidores que laboran en las entidades del Órgano Ejecutivo, la suspensión de aumentos salariales y la restricción de asignaciones de nuevos teléfonos celulares en las entidades del Órgano Ejecutivo.

Tabla 3. *Funcionarios del sector público y salario bruto*
De enero a diciembre: años 2022 y 2021
(En millones de balboas)

Meses	Planilla		Sueldo bruto	
	2022	2021	2022	2021
Enero	236,222	231,191	382.3	364.9
Febrero	243,233	237,393	394.1	376.8
Marzo	246,684	241,694	399.9	381.9
Abril	249,101	245,852	404.7	389.7
Mayo	254,813	247,693	411.4	394.3
Junio	256,852 *	251,869	409.7 *	406.4
Julio	255,408 *	248,988	412.1	396.8
Agosto	255,596 *	250,410	415.3	398.5
Septiembre	255,735 *	250,450	412.4	397.7
Octubre	256,419 *	255,496	408.5	413.0
Noviembre	258,517	258,413	411.7	406.7
Diciembre	259,879	260,838	418.2	411.9

* Cifras revisadas por CGR.

Fuente: Informes mensuales de la planilla del Sector Público de la Contraloría General de la República

⁶ Consejo de Gabinete (2022, 12 de julio) Decreto de Gabinete 79. *Que establece medidas adicionales de austeridad para el Órgano Ejecutivo*. Gaceta Oficial Digital 29577-A. (https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29577_A/92627.pdf)

No obstante, la planilla del Sector Público ha continuado en aumento, registrándose a diciembre de 2022 el punto más alto de contratación de funcionarios, que totaliza 259,879 funcionarios que devengan un sueldo bruto de B/.418.2 millones. No obstante, en comparación con la planilla pagada en diciembre de 2021, se registró una disminución de 959 funcionarios; sin embargo, no disminuyó el sueldo bruto total de diciembre de 2022 respecto a diciembre de 2021, por el contrario, se presentó un aumento de B/.6.3 millones (1.5 %)⁷.

Tabla 4. *Funcionarios del sector público y salario bruto De enero a diciembre: años 2021 a 2024**
(En millones de balboas)

Meses	Planilla				Sueldo bruto			
	2024	2023	2022	2021	2024	2023	2022	2021
Enero	239,223	239,922	236,222	231,191	403,0 *	395,3	382.3	364.9
Febrero	250,272	247,726	243,233	237,393	424,2 *	406,5	394.1	376.8
Marzo	255,360	249,388	246,684	241,694	428,4	407,8	399.9	381.9
Abril	258,266	249,620	249,101	245,852	434,1	409,9	404.7	389.7
Mayo	259,427	252,907	254,813	247,693	433,8	413,9	411.4	394.3
Junio	262,330	255,948	256,852	251,869	439,8	418,9	409.7	406.4
Julio	258,859	256,024	255,408	248,988	423,6	421,9	412.1	396.8
Agosto	*260,830	258,282	255,596	250,410	*430,8	424,3	415.3	398.5
Septiembre		259,075	255,735	250,450		423,6	412.4	397.7
Octubre		262,365	256,419	255,496		429,4	408.5	413.0
Noviembre		264,025	258,517	258,413		430,2	411.7	406.7
Diciembre		264,643	259,879	260,838		436,1	418.2	411.9

Los datos del 2024 son hasta el 31 de agosto

* Cifras revisadas por CGR.

Fuente: Informes mensuales de la planilla del Sector Público de la Contraloría General de la República

⁷ Contraloría General de la República (Febrero 2023). Informe de la Planilla del Sector Público al 31 de diciembre de 2022 (<https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/informe-planilla-del-sector-publico-diciembre-2022.pdf>)

De igual manera, la planilla del Sector Público siguió en aumento en los años subsiguientes; en el contexto del año anterior y durante las elecciones generales de 5 de mayo de 2024. A diciembre de 2023, fue la más alta contratación de funcionarios, que totalizó 264,643 funcionarios con un sueldo bruto de B/.436.1 millones. En comparación anual a la planilla pagada en diciembre de 2022, se registró un aumento de 4,764 funcionarios, en su mayoría por funcionarios permanentes de las instituciones siguientes: el Ministerio de Educación, la Asamblea Nacional de Diputados, el Ministerio de Seguridad Pública, el Tribunal Electoral, la Procuraduría General de la Nación, el Órgano Judicial, la Caja de Ahorros y la Contraloría General de la República⁸.

En el Informe de la Planilla del Sector Público al 31 de agosto de 2024⁹, podemos observar que, aunque la planilla de enero empezó con menos funcionarios 239, 223 en comparación con el mes anterior (diciembre 2023), ya para agosto había crecido a 260,830 funcionarios, registrándose un incremento de 21,607 funcionarios. Con relación al mes anterior (julio 2024) se reflejó un aumento de 1,971 funcionarios, principalmente en instituciones como la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Educación y a Asamblea Nacional.

La planilla es un componente relevante en el gasto de servicios personales, resulta evidente el aumento constante del gasto gubernamental, sería conveniente realizar una seria revisión si este aumento de presupuesto es consecuencia de los aumentos de salarios automáticos que debe asumir el Estado o si es el resultado del aumento de la planilla estatal.

⁸ Contraloría General de la República (Febrero 2024). Informe de la Planilla del Sector Público al 31 de diciembre de 2023 (<https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/Informe-Planilla-del-Sector-Publico-Dic.-2023.pdf>)

⁹ Contraloría General de la República (Octubre 2024). Informe de la Planilla del Sector Público al 31 de agosto de 2024 (<https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Planilla-del-Sector-Publico-Agosto-2024-REVISADO.pdf>)

Como resultado, en cuanto a la planilla estatal no hubo mayor ahorro del gasto público, toda vez que el aumento de la planilla (gasto de funcionamiento) pudo incidir en aumento del gasto de inversión en otros rubros, como los de necesidades básicas (agua, aseo, infraestructuras, etc.).

1. Definición

En Panamá, cuando el servidor público toma posesión del cargo adquiere un compromiso con la Constitución y las leyes panameñas. En cuanto al concepto de “servidor público” el artículo 299 de la Constitución vigente establece que: *Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.*

De la precitada norma constitucional se entiende que existen dos criterios para adquirir la condición de servidor público; una es que la persona física esté nombrada en un cargo en cualquiera de los órganos del Estado, de manera permanente o temporal; y la otra es que a su vez perciba una remuneración de fondos públicos por ocupar dicho cargo.

Pareciera que la frase “en general” entra en contradicción con el sentido del artículo, que establece claramente dos criterios para adquirir dicha condición y no solamente percibir una remuneración estatal.

También, el Texto Único de la Ley 9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa, en el glosario del artículo 2 define el término servidor público, de la manera siguiente:

Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. Servidores públicos que no son de carrera.

Ciertamente, la Ley 38 de 2000 que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales, adiciona al concepto de servidor público a los particulares que manejan fondos públicos. Sin embargo, mediante Sentencia de 6 de agosto de 2014¹⁰ (Expediente 553-10) el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la frase “o aquellos particulares que por razones de su cargo manejan fondos públicos”, reafirmando solamente el concepto del servidor público a la persona que presta servicios al Estado y que administra sus recursos, que expresamente menciona la Constitución Política, y que es distinto de *aquellos particulares que administren fondos públicos*.

En el Fallo se dictaminó que:

La definición de servidor público incluida en el artículo 123 numeral 103 del párrafo que incluye a los particulares que manejen fondos o que celebren contrataciones públicas; en fin cualquier

¹⁰ Corte Suprema de Justicia. (2014, 6 de agosto). Acción de inconstitucionalidad. Expediente 553-10 (Harry Alberto Díaz González, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

particular que tenga relación con el Estado, colisione con la definición que establece la Constitución Nacional, de servidor público, porque como hemos venido expresando estos son nombrados por el Estado y, prestan un servicio por el cual reciben una remuneración y un particular que maneje fondos o que celebre contratos con el Estado no es un servidor público, no está nombrado en ningún cargo público, ni forma parte de la planilla estatal.

Al respecto, el Órgano Judicial señaló que no se debe asimilar al servidor público con un particular como si fueran iguales, porque el servidor público es nombrado en una entidad del Estado, percibe una remuneración por sus funciones y su relación de trabajo es regulada por el Código Administrativo o la respectiva Ley Especial de la entidad pública; en tanto que el particular es la persona natural que realiza una actividad que guarda relación con un servicio público como el transporte público, telefonía u otros concesionados o privatizados o que administren fondos del Estado o que tengan una concesión con el Estado; y su relación laboral es regulada por el Código de Trabajo.

2. Nacionalidad panameña

Para ser nombrado servidor público en Panamá, el artículo 300 de la Constitución exige que la persona sea de nacionalidad panameña, y agrega:

Artículo 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Numerosos son los fallos que establecen que una ley no puede incluir un requisito adicional si la norma constitucional no lo exige. Significa que la disposición exceda la potestad reglamentaria al establecer una restricción para ocupar un cargo público, fundamentalmente cuando la nacionalidad panameña puede ser adquirida por nacimiento, naturalización o por disposición constitucional. Así lo considera la Sentencia de 28 de julio de 2018¹¹ (Expediente: 168-17), por medio del cual el máximo Tribunal en Pleno declaró inconstitucional la frase “por nacimiento”, contenida en el artículo 4, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 425 de diciembre de 2016 y determinó que:

...disponer para cualquier otro cargo público que no sean los exceptuados en la Constitución, el requisito de la nacionalidad panameña adquirida solo por nacimiento, es una exigencia contraria al artículo 300 de la Constitución, por no ajustarse a dicha normativa; y en ese orden, violatoria al artículo 19 constitucional, por considerarla discriminatoria, y violatoria al derecho a la igualdad.

De allí, que el artículo 300 constitucional, señala como requisito para ejercer el servicio público, tener la nacionalidad panameña, sin distinción de la forma en la que la adquirió, pues de forma previa regula el Estado los supuestos en los cuales reconoce esta vinculación.

¹¹ **Corte Suprema de Justicia. (2018, 28 de junio).** Acción de inconstitucionalidad. Expediente:168-17 (Abel Augusto Zamorano, M.P.), <https://consultafallos.organojudicial.gob.pa/index.php>

Sólo se reserva, tal como se aprecia en explicaciones anteriores, la vinculación más estrecha de la nacionalidad, por nacimiento, como una potestad inherente a cada Estado y su regulación interna, para aquellas personas que deban ejercer dentro de la función pública cargos de máxima Autoridad pública de la Nación.

La Constitución Política demanda taxativamente los casos excepcionales de cargos públicos limitados solo para panameños por nacimiento, por lo que la regla es que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin distinción de la forma en que se adquiera y cualquier otra interpretación viola el artículo 19 constitucional, por lo que sería discriminatoria e infringiría el derecho de igualdad.

Este pronunciamiento no es nuevo, ya que esta situación jurídica se ha planteado anteriormente ante la máxima corporación de justicia, que exige ser panameños por nacimiento para ocupar un cargo público.

Conviene examinar los precedentes judiciales de la misma materia mencionados en la referida Sentencia de 28 de junio de 2018 del Pleno (Expediente 168-17, Corte Suprema de Justicia)¹² entre las sentencias del 7 de octubre de 1981, en relación con ser rector de la Universidad de Panamá; del 30 de octubre de 1992 en el caso del director y subdirector de la Caja de Seguro Social; del 14 de marzo de 1994 respecto al cargo de gerente general del Instituto Nacional de Telecomunicaciones; del 3 de mayo de 1994 relativa al cargo de director general de la Policía Técnica Judicial; del 7 de diciembre de 1994 relacionada con los cargos

¹² *Idem.*

de secretario y subsecretario de la Corte Suprema de Justicia, de sus Salas, así como de los magistrados de los Tribunales Superiores y jueces de Circuito; del 28 de marzo de 2005 concerniente al director ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo; y del 11 de noviembre de 2014 referente al director general de la Policía Nacional. Igualmente, la Sentencia de 8 de mayo de 2017 (Expediente 116-17, Corte Suprema de Justicia¹³) que refiere a la Sentencia del 17 de junio de 2015, relacionada al cargo de magistrado del Tribunal Administrativo Tributario.

3. Servicio civil

Es menester distinguir que lo preceptuado en el artículo 301 de la Constitución Política poco tiene que ver con el Servicio Civil, entendido como el recurso humano de la administración pública y referido al conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articula y gestiona el empleo público y las personas que lo integran.

El texto constitucional sobre la figura de Servicio Civil dispone en el artículo 301 que: *Los estudiantes y egresados de instituciones educativas prestarán servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio por razón de Servicio Civil obligatorio instituido por la presente Constitución. La Ley reglamentará esta materia.*

Se trata de estudiantes de segundo nivel o educación media y universitarios, quienes deben realizar más que un “servicio civil”, una labor social como prerrequisito para graduarse de sus respectivos estudios. Dicha labor realizada por el estudiantado escolar o universitario conlleva

¹³ Corte Suprema de Justicia (2017, 8 de mayo). Acción de inconstitucionalidad. Expediente 116-17 (Cecilio A. Cedalise Riquelme, M.P) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

el cumplimiento de horas específicas en la prestación de su servicio de manera obligatoria y gratuita, y que no necesariamente la “práctica civil” se ejerce en el sector público, también ocurre en el sector privado, tales como en Organizaciones sin fines de lucro (OSFL).

Por las razones expuestas, de haber una reforma constitucional recomendaríamos que este artículo pase a la sección de educación, ya que este servicio social que realizan los estudiantes se puede concretar en los distintos ámbitos señalados.

IV. Principios Básicos de la Administración Pública o sobre la gerencia del recurso humano al servicio del Estado o Sector Público

Sheffer Tuñón (2006)¹⁴ considera que al Estado constituirse como ente organizado, su ideal es encargarse de los grandes intereses colectivos, servir a la comunidad y al bienestar público, lo que sobrepasa a la individualidad. La profesionalización del funcionario comprometido al bien común es el fundamento para exigir un servicio civil fortalecido; y no de servirse de los bienes y recursos del Estado. La gestión pública debe ser definida por desempeño y por resultados y no por banderías políticas o intereses particulares; y, en un momento determinado, la máxima expresión de los valores y principios que inspira una sociedad, así como su protección deben encontrarse estipulados en la Constitución Política.

4. Deberes y derechos de los servidores públicos consignados en la Ley

¹⁴ SHEFFER TUÑÓN, Javier Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. *Praxis y Orden Jurídico Panameño Vigente*, Panamá: Editorial Portobelo, 2006, pp. 69 a 71.

A pesar de que a los trabajadores públicos y privados se les debería aplicar por igual el Capítulo 3.º (EL TRABAJO) del Título III de la Constitución, y pese a lo contenido en el Capítulo 3.º (ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL) del Título XI de la Constitución que reconoce diferentes tipos de carreras, entre ellas la administrativa, es evidente que aún se violan derechos a los servidores públicos, ya sea por ausencia de desarrollo legal o reglamentación correspondiente o por falta de interés en su correcta aplicación.

Es decepcionante que se haya utilizado la desacreditación de servidores públicos con estatus de carrera administrativa¹⁵, y peor situación son aquellos casos que están a la merced de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, sin poder mantener el personal profesional especializado y en la mayoría de las ocasiones, reemplazados con recurso humano con pocos o nulos atributos requeridos para el cargo, con salarios exorbitantes.

El artículo 302 de la Constitución Política deja por sentado el poder, en cuanto a la formación de las leyes, la incidencia que tiene la Asamblea Nacional para delimitar los deberes y derechos de los servidores públicos,

¹⁵ Tuvo que ver con las acreditaciones realizadas de 1996 a 1999 durante el gobierno del presidente Ernesto Pérez Balladares, así como del 2007 y 2008 durante el gobierno del presidente Martín Torrijos. Del primer período las desacreditaciones fueron realizadas de febrero 2000 al 30 de octubre de 2001, en la gestión gubernamental de la presidenta Mireya Moscoso, de conformidad con la Resolución de Gabinete 122 de septiembre de 1999. Y la segunda desacreditación de servidores públicos se realizó de acuerdo con el artículo 21 (transitorio) de Ley 43 de 30 de julio de 2009 en la gestión gubernamental del presidente Ricardo Martinelli. Ver Informe Nacional - Presidencia de la República, CLAD, 2005 y la Ley 22 de 2006, Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición. Consulta realizada 31 de julio de 2021 a la página https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic2_pan_dr_sp.pdf.

Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_pan_res_civ_ane2.pdf.

así como los principios del derecho laboral de la Administración Pública, siempre que se respete los fundamentos constitucionales, al determinar 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 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.

Los pronunciamientos jurisprudenciales concernientes a los deberes y derechos de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, siempre han sido enfáticos en que deben estar previamente establecidos mediante una ley formal.

Precisamente, el último párrafo de la aludida norma lleva a reflexionar que la expectativa frente a la prestación personal del servicio por el servidor público debe ir mucho más allá de la simple condición de inmediatez en el desempeño de sus funciones; entonces, ¿de qué otra forma el servidor público puede realizarlas si no es de manera personal? Obviamente, hacia donde debemos apuntar, al ser el servidor público una persona natural nombrada por el Estado, es si la norma debe hacer énfasis especial en la existencia de una remuneración justa cuando dicho funcionario cumpla con un estándar mínimo del desempeño del cargo.

Lo anterior implica que el concepto de remuneración justa debe basarse en el cumplimiento no solo del perfil de funciones, sino del desempeño eficiente y llevar al funcionario a buscar el ejercicio de sus roles a un “máximo de sus capacidades” que fuese correspondido por un sistema de méritos que sustituya al todavía existente sistema de nombramientos de personal con criterios clientelistas.

5. Derecho a un sueldo mínimo y la prohibición por doble remuneración

La Carta Fundamental consigna el principio de que los derechos laborales y garantías establecidos en el referido Capítulo 3.º del Título III son mínimos; el trabajador del sector público tiene derecho al pago del “salario o sueldo mínimo” por sus labores (art. 65) y que se le pague el mismo salario por igual trabajo (art. 67).

Con base en dicho principio las excepciones de pago por leyes especiales han resultado muy criticadas; porque si bien la norma constitucional prohíbe que un mismo servidor público reciba dos o más sueldos con cargo al tesoro nacional, también prevé excepciones por ley, al indicar en el artículo 303 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 en proporciones presupuestarias razonables.

Las leyes especiales que permiten al servidor público percibir dos o más remuneraciones son la 105 de 1973 y 37 de 2009, para los funcionarios de elección popular (representante de corregimiento y su suplente, alcalde y su vicealcalde), quienes pueden acogerse a licencias con sueldo en el cargo público de las entidades estatales donde laboraban antes de ser electos, además de su salario por el cargo electo.

Ejemplos de las concesiones expuestas mediante las cuales los funcionarios de elección popular gozan de licencia con sueldo, durante el quinquenio 2019-2024, aparecen en (<https://www.contraloria.gob.pa/funcionarios-de-eleccion-popular-que-gozan-de-licencia-con-sueldo-segun-ley/>)¹⁶:

- Para el cargo de alcalde, existen 30 servidores públicos con salarios que oscilan desde B/.600.00 hasta B/. 5,371.24.
- Para el cargo de representante de corregimiento, concurren 172 servidores públicos con salarios desde B/.362.50 a B/.4,972.51.

A pesar de que el artículo 9, numeral 4, del texto único de la Ley 9 de 1994, al referirse a la administración de recursos humanos del Estado, faculta a la Dirección General de Carrera Administrativa a presentar al Ejecutivo el anteproyecto de Ley General de Sueldos, resulta evidente mediante una revisión somera y con fundamento en métodos científicos, que en las planillas estatales subsisten brechas salariales entre servidores públicos que realizan la misma función, y de una institución a otra, o funcionarios que tienen el mismo salario por más 30 años, al no haber un escalafón de salario y no tener una ley general de sueldos actualizada desde 1954.

¹⁶ Contraloría General de la República. (s.f.). Funcionarios de elección popular que gozan de Licencia con Sueldo según Ley 2019-2024. <https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/autoridades-locales-2019-2024-con-licencia-alcaldes.pdf> <https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/autoridades-locales-2019-2024-con-licencia-representantes.pdf>

La situación descrita empeora al evidenciarse casos de funcionarios que cobran un salario sin haber laborado, popularmente conocidos como “botellas”, aun cuando existe una norma en el Código Penal que prevé y sanciona estos casos, estipulada en el artículo 349: *El servidor público que acepte un nombramiento para un cargo público o perciba remuneración del Estado sin prestar el servicio al cual ha sido designado, sin causa justificada, será sancionado con ciento cincuenta a trescientos días-multa o trabajo comunitario.*

No obstante, en (www.asamblea.gob.pa)¹⁷ se informa que existen iniciativas de ley para eliminar el doble salario de alcaldes y representantes de corregimiento, entre ellas *eliminar las licencias con sueldo* con el Anteproyecto de Ley 004 (Vázquez, 2020)¹⁸ presentada el 2 de julio de 2020, por los diputados independientes Juan Diego Vázquez y Gabriel Silva, para modificar la Ley 37 de 2009 (que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones). La propuesta consiste en que el representante de corregimiento, su suplente, así como el alcalde y vicealcalde *gozarán de licencia sin 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.* Dicha propuesta no pasó del primer debate como Proyecto de Ley 400.

La Ley 37 de 2009 fue demandada el 27 de septiembre de 2021, por el abogado Roberto Ruíz Díaz ante la Corte Suprema de Justicia, al considerar que la palabra “con sueldo” en los artículos 72 y 83 de la ley de

¹⁷ www.asamblea.gob.pa Consultado en https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_648.pdf

¹⁸ Vázquez, J. et al (2020, 2 de julio). *Proyecto de Ley 400. Que elimina las licencias con sueldo de Alcaldes y Representantes y modifica las Leyes 105 de 8 de octubre de 1973, 106 de 8 de octubre de 1973 y 37 de 29 de junio de 2009.* <https://juandiegovasquez.com/wp-content/uploads/2020/09/QUE-ELIMINA-LAS-LICENCIAS-CON-SUELDO-A-LOS-ALCALDES-Y-REPRESENTANTES-Y-MODIFICA-LAS-LEYES-105-DE-8-DE-OCTUBRE-DE-1973-106-DE-8-DE-OCTUBRE-DE-1973-Y-37-DE-29-DE-JUNIO-DE-2009.pdf> www.asamblea.gob.pa

descentralización vulnera la Constitución porque el artículo 303 prohíbe a los funcionarios devengar o percibir dos sueldos pagados por el Estado; lo que crea una prerrogativa o ventaja de quien tiene un cargo público frente a quien no lo tiene, es decir, aquellos que son electos y trabajan en el sector público tienen derecho a licencia con sueldo, distinto a los que laboran en el privado, quienes acceden a una licencia simple, que es sin sueldo cuando no realiza directamente su labor.

Lo anterior lleva a afirmar que permitir al servidor público que perciba dos o más salarios es un despropósito al principio del reconocimiento de percibir una remuneración por sus labores, y mucho menos pudiera decirse que es “justa”, en los casos en que no lo ha trabajado, rompiendo otro principio básico laboral que es el pago por trabajo efectivo. Además, si se quisiera argumentar que este pago adicional es una licencia **con sueldo** y no salario, tampoco encaja pues de hecho estaría recibiendo fondos del tesoro nacional, se reitera, sin haber prestado efectivamente el trabajo esperado. En todo caso, sería recomendable que de persistir esta situación se le presente al funcionario la opción de una licencia sin sueldo o escoger el salario más alto, para no lesionar más el presupuesto público.

Distinto tratamiento se da a otro tipo de servidor público, según las circunstancias, en el mismo texto constitucional. Es el caso de los diputados suplentes, quienes en el ejercicio del cargo no pueden aceptar ningún empleo público remunerado. Al respecto, mediante Sentencia de 23 de mayo de 2017 (Expediente 677-15, Corte Suprema de Justicia)¹⁹, el Pleno evaluó la admisibilidad de la denuncia presentada por la firma forense *Estudio Jurídico Cedeño* contra varios diputados suplentes de la

¹⁹ Corte Suprema de Justicia. (2017, 23 de mayo). Denuncia. Expediente 677-15 (Abel Augusto Zamorano, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

Asamblea Nacional, a fin de que se investigara la posible infracción del artículo 156²⁰ de la Constitución Política.

Primeramente, el Pleno debe manifestar que tal como se lee del texto constitucional citado, esta norma no va dirigida a la posible investigación penal de un Diputado Principal o Suplente, lo que está señalado privativamente para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como hemos citado en los artículos 155 y 206 de la Constitución Política, sino que guarda relación con la regulación del ejercicio de ese cargo, y los casos en los que se producen las vacantes absolutas o transitorias cuando los Diputados desempeñen otros cargos públicos.

El artículo 156 de la Constitución Política no tipifica una conducta delictiva, sino que más bien prohíbe la coincidencia o dualidad funcional, o establece la llamada incompatibilidad parlamentaria, tal como lo dejó plasmado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 28 de mayo de 2014, en la que se establece que "En nuestro país, advertimos que el artículo 156 de nuestra Constitución Política instituye la incompatibilidad parlamentaria...". Ello es consecuente con la petición presentada por Estudio Jurídico Cedeño, a esta Alta Superioridad, en el sentido de que se ordene la vacante absoluta del cargo de Diputado Suplente.

²⁰ Artículo 156 de la Constitución Política: Los Diputados Principales y suplentes, cuando estos 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 y Semiautónomas y Agentes Diplomáticos, cuya aceptación solo produce vacante transitoria por el tiempo 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.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia no acogió la petición porque definió más bien que era un tema administrativo, relacionado con la regulación del ejercicio del cargo y la subsecuente declaración de vacante absoluta del cargo de diputado suplente, según lo expuesto en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, al regular sus comisiones, así como el aspecto administrativo y ético referente a la conducta de los Diputados. Al no ser competente el Pleno de la Corte, remitió la petición a la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales de la Asamblea Nacional, para que procedieran a calificar y emitir dictamen sobre la pérdida del cargo de diputado o diputada.

Se retoma la demanda de inconstitucionalidad presentada por Roberto Ruiz Díaz, (expuesta en párrafos anteriores) en contra de las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009, la Corte Suprema de Justicia se pronunció mediante la Sentencia del 14 de marzo de 2022 (Expediente 94163-2021, Corte Suprema de Justicia)²¹, con la ponencia del magistrado Cecilio Cedalise Riquelme.

La Corte, según el principio de universalidad constitucional, procedió a analizar los argumentos del promotor constitucional con todos los preceptos de la Constitución, llegando a los criterios siguientes:

- Las palabras “con sueldo” incluidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009, contravienen el artículo 19 de la Constitución Política, sobre prohibición de fueros y privilegios, debido a que las palabras impugnadas establecen una distinción, una limitación o una

²¹ Corte Suprema de Justicia. (2022, 14 de marzo). Acción de Inconstitucionalidad. Expediente 94163-2021 (Cecilio A. Cedalise Riquelme, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

restricción injusta, a un trato desfavorables para determinadas personas que, en principio, se encuentran en la misma situación jurídica.

- Consecuentemente se da la infracción también del artículo 17 de la Constitución, que establece la responsabilidad de las autoridades panameñas de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, así como que los derechos y garantías consagrados en esta, debe considerarse mínimos y no excluyentes de otros que incidan en derechos fundamentales.
- Se vulnera el artículo 302 de la Carta Magna cuando se instituye la obligación de los servidores públicos de ejercer personalmente la función para lo cual han sido designados o escogidos, con la correspondiente remuneración justa.
- También se transgrede el artículo 303 de la Constitución Política, que dispone que los funcionarios 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 recibir por ambos remuneración del erario.

Finalmente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comparte el criterio del Procurador de la Administración al considerar la infracción del artículo 163 numeral 1 de la Constitución Política, sobre la prohibición a la Asamblea Nacional de expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución; al manifestar que las palabras “con sueldo” no es consecuente con el texto o el espíritu de la mencionada norma constitucional; y declara la inconstitucionalidad de las palabras “con sueldo” de los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, reformada mediante Ley 66 de 2015, al vulnerar los precitados artículos constitucionales.

Al respecto, esto no quedó allí, posteriormente mediante Ley 376 de 31 de marzo de 2023²² se modifica nuevamente los artículos 72 y 83 de la Ley que Descentraliza la Administración Pública (Ley 37 de 2009), para que los representantes de corregimiento o suplentes, así como los alcaldes y vicealcaldes que al momento de resultar electos y laborasen como servidores públicos pudieran optar por la licencia con sueldo en la misma, condicionado a que el salario del cargo de elección popular fuese inferior y su previa renuncia a este sueldo.

Roberto Ruíz Díaz y Ernesto Cedeño Alvarado coinciden en demandar la inconstitucionalidad de los párrafos similares, solo varían en el cargo de elección popular, contenidos en los artículos 71 de la Ley 37 de 2009, que fue modificado por el artículo 1 de la Ley 376 de 2023, y 83 de la Ley 37 de 2009, que fue modificado por el artículo 2 de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023:

No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo... (representante de corregimiento y suplente / alcalde y vicealcalde), es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular.

En Sentencia del 18 de junio de 2024 (Expediente 32539-2023, Corte Suprema de Justicia)²³, el Pleno se pronuncia con la ponencia de la

²² Asamblea Nacional. (2023, 31 de marzo). Ley 376. *Que modifica artículos de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones*. Gaceta Oficial Digital 29752-A

²³ Corte Suprema de Justicia. (2024, 18 de junio). Demanda de Inconstitucionalidad. Expediente 32539-2023 (María Cristina Chen Stanzola, M.P.). https://consultafallos.organojudicial.gob.pa/_index.php

magistrada María Cristina Chen Stanziola, en el que se declara inconstitucionales los dos párrafos demandados:

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, ...

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 relación con el contenido de los artículos objeto de reparo, podemos destacar lo siguiente:

- Se produce la desigualdad o distinción entre quienes laboran en el Estado y quienes prestan sus servicios en la empresa privada. Es

decir, se limita el beneficio para las personas que, al momento de su elección, ostenten la condición de servidor público, creándose un privilegio injustificado, en plena contienda electoral, a favor de quienes laboren en el Estado.

- Se crea un beneficio únicamente para quienes ocupen los cargos de representante de corregimiento y su suplente, así como de alcalde y vicealcalde, más no para el resto de los cargos de elección popular.
- Si bien la ley puede establecer distinciones, las mismas debe encontrarse debidamente justificadas o motivadas, para que no pueda interpretarse que un accionar sea discrecional o antojadizo.
- Adicionales a las disposiciones constitucionales aducidas como infringidas, se vulneraron: el principio de igualdad establecido en los artículos 20 y 67 constitucionales; los derechos adquiridos como el derecho al salario, conceptualizado en los artículos 65 y 66, en concordancia con el artículo 71; el derecho al pago del salario contenido en el artículo 302. Y, a nivel convencional se cita el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales u el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Respecto a iniciativas sobre la temática en estudio que no tan reciente, fue el Proyecto de Ley 605²⁴ (anteproyecto de Ley 305) que fortalece la Carrera Administrativa y reforma la Ley 9 de 1994, propuesto por los diputados Gabriel Silva, Edison Broce y Juan Diego Vásquez y que

²⁴ Vásquez, J. et al (2021, 9 de marzo). *Anteproyecto de Ley 305. Proyecto de Ley 605. Que fortalece la Carrera Administrativa y reforma la Ley 9 de 1994*. <https://juandiegovasquez.com/wp-content/uploads/2021/06/Informe-de-Gestion.pdf>. Consultado en: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_20f21/2021_P_605.pdf Desde el 15 de abril de 2021 está pendiente de discusión en primer debate en la Asamblea Nacional

busca elevar los estándares de estabilidad, calidad y rendimiento de los funcionarios públicos; que de entrar en vigor la Ley propuesta, se obligaría a la Dirección General de Carrera Administrativa a presentar en términos específicos un anteproyecto de Ley General de Sueldos, y que, de no cumplirse dichos plazos detallados, por los titulares de las instituciones del Estado encargadas, (Digeca, Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo) se encontrarían en desacato y en flagrante infracción de los deberes de los servidores públicos. Este proyecto se encontraba pendiente de primer debate desde el 9 de marzo de 2021 y por supuesto nunca fue debatido.

6. Décimo Tercer Mes

Desde 1974, por la Ley 52 en su artículo 1, se ligó al salario el Décimo Tercer Mes reconocido para los servidores públicos como un derecho adicional, consistente en una bonificación especial de un día de sueldo por cada doce (12) días o fracción de día de trabajo. Además, la norma prevé la situación de quienes laboren en dos o más dependencias del Estado, haciendo la salvedad de que con relación a esta bonificación especial debe pagarse por aquella entidad pública donde devengue el mayor salario.

Es decir, se permite percibir más de un salario según lo contemplado por ley, más no corre con la misma suerte el Décimo Tercer Mes, instituyéndose que solo debe ser pagado por la institución donde el funcionario percibe el mayor salario.

Este artículo 1 fue modificado mediante la Ley 133 de 2013, instituyéndose el cálculo de la bonificación en relación con un salario base de B/.550.00, el cual sería pagado en partes iguales en tres partidas, recibiendo el funcionario un décimo de B/.170.04. Es necesario ma-

nifestar que aun con este aumento del tope de salario, se mantiene el tratamiento desigual entre trabajadores, al no permitírsele al servidor público recibir este beneficio con base en su salario real, tal como sucede en el sector privado.

En la página electrónica de la Asamblea Nacional²⁵ aparece que en el 2019, los diputados Miguel Fanovich, Manolo Ruíz, Luis Ernesto Carles, Génesis Arjona y Francisco Alemán presentaron el anteproyecto de Ley 126 (Proyecto de Ley 077) para equiparar el pago del Décimo Tercer Mes a los servidores públicos con fundamento en los principios que rigen el sector privado, pero está pendiente del primer debate desde agosto de 2019.

Otra iniciativa pendiente del primer debate, desde abril de 2022, y sin mayores avances, ha sido la presentada por el diputado Tito Rodríguez con el anteproyecto de Ley 246 (Proyecto de Ley 817), en (<https://www.asamblea.gob.pa/>)²⁶ cuya propuesta de aumento en el pago de décimo tercer mes para los servidores públicos del Estado, fue sustentada durante la pandemia de Covid-19 y de trato igualitario y justo con los trabajadores del sector privado.

Recientemente, mediante Sentencia del 24 de enero de 2024 (Expediente 423-19, Corte Suprema de Justicia)²⁷ se pronunció respecto a dos demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la

²⁵ Fanovich, M. *et al* (2019, 9 de marzo). *Anteproyecto de Ley 126. Proyecto de Ley 077. Que modifica la ley 52 de 1974, que instituye el décimo tercer mes para los servidores públicos*. https://espaciocivico.org/index.php/proyectos-de-ley?combine=#field_pdl_etapa_target_id=All&field_pdl_numero_value=077&field_pdl_proponentes_txt_value=Fanovich&field_pdl_comision_target_id=All [www.asamblea.gob.pa](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_077.pdf) Consultado en: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_077.pdf

²⁶ Rodríguez, T. *Anteproyecto de Ley 246. Proyecto de Ley 817*. Consultado en https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2022/2022_P_817.pdf

²⁷ **Corte Suprema de Justicia. (2024, 12 de enero)**. Acción de inconstitucionalidad. Expediente:37406-2021 (Olmedo Arrocha Osorio, M.P.), Gaceta Oficial Digital 29975-A <https://consultafallos.organojudicial.gob.pa/index.php>

Ley 133 de 2013, que modifica la Ley 52 de 1974 (Entradas 423-19 y 374062021 acumulado); la primera promovida por los licenciados José Isabel Quintero, Víctor Luis Castillo Ortega, Franchiska Kamani Ávila y Joel Alexis De León Quintero, y la segunda interpuesta por Martín Jesús Molina Rivera, todos actuando en su propio nombre y representación.

Los accionantes aluden que los artículos demandados violan el principio de igualdad y no discriminación de los servidores públicos, consagrado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró que es inconstitucional el numeral 2 del artículo 1 de la Ley 52 de 16 de mayo de 1974, “Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos”, conforme fue modificado por la Ley 133 de 31 de diciembre de 2013, y la frase “Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), contenida en el numeral 1 del artículo primero de la precitada ley, señalando que:

...en virtud del principio de progresión racional que ampara las conquistas de todos los trabajadores y en razón de que el Legislador no ha dado una justificación razonable para imponer un tope al pago del décimo tercer mes de los servidores públicos que devengan un salario superior a quinientos cincuenta balboas mensuales y que el Estado Social de Derecho, tal cual es la República de Panamá, le corresponde materializar, progresivamente, que como vimos está reconocida en la Constitución Política, en cuanto a la naturaleza jurídica de Trabajo, que envuelve al trabajador, ya sea del sector público o del sector privado...

Esta jurisprudencia es una conquista social y de derechos humanos, toda vez en materia de derechos y prestaciones, aun cuando cada sector se rige por legislaciones distintas, no existen diferencias entre los trabajadores del sector público y privado bajo el principio de los efectos horizontales de los derechos constitucionales y su aplicación progresiva en materia de igualdad de trato a los trabajadores.

7. Estabilidad

La anhelada estabilidad para el trabajador del sector público es uno de los temas más sensibles de la relación jurídica entre el Estado y el servidor. Por el principio de legalidad, el derecho a la estabilidad se reserva solo para algunos funcionarios, estos son los que estén amparados por el ordenamiento constitucional o legal, y consecuentemente los demás funcionarios son sujetos a remoción.

Sentencias reiteradas de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, son consistentes en que el derecho a la estabilidad del servidor público es inherente a aquel funcionario investido por una carrera de la función pública, ya sea regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial basado para su ingreso y ascenso en un sistema de méritos y competencia del recurso humano. De no darse estos presupuestos, el sistema que rige para la disposición del cargo es de libre nombramiento y remoción bajo la potestad discrecional de la Administración.

Sobre este tema, para Scheffer (2009) el Pleno de la Corte ha determinado que en la función pública impera el sistema de estabilidad relativa, toda vez que rige el sistema de libre nombramiento y remoción cuando

el funcionario no ha adquirido el derecho a estabilidad por medio un concurso que lo vincule a una carrera pública o que emane de una Ley especial. Agrega, que la Ley que otorga estabilidad es una prueba preconstituida y tiene que ser aportada por el demandante, señalando que:

Esta tesis de la Sala Tercera lleva más de 15 años aplicándose casi invariablemente, lo que ha favorecido, a mi juicio, destituciones arbitrarias fundadas en móviles ilícitos, como los fines políticos, que en suma es un claro ejemplo de desviación de poder. Los trabajadores de las empresas públicas que gocen de estabilidad laboral deben ser desaforados para ser despedidos. (p.71)

Lo que indica que en la función pública predomina el sistema de estabilidad relativa y la casi invariable jurisprudencia aplicada por más de 27 años ha favorecido y quizás, sin intención a la desviación de poder, al realizarse destituciones arbitrarias.

Sobre este punto vale realizar una valoración de la acción de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Carlos Ayala Montero, para que se declarara la inconstitucionalidad de una frase del artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 2. Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos los escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos

por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaria y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas o semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

Señalaba el demandante, que la Ley 127 de 2013 con vigencia a partir del 1 de abril de 2014, establece un Régimen de Estabilidad para los Servidores Públicos y que entre las personas que no cubre la estabilidad otorgada por esta ley, excluye del derecho a estabilidad a los jubilados, pensionados y los servidores públicos que posean edad y cantidad de cuotas para jubilarse.

Al respecto, en Sentencia de 23 de diciembre de 2015 (Expediente 113-14, Corte Suprema de Justicia)²⁸, el Pleno declaró que no era inconstitucional la referida frase demandada, ya que tal distinción realizada por la norma legal en nada colisiona la Constitución, ya que ambos derechos, a la estabilidad y a la jubilación, son dos derechos laborales de los servidores públicos.

²⁸ Corte Suprema de Justicia. (2014, 23 de noviembre). Acción de Inconstitucionalidad. Expediente 113-2014 (Nelly Cedeño de Paredes, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

Como se mencionó párrafos antes, la Ley 127 de 2013, instituye un régimen de estabilidad laboral distinto al que emerge de la Ley 9 de 1994, general de Carrera Administrativa y de otras leyes especiales que establecen regímenes de Carrera Administrativa en las respectivas instituciones públicas. Esta ley consagra un derecho a estabilidad laboral de los servidores públicos tan sólo supeditado al hecho que el funcionario tenga dos años de servicios continuos o más en las instancias públicas. Como vemos, la ley concede de forma amplia tal garantía, exceptuando tanto sólo en algunos servidores públicos, que son de aquellos que la propia Constitución prescribe no forman parte de carreras públicas.

El hecho que la norma legal establezca tal distinción, no supone per se una discriminación o violación al principio de igualdad ante la ley, pues de ninguna manera establece algún tipo de fuero o privilegio a favor de los servidores públicos descritos en el artículo 1 de la referida Ley 127 de 2013. En otras palabras, si bien la ley contempla que la garantía de estabilidad laboral no cubre a los servidores jubilados, pensionados o próximos a tal reconocimiento, ésta contiene características muy distintas a la formulación de una ventaja frente a los servidores en condición de jubilados o pensionados. En ambos casos, tanto de los funcionarios públicos en general como aquellos incursos en la jubilación o pensión de vejez, mantienen las mismas condiciones en el ejercicio de sus funciones públicas, toda vez que la ley no causa agravio, coarta o anula el derecho a desempeñarse en el cargo a los servidores públicos en edad de jubilación o pensión.

A la luz del artículo 19 constitucional debe entenderse que la distinción que establece la Ley 127 de 2013, procura un justo equilibrio entre el goce de un derecho a la estabilidad laboral y el goce de un derecho a la

jubilación; ambos derechos están relacionados con la actividad laboral del funcionario, pero se corresponden a etapas muy distintas del desarrollo laboral del individuo dentro del sector público.

Lo anterior indica que la garantía de inamovilidad del funcionario encuentra sus límites en la Constitución y la Ley. La condición de jubilado o pensionado que pueda tener el servidor público, como cualquier otro empleado público amparado, o no, por algún régimen especial determinado por Ley o por Carrera Administrativa, es decir, tener el derecho a desempeñar el cargo y gozar de los privilegios y prerrogativas que le confiere la ley, no es óbice para que pueda ser suspendido de sus funciones o ser desvinculado en forma definitiva de su cargo como medidas disciplinarias, por hechos previstos en la ley, previo cumplimiento del procedimiento disciplinario.

Conviene examinar la Sentencia del 3 de junio de 2020 (Expediente 744-19)²⁹, en el que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronuncia de la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Joel David González contra el artículo 764 del Código Administrativo. El accionante refiere a la discrecionalidad de la Administración Pública al dejar sin efecto el nombramiento de un servidor público que la propia autoridad nombró en un determinado periodo de duración, lo deja en indefensión y sin protección. Esta Corporación expresó lo siguiente:

Sí, el artículo 794 del Código Administrativo establece una potestad, una liberalidad para la remoción de un servidor público que no pertenezca a una carrera en específico; pero ello no obedece a una arbitrariedad, sino a la forma en que

²⁹ Corte Suprema de Justicia. (2020, 3 de junio). Acción de Inconstitucionalidad. Expediente 744-19 (Hernán A. De León Batista, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

se surte el nombramiento de la persona, en concordancia con las directrices, parámetros y distinciones que realiza la propia Constitución Política.

El artículo 300 constitucional reconoce que hay una potestad de remoción, pero advierte que ella debe cumplir con directrices que no la haga arbitraria. Además de ello, señala que hay servidores públicos que pertenecen a determinadas carreras, para los cuales no rige liberalidad y discrecionalidad al momento de ser removidos. Todo ello demuestra que no puede pretenderse que la separación o remoción de servidores públicos de carrera se surta de la misma forma que aquellos que no forman parte de ninguna, pero que de antemano tienen conocimiento desde el momento de su nombramiento, que este puede culminar en cualquier momento o cumplida cierta condición.

...(...) Debe entenderse en virtud de lo dispuesto en el artículo 300 constitucional en concordancia con el 307 de la Carta Magna, que no todos los servidores públicos forman parte de una carrera, y este hecho conlleva a que su remoción o terminación del nombramiento, se surta de una forma distinta a aquellos que sí lo son.

Al respecto, el Pleno de la Corte declaró constitucional la norma demandada al considerar que la afectación del derecho al trabajo en ninguna forma puede ser arbitraria, toda vez que está sometida a las prohibiciones constitucionales y legales, tales como las personas con discapacidad o con fueros (maternales, electorales, etc.). Y, sobre el trato diferenciado entre los servidores públicos que forman parte de alguna carrera como la administrativa y los que no, respecto a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, les incide en la manera como se surte

la terminación de la relación laboral, lo que no impide que sus derechos como trabajadores sean reconocidos y efectivos.

8. Pago de prima o bonificación por antigüedad

La prima de antigüedad consiste en el pago de una semana de salario por cada año trabajado, y es un beneficio del que gozan los trabajadores panameños del sector privado desde la aprobación del Código de Trabajo, y mediante el Decreto de Gabinete 252 del 30 de diciembre de 1971.

Distinto ha sido para el sector público, debido a que este beneficio fue apenas introducido en la Ley 9 de 1994³⁰, para aquellos funcionarios de Carrera Administrativa, que dejasen su puesto por renuncia, jubilación o reducción de fuerza, pero no fue hasta la expedición de la Ley 23 de 2017 cuando se incluye también a los servidores públicos que por enfermedad debidamente acreditada se desvinculen del servicio público.

Se produjo mayor igualdad en materia de trabajo y básicamente a un año previo al cambio de gobierno, con la introducción de la Ley 39 de 2013, expedida en junio de 2013, es cuando se reconoce el pago de indemnización y prima de antigüedad para los servidores públicos destituidos sin causa justificada. Luego, pocos meses después, la Ley 39 fue modificada con la Ley 127 de 2013, que dispuso un régimen de estabilidad para los servidores públicos, con obligatoriedad de pago de la prima de antigüedad equivalente a una semana de salario por cada año laborado, para todos los servidores públicos al desvincularse de la

³⁰ Véase el artículo 113 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017. Gaceta Oficial 28729.

administración por cualquier causa, al haber laborado de forma continua, aunque fuese en diferentes entidades del sector público.

Con independencia del reconocimiento de estas prestaciones laborables, es importante lo que resulta justo y necesario como derechos adquiridos para el servidor público. Durante el gobierno de Ricardo Martinelli, el 26 de junio de 2014 se expidió el Decreto Ejecutivo 52 que reglamenta las leyes 39 y 127 de 2013, tratando de asegurar el pago de estas prestaciones a pocos días del cambio de la administración gubernamental, de la manera siguiente:

Artículo 2. Las diferentes instituciones públicas deberán entregar el cheque cancelando las prestaciones y los derechos adquiridos en la fecha que se haga efectiva la renuncia, destitución justificada e injustificada, sin perjuicio de las acciones legales que pueda ejercer el servidor público por la violación a sus derechos laborables.

Después, una de las primeras acciones del nuevo gobierno de Juan Carlos Varela fue derogar el citado Decreto Ejecutivo 52, que se realizó mediante Decreto Ejecutivo 70 del 8 de julio de 2014.

En un análisis ilustrativo, en (www.organojudicial.gob.pa) se publicó que la Sala Contencioso Administrativa mediante Sentencia de 26 de abril de 2016, Expediente 602-14 (Corte Suprema de Justicia³¹) esbozó ciertos criterios en la demanda de plena jurisdicción, que buscaba el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad y de la indemnización por el despido injustificado de Xiomara Esther Solís Apolayo, declarando ilegal el Decreto Personal 073-C/14 de 12 de agosto de 2014, emitido por

³¹ Corte Suprema de Justicia. (2016, 26 de abril). Acción Contenciosa Administrativa. Expediente 602-14 (Abel Augusto Zamorano, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

el Tesorero Municipal del distrito de Panamá, y ordenando el pago solo de la indemnización por el despido injustificado, en los términos siguientes:

En el caso que nos ocupa, quedó acreditado que la señora Xiomara Solís, goza del régimen de estabilidad laboral de acuerdo con el nuevo régimen, razón por la cual era necesario que la autoridad demanda(sic) la destituyera, solamente por causal legal, lo que vemos no se dio en este caso, y además queda aceptado por la propia administración al señalar que el cargo que ocupaba la demandante era de libre nombramiento y remoción, en virtud de la cual no era necesario que se le destituyera alegando causal.(...)

Al respecto este Tribunal debe señalar que queda desprendido que la competencia atribuida a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, para conocer de las demandas por despido injustificado, tramitadas como proceso sumario es para que se ordene el reintegro o en su defecto se reconozca el pago de la indemnización, no así de la prima de antigüedad, a la cual tiene derecho el servidor público por parte del Estado, al momento de que termine la relación laboral por cualquier causa, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado, conforme queda dispuesto en el artículo 1 de la ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 2013.

Ahora bien, tendiendo que la parte actora cumplió con el requisito dispuesto para la petición de indemnización, conforme se exigen las leyes especiales en referencia, la presente demanda la conoce este Tribunal como proceso sumario de indemnización, y que la parte actora petitionó la indemnización, este Tribunal considera viable atender esta petición.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de indemnización de la señora Xiomara Solís, de acuerdo con lo previsto en la Ley 127 de 2013.

No obstante, ambas leyes (39 y 127 de 2013) fueron sustituidas por la Ley 23 de 2017, que reconoce el derecho a la prima de antigüedad a todo servidor público, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera sea la causa de la desvinculación; así como su reintegro y pago de indemnización por destitución injustificada. Empero, con el texto de esta última Ley ha sido condicionado el reclamo de dichas prestaciones laborales a la integración del Tribunal Administrativo de la Función Pública, que hasta la fecha no se ha constituido por omisión del Ejecutivo, al no nombrar a los Magistrados que les corresponde.

Este total desinterés ha conllevado según esta legislación, a que esta prima de antigüedad sea reconocida en cuanto a su pago, solamente para algunos funcionarios; en algunos casos de manera incompleta, violando, desde esa perspectiva, derechos laborales de los servidores públicos y convirtiéndose en una discriminación sin ninguna justificación que vulnera la Constitución, a nuestro entender.

Para una solución de fondo tendríamos que insertar en una reforma constitucional, el reconocimiento del derecho a una prima de antigüedad, con un eventual párrafo transitorio, que declare la retroactividad de la norma por cinco o hasta diez años previos.

Con la entrada en vigor de la Ley 23 de 2017, la Sala Tercera del Órgano Judicial en Sentencia de 30 de junio de 2020 (Expediente 852-18 Corte

Suprema de Justicia)³², dentro de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, declaró que no es ilegal la Resolución 131 de 7 de marzo de 2018 de la Fiscalía Superior del Cuarto Distrito Judicial, ni su acto confirmatorio, y negó las demás pretensiones aseverando que:

En atención a lo expresado, este Tribunal no observa en el expediente administrativo ni judicial que la demandante, haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba y por ende, no ha logrado demostrar que gozaba del derecho a la estabilidad, lo que implicaba que su cargo quedaba a disposición de la autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional. (...)

De igual forma, la Ley 127 de 2013, que también alega la parte demandante como normativa que le otorga estabilidad en el cargo, por antigüedad en el cargo, la misma fue derogada con la promulgación de la Ley 23 de 2017, promulgada el día 12 de mayo de 2017, situación que ocurrió antes de la remoción del cargo de la ex-funcionaria, por lo que tampoco es aplicable al caso. Por lo tanto, no están llamadas a prosperar la violación invocada de los artículos 2 de la Ley 24 de 2007 ni del artículo 1 de la Ley 127 de 2013, toda vez que las mismas no se encontraban vigentes al momento de la remoción de la servidora pública demandante, por lo que no son aplicables al presente negocio jurídico.

En este aspecto, cabe acotar que si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad

³² Corte Suprema de Justicia. (2020, 30 de junio). Acción Contenciosa Administrativa. Expediente 852-18 (Cecilio A. Cedalise Riquelme, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Sobre el particular, la Asamblea Nacional aprobó en tercer debate el Proyecto de Ley 524 que modifica un artículo de la Ley 23 de 2017, que condiciona el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos y la constitución de los órganos superiores de Carrera Administrativa. Se buscaba excepcionar los artículos 1 y 10 (concernientes a la prima de antigüedad), supeditada su entrada en vigor a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Al proceder al análisis de su contenido, el Órgano Ejecutivo por medio del presidente Laurentino Cortizo Cohen encontró razones para objetar parcialmente por inconvenientes, los artículos 1, 3, 4, 5, 9 y 10; y por inexecutable, los artículos 1 y 10 del mencionado Proyecto de Ley 524, y en sus consideraciones finales agrega que su título no se compeadece con su contenido, al tratar de modificar e introducir nuevas normativas de la Ley 9 de 1994; y que en todo caso, este proyecto debería modificarla. Igualmente, el Ejecutivo expresó que no se encuentra en desacuerdo con el proyecto cuando busca homologar el derecho a la prima de antigüedad para los funcionarios tal como se concede en el sector privado, también señaló "que la forma en que fue aprobado riñe con preceptos constitucionales sobre la irretroactividad de las leyes", impactando de ese modo las finanzas públicas en el presente.

Al respecto, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales al emitir su informe en relación con la objeción parcial por inexecutable formulada por el presidente de la República, contra los artículos 1 y 10 del Proyecto de Ley 524, señala que no coincide con el criterio esbozado

por el Ejecutivo, debido a que mediante Fallo de 26 de enero de 2018, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, resaltó que aunque la Ley 127 de 2013 fue derogada por la Ley 23 de 2017, esta misma ley en su artículo 10 reconoce el derecho de pago de la prima de antigüedad. Y, por ser una Ley de interés social y de aplicación retroactiva, lo que no va en detrimento de los derechos adquiridos por los funcionarios, no puede ser desconocido por una Ley posterior. Dicha Comisión recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional seguir los trámites de segundo y tercer debate, a fin de rechazar esta objeción parcial por inexequibilidad y propone modificación a los señalados artículos 1 y 10 de este Proyecto de Ley.

El 13 de octubre de 2021 se expidieron la Ley 241 que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, relacionadas con el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos. Si bien señala que dicha Ley comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación, excepciona el artículo 1 de la Ley 23 de 2017 el cual entrará en vigor a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública. Es decir, condiciona el funcionamiento de la Junta Técnica Rectora de Carrera Administrativa, la Dirección General de Carrera Administrativa y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos como órganos superiores de la Carrera Administrativa, cuando se nombre a quienes ocupen las magistraturas de este Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Se concluye que la prima de antigüedad para los funcionarios tiene apariencia de letra muerta porque:

- La mayoría de los servidores públicos no saben que existe.

- Algunas autoridades por interpretaciones subjetivas no reconocen su pago o se paga incompletamente.
- Su reclamo es inviable al no estar funcionando el Tribunal Administrativo de la Función Pública.
- O, porque en el presupuesto no existen los fondos para hacerla efectiva.

9. Jubilación o pensión por vejez

Nuestra Constitución no exige una edad máxima para ejercer cualquier cargo público o para aspirar a una función pública en el Estado. Para el servidor público, una vez alcanzada la edad de jubilación o pensión y cumplido con los requisitos de ley, solo supone una de las formas para desvincularse de la relación de trabajo con el Estado, condicionada por supuesto a su libre voluntad (artículo 126 del Texto Único de la Ley 9 de 1994).

La Ley 68 de 1998 fue muy controvertida en su momento, por la cual se estableció el retiro por edad de algunos servidores públicos, popularmente conocida como “Ley Faundes” por las razones políticas que dieron origen a su sanción, y que estableció la edad de 75 años para la terminación de la relación jurídica funcional con la Administración Pública³³. Esta Ley fue modificada mediante Ley 70 de 2001, que exceptuaba al profesorado universitario y funcionarios del servicio exterior. Finalmente, ambas leyes fueron derogadas con la Ley 40 de 2007, que eliminó el requisito de la renuncia al cargo de un servidor público como condición previa para

³³ Durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares fue expedida la Ley Faundes, porque la intención era sacar al magistrado José Manuel Faundes, el cual no pudo hacerse efectivo porque fue nombrado por un período de 10 años establecido en la Constitución, y la ley no podía estar por encima de lo fijado por la norma superior. No obstante, para el 2004 durante el gobierno de Martín Torrijos se utilizó esta Ley cumplió su cometido al declararse vacante el cargo ocupado por el magistrado César Pereira Burgos y nombró a la magistrada a Esmeralda de Troitiño.

acogerse al derecho de la pensión de vejez o jubilación, para lo cual este percibiría su salario hasta el efectivo beneficio de la jubilación o pensión.

A pocos meses de las elecciones generales de 2009, durante el gobierno de Martín Torrijos Espino, se expidió la Ley 18 de 2008 que modificó el artículo 2 de la referida Ley 40 de 2007, que desde la perspectiva de derechos humanos, implicó un reconocimiento de la dignidad del ser humano en pleno goce de sus facultades mentales e intelectuales, con el valor agregado de la experiencia, al eliminarse como condicionante la exigencia de la renuncia al cargo de un servidor público, antes o después de acogerse al beneficio de la jubilación o pensión por vejez.

Respecto de la jubilación, en Sentencia de 31 de enero de 2014 Expediente 802-11, Corte Suprema de Justicia³⁴) debido a una acción contenciosa administrativa, la Sala Tercera declaró que no era ilegal el Decreto Número 538-DDRH de 25 de agosto de 2011, dictado por la Contraloría General de la República, y negó las demás pretensiones, al considerar que la desacreditación de la demandante del régimen especial al cual pertenecía originó la pérdida de la estabilidad y pasó a ser una funcionaria de libre nombramiento y remoción, lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta dicha condición.

De allí que compartimos el criterio expresado por el Procurador de la Administración, que establece que resulta aplicable como fuente supletoria para los servidores públicos regidos por leyes especiales, lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que modificó el artículo 134 del texto único de la Ley 9 de 1994,

³⁴ Corte Suprema de Justicia. (2014, 31 de enero). Acción Contenciosa Administrativa. Expediente 802-11 (Luis Ramón Fábrega Sánchez, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

según el cual el servidor público de Carrera Administrativa, que se acoja a su jubilación será desacreditado de dicho régimen, mandato que ocurre por ministerio de la ley.

Por otro lado, respecto a la violación del artículo 2 de la Ley 18 de 2008, considera la Sala que tampoco se encuentra infracción alguna, ya que en ningún momento la autoridad demandada ha exigido a la demandante que renuncie al cargo que ocupaba por motivo de su jubilación, sino que se sustenta en la facultad nominadora que posee la demandada de remover al personal de acuerdo a las disposiciones legales pertinentes, que en el caso en estudio fue el artículo 134 del texto único de la Ley 9 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 43 de 30 2009, que como señalamos anteriormente, es fuente supletoria de las normas aplicables a los funcionarios de la Contraloría General.

Concordante con lo anterior, mediante Sentencia de 29 de diciembre de 2015 (Expediente 712-2010, Corte Suprema de Justicia³⁵), la Sala se pronunció sobre la reiterada jurisprudencia de la aplicabilidad del artículo 134 de la Ley 9 de 1994, reformado por el artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que se reproduce a continuación:

La Sala ha sido sistemática al señalar que los funcionarios públicos que no están amparados por el régimen de carrera administrativa, están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos. Mientras que aquellos que forman parte de algún régimen que otorga estabilidad laboral, sólo pueden ser sujeto de remoción en el evento que incurran en una falta

³⁵ Corte Suprema de Justicia. (2015, 29 de diciembre). Acción Contenciosa Administrativa. Expediente 712-10 (Luis Ramón Fábrega Sánchez, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

disciplinaria que en virtud de su gravedad o reincidencia exija que la autoridad nominadora, previo procedimiento, aplique la sanción administrativa de mayor severidad, que es la destitución. Estas consideraciones nos llevan a concluir que en virtud de que la acreditación dentro del régimen de carrera administrativa de la señora Filos, perdió su vigencia una vez se acogió a la jubilación la misma es considerada una funcionaria de libre nombramiento y remoción, resulta importante destacar que de acuerdo a los numerales 3 y 18 del artículo 629 del Código Administrativo, corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo a sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración; además, removerlos.

Coinciden ambos fallos en que, al acogerse a la jubilación o pensión, el servidor público es desacreditado del Régimen de la Carrera Administrativa, y debido a ello es un funcionario de libre nombramiento y remoción, sometido a la facultad discrecional de la autoridad nominadora de removerlo del cargo, sin necesidad de un proceso previo ni de ninguna invocación de causal disciplinaria.

10. Otras normas de protección laboral

La licencia de paternidad es un reconocimiento a la corresponsabilidad en el hogar y la equidad de género, aúna el esfuerzo para una relación más cercana con los hijos y por supuesto para la familia como unidad básica de la sociedad.

Con la Ley 27 de 2017 se instituye la licencia de paternidad aplicable tanto para los trabajadores de empresas privadas como para los servidores públicos, por tres días remunerados y fue reglamentada mediante Decreto Ejecutivo 83 de 27 de diciembre de 2017, cuyas características se resumen a continuación.

- La licencia remunerada de paternidad se otorga una sola vez al año, con el goce de tres días hábiles, que será computado como tiempo efectivo de trabajo, independientemente de que el parto sea múltiple.
- Para su uso el trabajador debe comunicar al empleador con una semana de anticipación, la fecha probable del parto.
- El hijo o hija nacida, sea de la esposa o conviviente en condiciones de singularidad y estabilidad, cuyos datos, junto con los dependientes deben ser declarados en el contrato de trabajo o formulario de datos personales.
- Establece el procedimiento para el cómputo de los tres días hábiles, el cual inicia desde el nacimiento del menor o la menor.
- La obligación del padre de presentar el certificado de nacimiento que lo acredita como padre del menor, una vez se reintegre a sus labores.
- Se reafirma el principio *in dubio pro operario*, en la aplicación de la norma o condición más favorable al trabajador cuando existan diferencias entre las fuentes de derecho.

Este reconocimiento es un avance en las políticas públicas de primera infancia, en que el capital humano es la mejor inversión, refuerza los lazos familiares y contribuye a una mejor conciliación de las responsabilidades personales, familiares y laborales, reduciendo desigualdades y brechas de género.

Adicionales normas de protección laboral y de reconocimiento, son las adoptadas para las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tienen el derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que se tenían antes del diagnóstico médico y por lo tanto se les prohíbe a las instituciones públicas discriminar a estos trabajadores con dichos padecimientos (Ley 59 de 2005 y sus modificaciones)

Sobre estas normas el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 10 de agosto de 2020 (Expediente 1018-2020, Corte Suprema de Justicia³⁶), concede la acción de amparo de garantías constitucionales y revoca la Resolución Administrativa 396 de 31 de julio de 2019, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, así como su acto confirmatorio, al considerar que la entidad demandada no cumplió con el debido proceso, ni con el principio de legalidad; y en todo caso, no haber presentado la certificación no es imputable al amparista, quien se encontraba cobijado por un régimen especial de estabilidad, ya que el Estado no había nombrado a la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir dicha certificación, ni tomó las previsiones necesarias una vez advertida la condición de salud del afectado. Se concluyó que:

Ahora, si bien en el evento que el demandante no acreditó ante la entidad demandada que su condición de salud produzca algún tipo de discapacidad, por medio del certificado previsto en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, reformado por el artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que establece que dicho certificado debe ser expedido por una comisión interdisciplinaria

³⁶ Corte Suprema de Justicia. (2020, 10 de agosto). Amparo de Garantías Constitucionales. Expediente 1018-2020 (Hernán A. De León Batista, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo, estima el Pleno que éste probó su condición de salud por medio de la certificación médica antes citada, la cual fue suscrita por un facultativo de un centro de atención médica reconocido.

Dentro de este contexto, el incumplimiento en la presentación de la certificación expedida por la Comisión Interdisciplinaria que refrende la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, no le es atribuible a la parte actora, pues es el resultado de la inactividad de la administración al no nombrar a la Comisión Interdisciplinaria que debe expedir dicha certificación.

O, de otro modo, una vez advertido por el amparista su condición de salud, al sustentar su recurso de reconsideración, debió la autoridad administrativa por medio de dos médicos especialistas idóneos del ramo, refrendar la condición de salud del ahora amparista JUAN CAJAR ARDINES.

Reiterados criterios jurisprudenciales coinciden sobre este régimen de estabilidad laboral especial, que ampara la Ley 59 de 2005, en cuanto a que se incumple cuando el procedimiento se fundamenta en la discrecionalidad del acto, toda vez que la norma exige para desvincular a un funcionario con una enfermedad degenerativa discapacitante, que la Administración Pública emita un acto motivado por una causal de destitución debidamente comprobada en un proceso disciplinario.

11. Tribunal Administrativo de la Función Pública

Deuda pendiente para la jurisdicción laboral de los servidores públicos ha sido la entrada en vigor del Tribunal Administrativo de la Función

Pública. Según la Ley 23 de 2017 se crea este Tribunal con competencia para conocer de las apelaciones contra acciones de recursos humanos que pudieran afectar garantías de los servidores públicos, en especial las destituciones, reintegros o pago de indemnizaciones y el pago de los salarios caídos.

Básicamente, el derecho a la prima de antigüedad, como señaláramos en párrafos anteriores, estaba supeditado a la efectiva integración del Tribunal Administrativo de la Función Pública, compuesto por tres magistrados y sus respectivos suplentes, dos de los cuales deben ser nombrados por el Órgano Ejecutivo y uno por la Asamblea Nacional.

Actualmente están pendientes las designaciones del Ejecutivo (ministro de la Presidencia y el presidente de la República), debido a que la Asamblea Nacional, en su momento, designó a la magistrada principal y su suplente. Con esta injustificada demora en los nombramientos de las magistraturas se contribuye al desconocimiento de derechos laborales “mínimos”, y se limita el derecho a impugnar las decisiones que afectan a los servidores públicos, perpetuando el trato desigual entre trabajadores del sector público.

En demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la Resolución DM 043-2018 de 15 de febrero de 2018, emitida por el Ministerio de Ambiente, en su acto confirmatorio; y como consecuencia, se decrete el reintegro y el pago de los salarios caídos y demás prestaciones laborales dejadas de percibir, la Sala Tercera mediante Sentencia de 11 de enero de 2019 (Expediente 773-18, Corte Suprema de Justicia³⁷), además de declarar que no era ilegal la referida

³⁷ Corte Suprema de Justicia. (2019, 11 de enero). Acción Contenciosa Administrativa. Expediente 773-18 (Abel Augusto Zamorano, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

resolución porque la funcionaria no tenía el derecho a la estabilidad, menciona expresamente la no constitución del Tribunal Administrativo de la Función Pública, y por ende, su falta de competencia:

Por último, es importante aclarar, que el artículo 8 de la Ley 23 de 2017, en el que sustenta la actora el restablecimiento de sus prestaciones laborales en el libelo de su demanda, no es aplicable al caso, ya que el derecho al pago de salarios caídos y demás prestaciones deviene de la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado, siempre que haya sido reconocido en una ley, además de que el Tribunal Administrativo de la Función Pública que expresa la norma que puede reconocer dichos emolumentos de igual forma, tampoco se ha constituido.

Valga resaltar un pronunciamiento más reciente de la Sala Tercera, en Sentencia de 28 de agosto de 2020 (Expediente 40500-2020, Corte Suprema de Justicia³⁸), respecto a la opción que tiene el funcionario afectado por una destitución que considere injustificada deba solicitar el reintegro del cargo u optar por la reclamación del derecho a la prima de antigüedad, al ser causas distintas entre sí, por ende, con trámites procesales distintos. En tal sentido, la jurisprudencia consideró lo siguiente:

Si aquél funcionario público destituido decide solicitar el reintegro, esto se da porque tiene la intención de mantenerse laborando en la Institución a la que pertenecía, motivo por el cual, mal podría recibir un monto en concepto de Prima de Antigüedad si la Sentencia de este Alto Tribunal accede al reintegro, pues,

³⁸ Corte Suprema de Justicia. (2020, 28 de agosto). Acción Contenciosa Administrativa. Expediente 40500-2020 (Carlos Alberto Vásquez Reyes, M.P.) <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

como es sabido, el Derecho a la Prima surge precisamente de la finalización laboral. Así mismo, es importante puntualizar que de acuerdo a la normativa, el término para solicitar el reintegro prescribe pasados ocho días desde la notificación del despido, mientras que el Derecho a reclamar la Prima de Antigüedad, no contempla plazo de prescripción.

Por otro lado, se debe precisar que la Ley para ambos casos prevé un trámite procesal distinto, dado que, en el caso del Reintegro, se estableció un proceso sumario, y sin mayores requisitos, a surtirse ante el Tribunal de la Función Pública, que al no haberse constituido, corresponde a esta Corporación de Justicia atender, siguiendo el trámite preceptuado en la normativa en cuestión. Mientras que en el caso de la Prima de Antigüedad, la Ley no hace mención sobre el procedimiento a seguir, motivo por el cual, ante este vacío, debe entenderse que se seguirá el procedimiento que la Ley 135 de 1943 dispone para las Acciones Contenciosas Administrativas de Plena Jurisdicción, ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular.

En base a los fundamentos jurídicos aquí planteados, esta Magistratura encuentra que los reclamos de Prima de Antigüedad y las Demandas de Indemnización deben tramitarse en demandas separadas, por ser procedimientos distintos y para evitar obstáculos procesales que imposibiliten decidir ambas pretensiones laborales en un mismo proceso.

En conclusión, si bien es cierto en la Administración Pública rige el principio de juridicidad o legalidad, es decir solo se puede hacer lo que expresamente sea permitido por la norma o ley habilitante, también es cierto que las normas constitucionales no pueden ser derogadas

per se, por su falta de reglamentación. La Constitución mandata que la estabilidad o permanencia del servidor público en el cargo está condicionada por su competencia, lealtad y moralidad y que su nombramiento o remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad vigente, salvo las exclusiones que mandata la misma norma constitucional. Hasta la fecha no se ha cumplido ni reconocido cabalmente este principio.

Con la creación de un tribunal independiente e imparcial, para el mejoramiento de la función pública, se generó mucha expectativa considerándose como un gran avance para la protección y estabilidad del recurso humano de la administración del Estado panameño, frente a las discrecionalidades de las autoridades; sin embargo, esta ha quedado en una mera expectativa por la mostrada ausencia de interés del Órgano Ejecutivo, aunado a la ausencia de los fondos públicos y los recursos requeridos para su implementación, pues hasta la fecha no se han brindado.

Precisamente por lo expuesto hay que reforzar la función pública en el entendimiento de que a través de ella se cumpla con los objetivos del Estado. Esta actividad realizada por los servidores públicos constituye una tarea delicada que existe para satisfacer necesidades colectivas dirigidas a la consecución de fines éticos como lo son el bien común y la paz social. Tan grande como es la responsabilidad, debe ser el compromiso en cumplir con este mandato constitucional.

V. Conclusiones

Existe la percepción de que la democracia no responde a los problemas de la población, en otras palabras, que las instituciones no satisfacen las

necesidades básicas de la población; es decir que no basta que se cuente con recursos, sino que es necesario tener la capacidad de satisfacer las necesidades con los servicios a la población (educación, salud, seguridad, entre otros), a la luz de los derechos humanos.

Es esencial que las personas como parte de la ciudadanía conecten su bienestar laboral con el bienestar colectivo, por lo que se busca fortalecer la cultura política para el futuro próspero de la democracia y de la Nación, a fin de generar las transformaciones de las instituciones y sistemas políticos tendientes a lograr un desarrollo integral del país.

El ejercicio del análisis de las normas de la Constitución no se hace exclusivamente desde el enfoque jurídico; este análisis también debe tener presente el componente humano para poder aterrizar cualquier concepto teórico en la vida diaria.

En relación con los fallos pronunciados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, acogándose a un criterio uniforme que data de los años 80 (Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 7 de octubre de 1981)³⁹, al declarar inconstitucional la frase “por nacimiento” contenidas en las normativas legales que limiten a los ciudadanos, que adquirieron la nacionalidad panameña mediante mecanismos distintos al de nacimiento, para ocupar cargos públicos, y que no estén exceptuados por la propia Constitución Política, de modo que una ley no puede incluir un requisito adicional que la norma constitucional (artículo 300) no exija para ocupar un cargo público, debe resaltarse que el mismo constituye una verdadera orientación jurisprudencial que elimina discriminaciones jurídicamente

³⁹ Corte Suprema de Justicia (1981, 7 de octubre) Acción de inconstitucionalidad. Publicado en Gaceta Oficial 19,450. (Julio Lombardo) [5965.pdf \(procuraduria-admon.gob.pa\)](#)

establecidas, por lo que se convierte en un real ejemplo de contribución a una democracia más igualitaria.

El servidor público debe tener claro su rol de ser coadyuvante de un sistema; pues la norma al tratar de regular las relaciones humanas, en el fondo debe buscar la solución a las necesidades de la colectividad, aun cuando dependa de un posterior accionar y puesta en práctica del servidor público.

El mayor desafío al que se enfrenta Panamá es lograr la institucionalización del mérito como base para la escogencia del recurso humano en el sector público, dejando de lado la tan acentuada mala praxis político partidista clientelar, que limita la creación de un servicio de la función pública profesional, y que trae como consecuencia, que no se retenga el recurso humano competente en el Estado.

VI. Recomendaciones

Se debe incorporar a nivel constitucional los principios rectores que deben regir en la función pública.

En el caso del concepto de servidores públicos, en la norma constitucional (art. 300), se recomienda establecer claramente los dos criterios contenidos en las adiciones confusas, es decir, que sea una persona física nombrada en un cargo en cualquiera de los órganos del estado, de manera permanente o temporal; y perciba una remuneración de fondos públicos por ocupar dicho cargo.

Se reitera priorizar procesos de incorporación del personal con base en el mérito, sin estar a expensas de los vaivenes de quienes estén en la

cúspide gubernamental o desvinculaciones masivas con cada cambio de gobierno, para lo cual debe revisarse el concepto de estabilidad en el puesto de trabajo. Como contrapeso, si bien la estabilidad se considera un derecho adquirido, debe evaluarse en los casos de incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los trabajadores, los límites de su responsabilidad para con el puesto por razones de enfermedades crónicas, teletrabajo, funcionarios jubilados, etc.

Otro punto pendiente en la gestión pública es la ejecución de una verdadera política salarial, a fin de disminuir inequidades y brechas salariales, y que busque garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. Importa la creación de sistemas gerenciales públicos y el fortalecimiento de la función directiva, de políticas específicas de reclutamiento, selección, formación y seguimiento de desempeño aplicadas a directivos, que la meta a alcanzar sea elevar el nivel técnico de este tipo de funcionarios para que puedan ser alcanzados por las normas protectoras laborales que incluyan la ya mencionada estabilidad en el cargo.

Se recomienda replantear mediante un profundo análisis jurídico y fáctico el contenido del artículo 303 de la Constitución Política, de forma tal que no permita interpretaciones oscuras relacionadas con la posibilidad de que un mismo trabajador público reciba dos o más salarios con cargo al tesoro nacional. Para este menester se deberá determinar si es en la Constitución Política donde se establezcan los parámetros de excepción y no en la ley.

Con el establecimiento de aumentos automáticos de salarios que debe hacerle frente el Estado, en el que la planilla es uno de los componentes relevantes del aumento constante del gasto de servicios personales, se debería reevaluar las Carreras en la función pública establecidas en la

Constitución, que dicha remuneración sea basada en productividad, competitividad y sostenibilidad.

Urge la efectiva implementación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, para proveer garantías contra posibles arbitrariedades o discrecionalidades de los políticos en la administración pública. Para evitar el incumplimiento legal se debe establecer desde la Constitución Política un mandato ineludible de implementación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, tema central para la protección judicial de los derechos de los servidores públicos, como el pago de prima de antigüedad, décimo tercer mes, entre otros.

Finalmente, se entiende que el buen funcionamiento de un servicio en la función pública, si bien en sí mismo no mejora la eficiencia del Estado, resulta pieza clave para que el Estado funcione con eficiencia; por ende, cualquier avance en este sentido será un paso más cercano hacia el ideal de un servicio público acorde con las necesidades de la población.

Referencias

Libros

Acosta, David. (2009). *La Ley Faundes y sus consecuencias*. Panamá: Impresora Central, S.A.

Araúz Sánchez, Heriberto. (2004). *Régimen Laboral del Servidor Público*. Panamá: Universal Books.

Benavides Pinilla, Víctor. (2012). *Compendio de Derecho Público Panameño*. Colombia: Ediciones Jurídicas Andrés Morales.

Bernal H., Manuel A., Carrasco A., José A., Domingo C., Lastenia M. (2013). *Manual de Derecho Administrativo Panameño*. Panamá: Litho Editorial Chen.

Carpizo, Jorge. (2009). *Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano* NO. En *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica* (pp. 1-31), editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Estado de México, México: Formación Gráfica, S.A.

Carrera C., Álvaro. (2003). *Los Derechos Polémicos*. Colombia: Librería Ediciones del Profesional LTDA.

Hoyos, Arturo. (2012). *La Interpretación Constitucional*. Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

Robles Vásquez, Jorge. (2006). Aplicación de la ética jurídica por el servidor público en el ámbito administrativo. En Edith Mariana Zaragoza Martínez, et al. (IURE Editores, S.A., de C.V.), *Ética y Derechos Humanos* (pp. 87-95). México: Impresos y Acabados Editoriales.

Sheffer Tuñón, Javier Ernesto. (2009). *Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. Praxis y Orden Jurídico Panameño Vigente*. Panamá: Editorial Portobelo.

Infografía

BID. *El servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Recuperado el

24 de enero de 2023. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-servicio-civil-en-los-pa%C3%ADses-centro-americanos-y-Rep%C3%ABlica-Dominicana.pdf>

CEPAL. (Agosto, 2014). *Servicio civil en América Latina y el Caribe*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º155. Recuperado el 10 de enero de 2023. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36968/1/S1420398_es.pdf

CLAD y UN (DESA). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Recuperado el 23 de enero de 2023. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

OCDE (2020) Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019, *DE GOBIERNOS REACTIVOS A ESTADOS PROACTIVOS*, PDF en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

PNUD. (septiembre de 2019). *El Servicio Civil en Panamá. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019: Renovando las Instituciones para el Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado el 30 de junio de 2021. https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/el-servicio-civil-en-panama—documento-tecnico—indh-2019.html

www.asamblea.gob.pa

www.cepal.org

www.constitucion.gob.pa

www.digeca.gob.pa

www.gacetaoficial.gob.pa

www.libertadciudadana.org

www.organojudicial.gob.pa

www.pa.undp.org

www.procuraduria-admon.gob.pa