

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1611

Panamá, 27 de octubre de 2025

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 1498672025-I.

La Licenciada **Enereida Barrías**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de los numerales 7, 8 y 10 del artículo 29 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudimos ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Normas acusadas de inconstitucionales.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, la Licenciada **Enereida Barrías**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de los **numerales 7, 8 y 10 del artículo 29 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017**, modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, publicado en Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021, tal y como quedó modificado:

“Artículo 1. El artículo 29 de la Ley 23 de 2017 queda así:

Artículo 29. El derecho a la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos:

1. Los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular.
2. Los ministros y viceministros de Estado.
3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.
4. Los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
5. Los administradores y subadministradores de entidades del Estado.
6. Aquellos que se retiraron después de haber sido nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley.
7. **Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado.**
8. **El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores o subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.**
9. El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.
10. **En general, todos los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.**

Los servidores públicos señalados en este artículo y que previo a esa condición hayan laborado al servicio del Estado en forma continua tendrán derecho a recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

La entidad que deberá realizar el pago es la última en la cual laboró el servidor público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente, para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado. Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.” (Lo subrayado es nuestro).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el concepto de infracción.

La Licenciada **Enereida Barriás** aduce que el numeral 7 “*Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado*”, el numeral 8 “*El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores o subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario*” y el numeral 10 “*En general, todos los*

servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.”, contenidos en el **artículo 29**, de la Ley 23 de 2017, tal y como quedó modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, ya transcritos, infringen las siguientes disposiciones de la Constitución Política de la República de Panamá, cuyos textos son del siguiente tenor:

“ARTICULO 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

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

“ARTICULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

En ese sentido, la abogada accionante indica en cuanto a la vulneración del artículo 4 Constitucional, que los numerales 7, 8 y 10 de la Ley 23 de 2017, tal y como quedó modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, establece un listado de servidores públicos a los cuales se le exceptúa del derecho a recibir el pago de la prima de antigüedad una vez cesen sus labores en una institución del Estado, sin importar la causa de la desvinculación del servidor, lo cual a su juicio es violatorio al contenido del artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues se violenta el principio de igualdad de todas las personas ante la ley (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Así mismo, explica que los citados numerales también vulneran el artículo 19 del Estatuto Fundamental, debido a que al excluir a un listado de servidores públicos del derecho a recibir el pago de la prima de antigüedad, está creando un tratamiento diferenciado entre servidores públicos, y desvirtúa la naturaleza jurídica de la figura de la prima de antigüedad, como un derecho humano inalienable e irrenunciable reconocido a todo trabajador, pues se discrimina en contra de ciertos servidores públicos a razón del cargo que ejercía, y en razón

de la persona a quien prestaba un servicio directo, como es el caso de los secretarios ejecutivos, los conductores, entre otros, lo que violenta el principio constitucional que reza: *“No habrá fueros o privilegios, ni discriminación por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”* (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Por último, la activadora constitucional, afirma que los numerales 7, 8 y 10 de la Ley 23 de 2017, tal y como quedaron modificados por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, quebrantan el artículo 20 de la Carta Política pues, en ellos se establece un trato diferenciado entre servidores públicos, en relación a otros servidores públicos en igualdad de condición, lo que vulnera el principio de igualdad ante la ley y la prohibición constitucional y convencional de crear privilegios (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

III. Consideraciones en torno a la normativa en materia de Prima de Antigüedad.

Tal como observa esta Procuraduría, mediante la Providencia de diez (10) de octubre de dos mil veinticinco (2025), el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

En este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, este Despacho estima pertinente esbozar algunas consideraciones, sobre ciertos aspectos que dieron lugar al reconocimiento de la prima de antigüedad, atribuible a la promulgación de la Ley 39 de 2013, y las posteriores modificaciones introducidas con la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, siento estas últimas disposiciones las que **contiene el artículo y los numerales demandados como inconstitucionales**, y así lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, a fin de determinar si, a nuestro juicio, el mismo tiene la posibilidad que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad al examinar las normas legales acusadas, confrontándolas con la Carta Fundamental del Estado.

En ese orden de ideas, tenemos que *“la prima de antigüedad, se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, el cual no es pagado al término de cada año, sino al final de la terminación de la relación laboral y cuya cuantía se determina en función del monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador”* (Cfr. Sentencia de 18 de noviembre de 2021. Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

Es así que ese derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad fue reconocido por primera vez en la **Ley 39 de 2013**. En ese sentido, el artículo 1 de la mencionada ley, tal y como quedó modificado por el artículo 3 de la **Ley 127** del mismo año, establecía que los servidores públicos, al momento de la terminación de su relación laboral, cualquiera que hubiera sido la causa de terminación, tendrían derecho a una prima de antigüedad, la cual sería calculada a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua.

Así las cosas, a través de la **Ley 23 de 12 de mayo de 2017**, promulgada en Gaceta Oficial digital 28277-B de 12 de mayo de 2017, se derogaron ambas disposiciones legales, y se adicionó a la Ley 9 de 1994, el artículo 137-B el cual dispuso que *“el servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución”*. **Cabe destacar que en su artículo 29, se introdujeron excepciones a la aplicación de la precitada Ley y por consiguiente al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad.**

Posteriormente, con la promulgación de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, promulgada en Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021, se modificó el referido artículo 29 de la Ley 23 de 2017, vigente y que corresponde al artículo acusado de inconstitucional.

Visto lo anterior, desde el 2013, se reconoció el derecho a la prima de antigüedad en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, a través de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y

su posterior modificación a través de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se introdujeron excepciones a este derecho, siendo estas prerrogativas las causantes de la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Vistas las consideraciones anteriores, le corresponde a este Despacho emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución.

Al respecto, recordemos que la acción de inconstitucionalidad, como método de control de la constitucionalidad previsto en la Constitución Política, le atribuye al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la finalidad de preservar y defender el ordenamiento constitucional, y por otra parte, dejar sin efecto aquellas normas legales que son violatorias de la Carta Magna.

En ese orden de ideas, lo que se persigue, es que las disposiciones violatorias de la Constitución, se sometan al escrutinio de la Corte Suprema de Justicia, a fin que ésta aclare la duda constitucional, y así impedir que la autoridad jurisdiccional o administrativa, imparta justicia o preste un servicio público sobre la base de una disposición legal o reglamentaria que pueda ser contraria a nuestra Carta Política.

Ahora bien, al efectuar un juicio valorativo de lo expresado hasta aquí, este Despacho **no** comparte los planteamientos expuestos por la activadora constitucional, al indicar que las excepciones insertas en los numerales 7, 8 y 10 del artículo 29 de la Ley 23 de 2017, modificado por el artículo 1 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, infringen los artículos 4, 19 y 20 de nuestra Carta Fundamental, los cuales reconocen principios como lo son: ***el reconocimiento de normas de Derecho Internacional, el principio de no discriminación y el de igualdad ante la Ley.***

Distinto a ese planteamiento, esta Procuraduría es del criterio que los **numerales demandados**, en esencia tienen como función **distinguir los cargos públicos que no**

generan el reconocimiento del Derecho de la prima de Antigüedad. En otras palabras, esta excepción no es sobre el servidor público como lo plantea la accionante, sino sobre algunos cargos públicos, enlistados en el artículo que se aduce como inconstitucional.

Primeramente, debemos indicar que el sentido de la Ley 23 de 2017 y su modificación a través de la Ley 241 de 2021, *es el reconocimiento del derecho la prima de antigüedad sin ningún tipo de distinción, toda vez que la norma hace extensivo el reconocimiento a los servidores públicos permanentes o transitorios o contingentes o de carrera administrativa y/o leyes especiales*, tal y como reza su artículo 4 (Cfr. Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021).

En ese mismo orden de ideas, los artículos 3, 4 y 7 de la citada Ley 241 de 2021, disponen que:

“Artículo 3. El artículo 140 de la Ley 9 de 1994 queda así:

Artículo 140. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución desde el inicio de la relación permanente hasta su desvinculación, y el calculo se realizada con base en el último salario devengado. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliere entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente”

“Artículo 4. El derecho al pago de la prima de antigüedad es reconocido al servidor público permanente o transitorio o contingente o de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, en aplicación del Texto Único de la Ley 9 de 1994.”

“Artículo 7. Los herederos o beneficiarios de los servidores públicos fallecidos podrán tramitar el pago de la prima de antigüedad a través de los procedimientos descritos en la Ley 10 de 1998.”

Por lo expuesto, podemos colegir que no existe discriminación ni distinción para el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad, pues como vemos, ese derecho es igual para todo servidor público sin importar la causa de finalización de funciones, es decir, se genera siempre que se de una contraprestación, por lo que podemos expresar que se encuentra íntegramente relacionado con ejercer un cargo público, tal como indica el artículo 140 antes visto.

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

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

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

“Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”

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

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

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en su artículo 26, puntualiza:

“Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier

índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que en sus artículos 6 y 7, puntualizan:

“Artículo 6

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

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

“Artículo 7

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

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

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

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

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

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

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

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

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

Visto lo anterior, la normativa convencional que hemos copiado en los párrafos previos, ciertamente, corresponde a los derechos y las garantías que consagran nuestra Constitución Política, los que inciden sobre los derechos fundamentales, entre esto el que

alega la recurrente como vulnerado, es decir, el principio de la Igualdad ante la Ley, el cual es definido por el Diccionario de la Real Academia Española, **como el principio según el cual las personas no pueden ser tratadas de manera diferente por las leyes sino existe una justificación fundada y razonable. A supuestos de hechos iguales han de serle aplicadas unas consecuencias iguales también** (Cfr. Diccionario del Español Jurídico, 2019).

Atendiendo a esta perspectiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse al principio de igualdad y no discriminación, señala que ese principio mantiene un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno y que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional; **sin embargo, no podemos soslayar que dicho Organismo también ha planteado que no todo trato desigual es discriminatorio, estableciendo que una diferenciación de trato se configura en una discriminación cuando hay una distinción de tratamiento entre situaciones similares, cuando la diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, si la distinción es arbitraria y en los casos que no prospere una relación de proporcionalidad entre los medio empleados y el objetivo perseguido** (Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada, Coordinadores Christian Steiner y Patricia Uribe. 581, 588 y 589).

Es así que tal como hemos visto, a juicio de esta Procuraduría, la normativa acusada ofrece justificaciones objetivas y razonables que indiquen que la distinción se debe no al hecho de ser servidor público, sino que alude a ciertos cargos públicos que no generan el derecho al pago de una prima de antigüedad, sin que esto implique una discriminación o vulneración a derechos y garantía fundamentales.

Nuestra Carta Magna, al salvaguardar la "Igualdad", establece la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza, religión o cualquier otra condición personal o social como derecho de corte constitucional. En ese sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de abril de 1996, dispuso que la **prohibición de fueros o**

privilegios personales que consagra el artículo 19 de la Constitución es una consecuencia o una derivación lógica del principio de igualdad ante la ley que recoge el siguiente artículo 20 de la Carta Magna.

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

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

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

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

‘ ...

Los preceptos constitucionales en comento están dirigidos a la prohibición de fueros y privilegios personales y distinguos por razón de las condiciones en ellos señaladas, es decir, la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que extrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la

misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, etc.

En síntesis, el principio de igualdad que se desprende de la estructura y carácter mismo de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, ...' (Gaceta Oficial, N°22,999, viernes 22 de marzo de 1996, pág. 30).

Igualmente, el Doctor César Quintero, en relación al artículo 21 de la Constitución, hoy artículo 19 indicó:

‘Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. **Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos.** Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias. (C.S.J. Pleno, fallo de 27 de junio de 1996).

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

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

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

Es así que la prohibición de los fueros y privilegios, a los cuales hace alusión el artículo 19 de nuestro Texto Fundamental, se relaciona intrínsecamente con el principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. **No obstante, esta situación no implica que el Estado tampoco pueda legislar de manera especial, siempre y cuando se configuren circunstancias muy particulares, lo cual ocurre en el caso bajo estudio** tal y como pasamos a exponer.

Una vez explicado el alcance del principio de igualdad desde una visión constitucional y convencional, nos corresponde el análisis de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que modificó los numerales 7, 8 y 10 del artículo 29 de la Ley 23 de 2017, acusado de inconstitucional, indicando que esta excepción no es sobre el servidor público, sino que va dirigida al cargo que haya ocupado éste dentro de la Administración Pública. Esta Procuraduría es del criterio que **el reconocimiento de la prima de antigüedad es igual para todo servidor público, sin distinción de su estatus dentro del servicio público**, no obstante, **la excepción aludida se circunscribe a la calidad del cargo público que cierto servidor al servicio del Estado puede llegar a ocupar.**

En ese sentido, el artículo 20 constitucional permite excepcionar ese derecho, al distinguir ciertos cargos públicos que no generan un reconocimiento al pago de la prima

de Antigüedad, sin que esto signifique una violación al principio de igualdad ni sea discriminatorio, pues lo que enlista ese artículo, reiteramos, son cargos públicos.

Bajo ese concepto, el derecho a la prima de antigüedad no es reconocido al ejercer un número cerrado de oficios públicos, tales como: *cargo de elección popular* (Cfr. artículo 137 Constitucional); *ministro y vice ministro* (Cfr. artículos 194 al 198 Constitucionales); *directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas* (Cfr. artículos 184, 304 y 307 Constitucional); *gerentes y subgerentes en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario* (Cfr. artículos 184, 304 y 307 Constitucionales); *administradores y subadministradores de entidades del Estado* (Cfr. Artículo 307 Constitucional); *secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado, entendiendo este como la tercera unidad en orden jerárquico, posterior al ministro y viceministro* (Cfr. artículo 307 Constitucional).

Respecto al *personal de secretaría y de servicios, siempre que estos estén inmediatamente adscritos a los servidores públicos que ejerzan los cargos previamente enlistados*, la expresión «adscripción inmediata» se refiere a “la asignación de un servidor público a un despacho público específico, en calidad de colaborador estrecho, cercano o de confianza de su titular y jefe inmediato, con quien guarda una relación de subordinación jurídica directa, sin sujeción (en términos absolutos) a otras autoridades o mandos medios institucionales, así como el *personal nombrado por consultoría y, todos aquellos cargos públicos conforme lo dispuesto en el artículo 307 de la Constitución Políticas*. Veamos dicha norma:

“ARTICULO 307. No forman parte de las carreras públicas:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem.
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.

4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.

5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.

6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.

7. Los jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.”

Es decir que esa excepción, no solo es permitida por el artículo 20 de nuestro Texto Fundamental, sino que el propio artículo 29 de la Ley 241 de 2021, indica, cito: ***“Los servidores públicos señalados en este artículo y que previo a esa condición hayan laborado al servicio del Estado en forma continua tendrán derecho a recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público”***, no endilga una discriminación ni desigualdad legal, sino que es clara al referir que lo que se exceptiona es el cargo ocupado por aquel servidor público en determinado momento, sin que esto implique que se le desconozca su derecho que por los años de servicio laborados en otros cargos público, sí le generaron el reconocimiento de esa Prima.

En esa misma línea de pensamiento, podemos afirmar que la ocupación o aceptación de cualquiera de esos cargos públicos, opera a solicitud de parte interesada y, por consiguiente, aceptar laborar en ellos es propio de cada servidor público aceptando las prerrogativas y limitaciones que eso conlleva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de nuestro Texto Fundamental.

En esta línea de pensamiento, desde el 2013, se reconoció el derecho a la prima de antigüedad y posteriormente se introducen ciertas excepciones para su reconocimiento en 2017 y 2021, vigente en la actualidad, lo que ha sido sin lugar a dudas, concordante con el contenido de los artículos 19 y 20 de nuestra Carga Magna, cito:

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

ARTICULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales” (Lo subrayado es nuestro).

Como vemos, las excepciones indicadas en el artículo 29 de la Ley 23 de 2017, tal como fue modificado por la Ley 241 de 2021, **no se endosan a un grupo de ciudadanos, sino a un número cerrado de cargos, es decir que, esto no puede verse como cierto privilegio o discriminación, como lo arguye la accionante, pues, la referida Ley sí reconoce el derecho a la prima de antigüedad para todos los servidores públicos (principio de no discriminación e igualdad ante la Ley).** No obstante, contempla condiciones especiales para el reconocimiento de ese derecho, de conformidad con el artículo 20 Constitucional, en el sentido de que ciertos cargos públicos no generan esa prima de antigüedad.

Por su parte, a manera de analogía e ilustrativa podemos indicar otras prohibiciones que contempla nuestra legislación y no por ello signifique que exista discriminación a cierto tipo de servidores públicos, a saber:

En materia de derechos fundamentales, el artículo 40 de la Constitución señala que:

“Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes”

El derecho que se protege es de la libertad de profesión y reconoce el derecho al trabajo, estableciendo que toda persona puede dedicarse a cualquier ocupación lícita. Sin embargo, a ese derecho de toda persona, se limita para ciertas profesiones, a saber:

“ARTICULO 212. Los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 208.”

“ARTICULO 223. Rigen respecto a los Agentes del Ministerio Público las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 205, 208, 210, 211, 212 y 216.”

En ese sentido, las disposiciones de incompatibilidades, concretamente los artículos 212 y 223, contemplan que aquellos servidores públicos que laboren en cierta dependencia del Estado, por las funciones que ejecutan, tienen prohibido participar en actividades políticas, ejercer la abogacía o el comercio, y desempeñar simultáneamente otro cargo retribuido en la administración pública, sin que esto signifique algún tipo de discriminación, que como analogía, es similar a la controversia constitucional en estudio.

Lo hasta aquí expuesto, nos permite concluir que el artículo 1 de la Ley 241 de 2021, que modificó el artículo 29 de la Ley 23 de 2017, **el cual estableció excepciones al derecho de la prima de antigüedad para los servidores públicos, tiene sustento constitucional en el artículo 20**, el cual permite establecer condiciones especiales al principio de igualdad ante la ley sin que esto implique una discriminación o medida que favorezca a algún grupo de servidores públicos frente a otros.

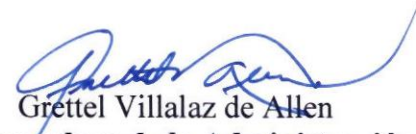
Esto nos lleva a afirmar, contrario a lo expuesto por la Licenciada **Enereida Barrías**, que la disposición acusada de inconstitucional, no infringe los artículos 4, 19 y 20 de nuestro Texto Fundamental, pues tal excepción dispuesta en la normativa acusada no desconoce el derecho que le asiste a todo servidor público por los años de servicio laborados en otros cargos público en los términos ya expuestos.

IV. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En consideración de lo antes anotado, la Procuraduría de la Administración, solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los numerales 7 *“Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado”*, 8 *“El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores o subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el*

capital accionario” y 10 “En general, todos los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política” del artículo 29 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad a los servidores públicos, publicado en Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021, toda vez que no infringen los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General