



Análisis de la Jurisprudencia Panameña en la Remediación de Vacíos Legales: Estudio de Sentencias sobre Condiciones de Contratación Administrativa y su Impacto en la Constitucionalidad

*Analysis of Panamanian Jurisprudence in Remedyng Legal Gaps:
a Study of Rulings on Administrative Hiring Conditions and Their Impact on
Constitutionality*

Vanessa Campos Alvarado

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Panamá
Panamá

Vanessa.camposa@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0003-4903-7501>

Recibido:

Aceptado:

DOI: 10.48204/j.iustitia.v1n1.a6483

Resumen

La jurisprudencia o *jurisprudentia* es el resultado de dos vocablos: *iuris* cuyo significado es derecho y *prudentia* que alude al conocimiento. Conocimiento del derecho derivado de su aplicación. También se conforman teorías que abonan a la formulación de pronunciamientos judiciales que versan sobre la aplicación del derecho lo cual refuerza su aprendizaje. La jurisprudencia es un fundamental para sustanciar sentencias judiciales en situaciones, que se someten a la jurisdicción para resolver una controversia. Es un medio para enriquecer el derecho con las aportaciones de los jueces y magistrados en las sentencias que pueden ser a su vez un medio subsanador de vacíos legales o defectos legales de la legislación vigente. La jurisprudencias también son utilizadas como soporte en argumentaciones a favor de la defensa de derechos como



sustento en recursos judiciales. Las sentencias extractadas en este artículo se enfocan en el área del derecho administrativo. Su análisis versa sobre las condiciones de contratación de los servidores ya sea del sector público o privados cuando se trata de cargos de elección popular. Como vía de reparación de la norma se ejerce demanda de inconstitucionalidad en virtud de subsanar deficiencias que crean un sistema de desigualdad, evitar legislaciones infractoras de la constitucional.

Palabras clave: Igualdad, discriminación, contrato, aplicación de la ley, derechos sociales y económicos

Abstract

Jurisprudence or *jurisprudentia* is the result of two words: *iuris* which means law and *prudentia* which refers to knowledge. Knowledge of the law derived from its application. Theories are also formed that contribute to the formulation of judicial pronouncements that deal with the application of the law, which reinforces its learning. Jurisprudence is a fundamental to substantiate judicial sentences in situations, which are submitted to the jurisdiction to resolve a controversy. It is a means to enrich the law with the contributions of judges and magistrates in the sentences that can be a means to fill legal gaps or legal defects in the current legislation. Jurisprudence is also used as support in arguments in favor of the defense of rights as support in judicial appeals. The judgments extracted in this article focus on the area of administrative law. Their analysis deals with the hiring conditions of public or private sector employees in the case of popularly elected positions. As a way of repairing the rule, a claim of unconstitutionality is exercised in order to correct deficiencies that create a system of inequality, avoiding legislation that violates the Constitution.

Keyword: Equality, discrimination, contract, law enforcement, social and economic rights

Introducción

La jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, mediante Acción de Inconstitucionalidad se pronuncia en torno al salario en aquellos casos en que quien tenga que asumir un cargo de elección popular sea un servidor público quedando una



situación en la norma en la cual queda exento de beneficios o bien en condiciones desiguales un servidor privado. Los operadores de la justicia buscan mediante este pronunciamiento evitar condiciones de desigualdad. El primer extracto hace referencia a esta situación y el análisis en torno a esta condición en que se coloca el servidor privado al no estar cubierto por la ley sobre la cual se consulta su constitucionalidad.

En este mismo fallo, el segundo extracto se abordado el tema de los Derechos adquiridos y la pérdida de salarios derivada de acogerse a una licencia sin sueldo. Es una sentencia sumamente didáctica que contribuye a la comprensión y preservación de la igualdad de los individuos ante la ley especialmente cuando ocupan cargos de elección popular.

En virtud del ordenamiento constitucional patrio, específicamente en el Título III Derechos y Deberes Individuales y sociales, Capítulo I artículo 17 se desarrolla el precepto de asegurar la efectividad de los derechos. Y en este sentido es examinada la Ley objeto del recurso de constitucionalidad que expone en su contenido situaciones que interfieren con esa efectividad al establecer derechos para trabajadores del sector público y no regular en las circunstancia de ser electo para cargo de elección la situación de los trabajadores del sector privado.

Igualmente entra como sustento de la decisión el artículo 19 de este capítulo concerniente a no establecer fueros privilegios o discriminación bajo ninguna circunstancia. En este caso la diferencia presentada radica en la procedencia del trabajador electo para puesto de elección popular ya sea del sector público o bien del sector privado.

Extracto de la jurisprudencia pertenece a:

Demandas de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado ROBERTO RUÍZ actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el párrafo “No obstante lo anterior, si el



suelo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular”, contenido en el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, que fue modificado por el artículo 1 de la Ley 376 de 2023 y contra el párrafo “ No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de Alcalde y Vicealcalde, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular”, contenido en el artículo 83 de la Ley 37 de 2009, modificado por el artículo 2 de la ley 376 de 31 de marzo de 2023 (que modifica artículos de la ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones.

Magistrada ponente: María Cristina Chen Stanziola. **Fecha:** 18 de junio del 2024

Demandado de Inconstitucionalidad. Corte suprema de Justicia de Panamá. Pleno.

En el siguiente extracto, se identifica el cargo de elección y las condiciones ideales salariales de los servidores que provengan del sector público como del sector privado



Cargos de elección popular (distingo entre las condiciones salariales del servidor público (con licencia) y del servidor privado establecidas en la Ley 376 de 31 de marzo de 2023 art.1 y 2);

[...]observamos que los párrafos demandados de inconstitucionales incurren en una segunda forma de distinción. Veamos nuevamente el contenido de los mismos.

Ley 376 de 31 de marzo de 2023

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

Artículo 72...

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

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

Artículo 83.

No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de alcalde y vicealcalde es inferior al que perciben dicha entidad estatal, **por su condición de servidores públicos** electos podrá optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo



que corresponde al cargo de elección popular."(El resaltado es del Tribunal).

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

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

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

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

Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC-4/484 de 19 de enero de 1984. Serie Ano.4



“56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se Desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose “en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número d Estados democráticos” definió que solo es discriminatoria una distinción cuando “carece de justificación objetiva y razonable” [Eur. Court H.R., Case *“relating to certain aspects of the law on the use of languages in Education in Belgium (merits, judgment of 23rd July 1968*, pág.34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contrarién a la justicia.

Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio. En el mismo sentido: condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 e3 28 de agosto de 2002. Serie A No. 1, parr. 48.

57. No habrá, pues, discriminación sin una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, sino conduce a situaciones contrarias a la justicia, es decir, sino conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que



exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parte de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionando una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrario, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana. En el mismo sentido: Condición jurídica y de derechos humanos del niño. Opinión consultiva OC-º7/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. Párr.47. s

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

1. En efecto, la norma establece una distinción entre iguales, y
2. La misma adolece una motivación que justifique la referida distinción (Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno , 2024) .

Análisis

El presente extracto pertenece a Fallo de la Corte Suprema de justicia de Panamá mediante el cual se solicita declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 72 de la ley 37 de 2009 que fue modificada por el artículo 1 de la Ley 376 de 2023 y el artículo 2 de la ley 376 de 31 de marzo de 2023, que modifica artículos de la 37 de 2009 que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones. En el análisis, se produce la acumulación de tres demandas de inconstitucionalidad coincidentes en cuanto a factores de conexión, estos son: la misma causa de pedir, objeto e iguales pretensiones provocándose la acumulación de las



demandas de inconstitucionalidad según lo expresa la Corte Suprema de Justicia mediante resolución de 16 de febrero de 2024.

El estudio de los elementos que desembocan en la sentencia que hoy se extracta se originan a partir del ambiente electoral en los que se hace alusión a cargos de elección popular como el de representante y suplente, por un lado y por el otro, del alcalde y vicealcalde y la necesaria condición de servidor público para ser objeto de una licencia con sueldo la cual solo favorece a quien tenga esta condición originando fuero y privilegios.

Por otra parte, entra en el análisis el ejercicio de un cargo con una remuneración que no le corresponde dada la facultad que otorga la norma de acoger el servidor ya sea licencia con sueldo o sin sueldo dependiendo si le es de mayor beneficio el del cargo de elección o no, lo cual implicaría laborar con un salario que no pertenece al cargo que ejerce y consecuentemente no estar ejerciendo el cargo que corresponde al salario. Es interesante el análisis que se realiza en torno a la facultad del Estado de hacer distinciones en la norma las cuales deben cumplir con ciertos presupuestos. La Corte Suprema de Justicia Declaró la inconstitucionalidad de los artículos enunciados.

Jurisprudencia

Este segundo extracto de la sentencia de la Demanda de Inconstitucionalidad procede del mismo fallo. En este extracto entra en el análisis del tema de los derechos adquiridos y la pérdida del derecho a un salario. Se cuestiona la legalidad de escoger el salario más conveniente para quien salga electo pues estaría en este caso ejerciendo un cargo con un salario que no es el que corresponde y de una institución en la cual no labora. Esto a su vez tendría un impacto en las condiciones salariales toda vez que implicaría la



aceptación de acuerdos condiciones o convenciones violatoria de derechos. Tema este amparado en el artículo constitucional 71. Leamos el siguiente extracto:

Derechos adquiridos (la pérdida de salario derivada de acogerse a una licencia con sueldo).

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 una 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 lo cual no lo hará, al menos mientras ejerza el cargo de elección; todo esto, dentro del contexto del servicio público.

En este marco conceptual, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política, el cual es el 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 les 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 Derechos Adquiridos, encontrándose entre estos, el derecho al salario.

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

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

Artículo 302

...

Los servidores públicos están obligados a desempeñar **personalmente** sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa"(El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, la disposición en cuestión obliga a los funcionarios que desempeñan 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 concept, se estaría cobrando un salario sin desempeñar las funciones inherentes al mismo y de manera personal como lo mandata la Constitución Política (Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno , 2024).

Análisis

La jurisprudencia extractada es muy rica en su contenido doctrinal y análisis prestándose en una segunda ocasión, la sentencia de 18 de junio de 2024 sobre demanda de inconstitucionalidad sobre el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, que fue modificado por el artículo 1 de la Ley 376 de 2023 y en el artículo 83 de la Ley 37 de 2009, modificado por el artículo 2 de la ley 376 de 31 de marzo de 2023 (que modifica artículos de la ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones).

En este caso el análisis ya no corresponde al tema de la equidad con la que debe tratarse a los servidores ya sea que ejerzan funciones en el Estado o entidad privada. Sino, que se vulneren derechos de los trabajadores que emanen de acuerdos, estipulaciones que afecten sus derechos. Por ejemplo el derecho al salario por el ejercicio de un cargo sobre todo si se permite por Ley la elección del salario acogiéndose aquel más conveniente pero no acorde con sus labores y con la institución obligada a pagarlos .

Debe existir una contraprestación por la cual el trabajador recibe un salario estipulado por el cargo y la existencia de una institución obligada a pagarle por el ejercicio de este. Lo cual se vería afectado al no ser remunerado el servidor que se acoge a licencia con sueldo manteniendo el salario de su cargo de servidor público original y no el de la entidad donde se encuentra laborando en un cargo distinto del cual recibe su salario. La Corte Suprema de Justicia Declaró la inconstitucionalidad de los artículos enunciados.



No debe perderse de vista que la igualdad de condiciones labores y salarios es un derecho humano que ha sido fortalecido por Convenciones y organismo Internacionales como la Organización Internacional del Trabajo de los cuales Panamá es signataria y que por el acatamiento a las normas de derecho internacional está en la obligación de cumplir. Si se trabaja en igualdad de condiciones corresponde igual salario no es dado hacer una distinción por la procedencia del trabajador a un cargo de elección. El Pacto Internacional de derechos económicos y sociales y culturales obliga a todos los Estados partes a reconocer condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, como una remuneración que proporcione un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor sin distinciones de ninguna especie[...] (Soberanes, Diez.2019).

Reflexión final

De los extractos anteriores se desprende que no debe producirse discriminaciones derivadas de la procedencia institucional del trabajador que asume un cargo de elección y que los salarios que se perciban deben atenerse tanto a la institucionalidad donde desarrolle el cargo como a las funciones establecidas por salario. El trabajador debe aceptar el cargo, si resulta electo, con las condiciones inherentes a este, pues debe prever y analizar el escenario en el cual desempeñará el cargo y sus consecuencias. Por otra parte, es deber de los legisladores hacer una análisis más profundo de la legislación que está en proceso de elaboración procurando no violentar la Carta Fundamental ni las condiciones de los trabajadores independientemente del sector laboral al que pertenezca evitando de esta forma violentar garantías fundamentales lo cual significa un esfuerzo extra en el proceso legislativo que pudo ser previsto. Afortunadamente, también existe la demanda de constitucionalidad como medio subsanador de la violación a la Carta fundamental y a los derechos humanos. Aunque el ideal es prever y evitar.



Recomendaciones

Luego del análisis de la sentencia en la cual una Ley violenta la Constitución de la República es un aporte necesario la capacitación de los hacedores de leyes en la técnica legislativa y el conocimiento de las formas que deben evitarse para no incurrir en inconstitucionalidades. Es indispensable un reforzamiento en la formas de control de la constitucionalidad de forma tal que el producto de la actividad legislativa no infrinja normas de la Carta Fundamental.

Si bien existen los medios subsanadores de las inconstitucionalidades, estos deben ser la última alternativa. En todo caso debe darse prelación al sentido de la norma superior del país claramente jerarquizada desde la concepción Kelseniana a la cual las normas inferiores deben sujetarse.

Referencias Bibliográfica

Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno . (2024). *Demand de Inconstitucionalidad*. Panamá: Organo Judicial .

Demand de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado ROBERTO RUÍZ DIÁZ actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el párrafo “No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular”, contenido en el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, que fue modificado por el artículo 1 de la Ley 376 de 2023 y contra el párrafo “No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de Alcalde y Vicealcalde, es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular”, contenido en el artículo



83 de la Ley 37 de 2009, modificado por el artículo 2 de la ley 376 de 31 de marzo de 2023 (que modifica artículos de la ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones. **Magistrado Ponente:** María Cristina Chen Stanziola. **Fecha: Sentencia 18 de junio de 2024.**

Soberanes Díez, José María. El Derecho constitucional a la igualdad retributiva. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. N.º 29 Ciudad de México julio/diciembre2019. Recuperada de [www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttex&pid=\\$1870-46702019000200269](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttex&pid=$1870-46702019000200269).

Datos del autor

Vanessa Montserrat Campos Alvarado. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá, abogada litigante, especialista en Docencia Superior, Postgrado en gerencia estratégica de Investigación social en Universidad Especializada de las Américas (UDELAS. /SENACYT) Postgrado de Especialista de Investigación Social por el Instituto de Estudios Nacionales, e igualmente, Maestría en Ciencias Sociales con Énfasis en Teorías y Métodos de Investigación. Ha realizado investigaciones con el Organismo Estado de la Región como consultora, Estado de la Nación de la Vicerrectoría de Investigación y postgrado de la Universidad de Panamá y en Universidad de Indiana en Programa internacional de derechos Humanos de la Escuela de Derecho de Indianápolis. Autora de diversos artículos en la Revista Anuario de Derecho del Centro de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos Nacionales del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, en la Revista de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Revista del Colegio Nacional de Abogados y otras. Diplomada en Derecho Ambiental, Gobernanza y participación ciudadana, derecho ambiental en la Universidad de Panamá. Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas, ex jefa de la Sala de Consulta Delia U de Brenes, directora de revistas especializadas en derecho, coordinadora académica de diplomados en la Universidad de Panamá y Universidad Latina .Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN).