

2021
53

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO



ENTRADA N°1248 -18

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por el licenciado **MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo 22 de 16 de marzo de 2017.

Panamá, diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El licenciado **MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ**, actuando en su propio nombre y representación presenta demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 22 de 16 de marzo de 2017, "Por medio del cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores".

I. DEL ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL.

El texto íntegro de la norma impugnada, por violatoria del orden constitucional, dice así:

"ARTÍCULO PRIMERO. Adoptar la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual está estructurada de la siguiente manera:

RANGO DE ESCALAFÓN	SALARIO BASE	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
EMBAJADOR	2,000.00	2,300.00	2,600.00	3,000.00
MINISTRO CONSEJERO	1,875.00	2,250.00	2,475.00	2,725.00
PRIMER CONSEJERO	1,687.00	2,100.00	2,287.00	2,540.00
SEGUNDO CONSEJERO	1,500.00	2,000.00	2,150.00	2,300.00
PRIMER SECRETARIO	1,380.00	1,800.00	1,940.00	2,060.00
SEGUNDO SECRETARIO	1,260.00	1,600.00	1,760.00	1,860.00
TERCER SECRETARIO	1,140.00	1,140.00	1,400.00	1,590.00



ARTÍCULO SEGUNDO: La clasificación y reclasificación, así como el reconocimiento de los respectivos incrementos salariales dentro de un mismo rango del escalafón, será realizada por la Comisión de Personal tomando en consideración, entre otras, las siguientes directrices:

1. Proficiencia, oral y escrita, comprobable a través de pruebas certificadas de lenguas extranjeras.
2. Evaluación del desempeño superior a excelente.
3. Estudios superiores (maestrías y postgrado) y ejecutorias académicas relacionadas con la profesión.
4. Publicaciones profesionales.
5. Uso de herramientas informáticas.

ARTÍCULO TERCERO. Esta Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

...

En torno a la escala salarial citada, advierte el demandante que el Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017 vulnera el artículo 67 de la Constitución Política de Panamá, que instituye que a trabajo en idénticas condiciones, corresponde igual salario. Puntualiza que las subdivisiones de los escalafones de la Carrera Diplomática y Consular –en tres (3) niveles-, entre personas que ostentan el mismo rango, que desempeñan las mismas funciones, y que reúnen y cumplen los mismos requisitos para “acceder al mismo rango”; establecen una diferenciación en tres (3) escalas salariales en contravención al texto constitucional y los derechos humanos de segunda generación.

Quien demanda arguye que la Ley 28 de 7 de julio de 1999, “Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores”, de manera diáfana instaura los rangos de cada escalafón: dos (2) ramas (diplomática y consular). Estas ramas de conformidad con la modificación contenida en la Ley 60 de 6 de octubre de 2015, a través del artículo 25 ídem, se dividen así: 1. Diplomática: a) Embajador, b) Ministro consejero, c) Primer consejero, d) Segundo consejero, e) Primer secretario, f) Segundo secretario, h) Tercer secretario 2. Consular: a) Cónsul general, b) Cónsul, c) Vicecónsul, d) Agente consular.

55

El licenciado BERNAL prosigue afirmando que Panamá acata las normas de derecho internacional, acorde lo estipulado en el artículo 19 de la Constitución Política de Panamá. No obstante, ante la expedición del Decreto Ejecutivo No. 22 de 2017, se quebranta la Carta Universal de los Derechos Humanos, contentiva de los siguientes derechos de las personas: 1) seguridad social y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; 2) trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias. Al respecto, expresa el demandante, que el artículo 23 de la Carta Universal de los Derechos Humanos, reconoce el derecho a la igualdad salarial por igual desempeño laboral, con exclusión de discriminación alguna.

En este sentido, el accionante continúa aseverando que el Decreto Ejecutivo impugnado, vulnera el artículo 19 de nuestra Carta Magna que establece que “no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”; toda vez que “discrimina a las personas que ocupan las mismas condiciones laborales y desempeñan las mismas funciones”.

El accionante concluye su escrito de demanda, peticionando la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 22 de 16 de marzo de 2017, bajo el argumento que contraría el orden constitucional de la República de Panamá (fs. 7-11).

Previo escrutinio de los cargos de inconstitucionalidad que se hacen a la norma que adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, pasamos a examinar el criterio vertido por el Procurador de la Administración, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 2563 del Código Judicial.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por medio de la Vista No. 037 de 8 de enero de 2019, el Colaborador de la instancia manifiesta que el Decreto Ejecutivo 22 de 2017, tiene su origen en la Ley 28 de 7 de julio de 1999, “Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores”, la cual a su vez surge a la vida jurídica por motivo de lo preceptuado en el artículo 305 de la Constitución Política de Panamá, cuyo texto dice así:

“ARTÍCULO 305. Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
- 2.
- 3.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
...” (Lo destacado es nuestro)”

El señor Procurador de la Administración, seguidamente afirma que por medio del artículo 23 contenido en el Título II de la Ley 28 de 1999, se dispone respecto al personal que integra el Ministerio de Relaciones Exteriores lo siguiente: “Sus miembros forman un cuerpo de servidores públicos profesionales, organizados jerárquicamente y sujetos a las disposiciones de esta Ley y a las normas reglamentarias relativas al ingreso, ascenso, rotación y disciplina. Podrá desempeñar sus funciones en embajadas, misiones permanentes, consulados, oficinas de representación de intereses o en la Cancillería, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y en sus reglamentos”. En torno al escalafón de la carrera diplomática y consular, asevera que está detallado en el artículo 25 de la Ley 28 de 1999, modificado por la Ley 60 de 6 de octubre de 2015 y que mediante el Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, se reglamentó el Título II de la referida Ley Orgánica.

Indica que a tenor de lo dispuesto en el artículo 203 del Decreto Ejecutivo No. 135 de 1999, es deber del Ministerio de Relaciones Exteriores fijar la escala salarial de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular. El ejercicio de este deber y atribución, también está comprendido en el artículo 52 de la Ley

28 de 1999, modificado por la Ley 60 de 2015, ya que en su texto trata sobre la fijación en el Presupuesto General del Estado de los emolumentos de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular, atendiendo a los distintos rangos y el costo de la vida. Además, esta normativa versa sobre la indemnización de los gastos de representación, y demás remuneraciones conforme posición o cargo del funcionario.



Ante lo expuesto, el señor Procurador de la Administración afirma que de conformidad con reiterada jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Constitución Política de Panamá, protege el principio de igualdad, sin prohibir el establecimiento de distinciones entre los habitantes del Estado. Advirtiendo que en el caso en estudio, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha expedido el Decreto Ejecutivo No. 22 de 2017, adoptando la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular, a través de una subdivisión en tres (3) niveles partiendo de un salario base en cada rango del escalafón.

Se refiere al enunciado Carrera Diplomática y Consular, como aquella formada por profesionales especializados en relaciones internacionales, cuya función es promover al país en sus diversos ámbitos; ejecutar una política exterior que beneficie a la nación y la posicione en una agenda internacional; y brindar asistencia y protección a los ciudadanos panameños radicados en el extranjero. Por razón de lo expresado, quien emite concepto dentro de este proceso de inconstitucionalidad, asevera que la Carrera Diplomática y Consular está integrada por panameños con estudios y especializaciones diversas, quienes desempeñan funciones en la Cancillería o ejercen misiones diplomáticas en Embajadas, Consulados, Organismos Internacionales u Oficina Comercial. El ingreso a la misma es por medio de un concurso público que cuenta con dos fases -postulación y programa de formación profesional. En este concurso, se evalúan conocimientos y aptitudes, y seleccionan aquéllos con



58

altos atributos humanos y académicos. Detalla que a tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 60 de 6 de octubre de 2015, el ingreso a la carrera es a partir de la categoría de tercer secretario por medio de concurso público, correspondiendo el desarrollo de su base en el reglamento. Para el concurso se establecen una serie de requisitos, y quienes los cumplan y aprueben las distintas pruebas, pasan a la fase del Programa de formación profesional, a fin de “desarrollar conocimientos y competencias profesionales inherentes al ejercicio de la Carrera Diplomática y Consular”, en estos temas: intereses nacionales, objetivos estratégicos nacionales, objetivos de política exterior y objetivos institucionales. Terminada esta formación se pasa a evaluar a los concursantes y aquellos que igualen o superen la calificación 81/100, “según el Orden de Mérito y el número de vacantes disponibles ingresarán al cargo de Terceros Secretarios de Carrera Diplomática y Consular”.

Detallado el mecanismo de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular conforme sus parámetros legales y reglamentarios, el Señor Procurador de la Administración, advierte que la igualdad de trabajo reconocida en el artículo 67 de la Constitución Política de Panamá, “supone que los servidores públicos deberán desempeñar las mismas funciones, con el mismo grado de dificultad y de especialización, lo que les daría el derecho a percibir el mismo salario”. Asimismo, que el escalafón corresponde con la estructura de cargos de los servidores públicos de la Carrera Diplomática y Consular, y su desglose se ciñe al grado, categoría o antigüedad.

Prosigue afirmando que la escala salarial, en niveles 1, 2 y 3 contenidos en el Decreto Ejecutivo atacado de inconstitucional, constituyen un reconocimiento ante un sistema de méritos dentro de cada nivel del escalafón o estructura de cargos; y además, un incentivo o motivación para los

59

profesionales miembros de la carrera, que dista de ser “un acto de discriminación...”, o con contenido desigual, violatorio de la Constitución normativa convencional alguna. Respecto a esto último, ~~acota que~~ la prohibición constitucional enmarca “un tratamiento desfavorable a cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”, no obstante, el texto demandado estructura o clasifica a los servidores públicos en una posición de menor o mayor dificultad según su grado de especialización; por lo que carece de desigualdad salarial por alguno de los mencionados aspectos.



Agrega a lo anterior, que la clasificación en niveles (1, 2, 3) dentro de cada uno de los escalafones sugiere un reconocimiento por el cumplimiento de las directrices establecidas en el artículo segundo del Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017. Este reconocimiento se ajusta al principio de igualdad y al sistema de méritos que rige para los servidores públicos, a tenor de lo estipulado en el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, en consonancia con los artículos 302 y 305 ídem. Sobre estos últimos, enfatiza que instituyen, respectivamente, los nombramientos del personal de carrera por el sistema de méritos, y, la regulación de la Carrera Diplomática y Consular por Ley en cuanto a su estructura, organización y necesidades de la Administración; y que ambas estipulaciones están contenidas en el demandado Decreto Ejecutivo N° 22.

El Procurador de la Administración, a su vez, indica que de conformidad con la profesionalización de la Carrera Diplomática y Consular que regula el artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 255 de 13 de diciembre de 2016 “Que crea la Comisión de Personal, como Unidad Asesora adscrita al Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores y modifica y adiciona el Decreto Ejecutivo N° 135 de 27 de julio de 1999 y el Decreto Ejecutivo N° 131 de 13 de junio de 2001, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 417 de 20 de octubre de 2015”; los

60

servidores públicos que ingresan a la misma, desempeñan personalmente sus funciones, y ejercen las mismas con dedicada capacidad y perciben la misma remuneración justa, es decir, en la que no hay diferencia salarial paraguaya desempeño.



Con sujeción al principio de universalidad constitucional de que trata el artículo 2566 del Código Judicial, expresa que su análisis se extiende a todos los preceptos de la Constitución Política de Panamá y reitera que este texto a través de su artículo 19 protege el principio de igualdad de trato hacia las personas, el cual prohíbe distingos entre los habitantes del Estado, es decir, discriminaciones o que las “autoridades públicas practiquen un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”. Esta norma, guarda estrecha relación con el artículo 20 de nuestra Carta Fundamental, que instituye el principio de igualdad ante la ley, advirtiéndose en ambos artículos una protección o garantía frente a todo acto o trato discriminatorio o privilegio.

En este sentido, concluye que el Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017, al establecer tres (3) niveles en cada uno de los rangos en la Carrera Diplomática con su respectivo incremento salarial; está sustentando dicha carrera en un sistema de incentivo y reconocimiento al profesionalismo y eficiencia. Por tanto, la adopción de niveles “no constituye un trato desfavorable o distingo para los miembros” que integran esta carrera y ostentan el mismo rango dentro del escalafón; “sino, una distinción para aquellos que, sobre criterios establecidos en el Artículo Segundo”, alcanzan determinadas competencias. Respalda la constitucionalidad de la distinción que se advierte en el acto impugnado, aludiendo a la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que se ha establecido que nuestra Carta Magna protege el principio de igualdad

al prohibir el establecimiento de distingos, mas no las distinciones entre los habitantes del Estado (fs. 17- 42).



Vencido el período de presentación de alegatos para el demandante y demás personas interesadas, conforme lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial; se procede a dirimir el debate constitucional planteado en los términos que se explican a continuación (fs. 50).

III. CONSIDERACIONES DEL PLENO.

La norma objeto de impugnación, conforme lo afirmado a foja 1 del libelo lo constituye íntegramente el Decreto Ejecutivo No. 22 de 16 de marzo de 2017, "Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores". La escala está estructurada conforme los rangos de escalafón, cada uno con su salario base y categorizado en tres niveles, cuya clasificación y reclasificación se enmarca en una serie de directrices.

Exponemos que la escala salarial demandada tiene cimientos en el artículo 25 de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, "Por la cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y establece la Carrera Diplomática y Consular" (G.O. 23,838 de 12 de julio de 1999), – modificada y adicionada por la Ley 60 de 6 de octubre de 2015- (G.O.27884-D de 7 de octubre de 2015). Esta norma dice así:

"Artículo 25. El Escalafón de la Carrera Diplomática y Consular está dividido en las ramas diplomática y consular, y tiene el orden de precedencia siguiente:

1. Rama diplomática:
 - a. Embajador
 - b. Ministro consejero
 - c. Primer consejero
 - d. Segundo consejero
 - e. Primer secretario

- f. Segundo secretario
 - g. Tercer secretario
2. Rama consular
- a. Cónsul general
 - b. Cónsul
 - c. Vicecónsul
 - d. Agente consular"



En cuanto a los servidores públicos, acotamos que el artículo 299 de la Constitución Política los conceptúa como aquellos nombrados en forma temporal o permanente en cargos de los distintos Órganos del Estado, los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general los que reciben remuneración del Estado. Seguidamente, el artículo 300 establece que éstos serán de nacionalidad panameña, "sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política" y, que, se regirán por el sistema de méritos.

Sobre las carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos, es oportuno señalar que nuestra Constitución Política, a través del Título XI, "Los Servidores Públicos", Capítulo 2°, "Principios Básicos de la Administración de Personal", precisa en su artículo 302 que los nombramientos del personal de carrera se hará con base al sistema de méritos y, en correlación, el Capítulo 3°, Organización de la Administración de Personal", instituye en su artículo 305 (numeral 4), expresamente dentro de la función pública, para que rija conforme los principios del sistema de méritos, la Carrera Diplomática y Consular, entre otras. En adición, establece **que la regulación de la estructura y organización de las carreras, se hará mediante Ley.**

Respecto a la regulación en comento, el artículo 23 de la referida Ley 28 de 1999 contempla que la carrera diplomática y consular, está integrada por un



cuerpo de servidores públicos: profesionales, organizados jerárquicamente y sujetos a la Ley y Reglamentos sobre ingreso, ascensos, rotación y disciplina. Los mismos desempeñarán funciones en embajadas, misiones permanentes, consulados, oficinas de representación de intereses o en la Cancillería. Por su parte, el artículo 29 ídem contempla que el personal de carrera diplomática y consular es “de carácter permanente y su desempeño se fundamenta en los principios de preparación académica, competencia y capacidad. El ingreso a la Carrera se hará a partir de la categoría de tercer secretario por medio de concurso público, el cual tendrá por objeto establecer la aptitud e idoneidad de los aspirantes a la Carrera Diplomática y Consular, **cuya base será desarrollado en el reglamento**”.

El escalafón y ascensos por niveles que se ha reglamentado, deviene en consonante con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 28 de 1999, el cual establece que a los funcionarios diplomáticos se les asignarán cargos que correspondan a sus categorías, “manteniendo el rango adquirido en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular”. En su adición –Ley 5 de 6 de febrero de 2018-, esta norma pautaliza, sobre el cómputo del tiempo encaminado a obtener una clasificación o reclasificación, lo siguiente: “El tiempo de servicio que brinde el funcionario en diferentes posiciones dentro de la Cancillería será acreditado para los efectos **del reconocimiento de sus ejecutorias y experiencias para la evaluación de sus méritos, desempeño y antigüedad con vistas a sus ascensos de categoría o su derecho a rotación, de conformidad con los cargos desarrollados en el Manual de Clasificación de Puestos y que no sea manifiestamente contraria a las disposiciones constitucionales**”.

Por razón de lo expuesto, es pertinente resaltar la importancia de los principios que sustentan la Carrera Diplomática y Consular: preparación

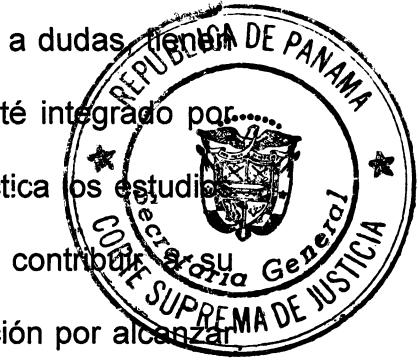
académica, competencia y capacidad. Los mismos, sin lugar a dudas, tienen como objetivo que el Ministerio de Relaciones Exteriores esté integrado por personal instruido e idóneo, con capacidad de poner en práctica los estudios adquiridos y, dotado de la competitividad necesaria para contribuir a la eficiencia funcional. La entidad ministerial, en su determinación por alcanzar una escala de servidores –sobre la base de méritos- instituye la Academia Diplomática de la Cancillería para que lleve a cabo la admisión, perfeccionamiento y actualización del personal miembro de la Carrera Diplomática y Consular. El artículo 72 del Decreto Ejecutivo N° 377 de 17 de agosto de 2018, por medio del cual se “Reorganiza la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores”, precisa sus funciones así:

“Artículo 72. Son funciones de la Academia Diplomática las siguientes:

- a) Organizar y coordinar cursos, talleres, seminarios, así como también la organización a nivel académico conferencias, charlas, visitas a sitios de interés, grupo de estudio y de trabajo en materias específicas sobre temas de interés nacional e internacional.
- b) Colaborar con la investigación y análisis sobre temas de actualidad nacional e internacional, con el objeto de actualizar las agendas de las posiciones nacionales.
- c) ...
- d) ...
- .../
- h) Admisión, perfeccionamiento y actualización del personal de la Carrera Diplomática y Consular.

...”

Previo conocimiento de la normativa anterior, se determina que el ingreso a la Carrera Diplomática y Consular está cimentado en el estudio asiduo, y el desarrollo profesional de los aspirantes. Ambos aspectos constituyen la base para enmarcarlos en los distintos niveles de cada escalafón y, según el nivel del nombramiento recibirán la remuneración fijada. Esto nos lleva a destacar que cada nivel del escalafón comprende una determinada formación, conocimientos académicos, trayectoria profesional y responsabilidad laboral que permite a sus integrantes recibir el mismo



emolumento. Por tanto, colegimos que los miembros, conforme su nivel ostentan las mismas condiciones y salario, no advirtiéndose un fuero privilegio o discriminación entre quienes tienen el mismo desempeño laboral.



Precisamente, el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que "no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas". En torno al término discriminación es oportuno señalar que comprende la "acción y efecto de discriminar, de separar, distinguir una cosa de otra. Desde el punto de vista social, significa dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros". (CABANELAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Decimosexta Edición, 2003. Pág. 132). Esta Corporación de Justicia, ha explicado este concepto en múltiples ocasiones, en específico, por medio de la Sentencia de 14 de noviembre de 2013, se pronuncia en estos términos:

"El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en innumerables fallos que el artículo 19 de la Constitución Nacional tiene íntima relación con el artículo 20 de dicha carta Política. Así las cosas, para distinguir si una norma crea un fuero o privilegio, siempre ha de tenerse en cuenta si una determinada legislación especial establece una situación ventajosa o discriminatoria para un grupo o número plural de personas, que se encuentren en igualdad de condiciones. Esto lo resume en forma admirable la frase contenida en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, al decirse: "ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato". (Repertorio Jurídico, página 144).

En términos parecidos se pronuncia la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Demanda de inconstitucionalidad, de 20 de mayo de 1999, bajo la ponencia del Magistrado Rogelio Fábrega. En parte de esta Sentencia se dice:

"Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y

66

naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.”

En fallo 11 de enero de 1991, el Pleno de esta Corporación de Justicia, refiriéndose al artículo 19 constitucional expresó:

“El transcritto artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene”. (Repertorio Jurídico enero de 1991, p.16). (Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 7 y 9 de la ley N° 68 de 26 de octubre de 2010) (Resalta El Pleno)



La realidad procesal que antecede, nos lleva a indicar que en el caso en estudio, mediante el acto impugnado se instituye un salario base con su respectivo incremento salarial, según el rango y el nivel del escalafón. Este conjunto de elementos, resulta acorde con lo estipulado en el artículo 92 del Decreto Ejecutivo N° 368 de 17 de agosto de 2018, “Que dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y desarrolla el Título II de la Ley N° 28 de 7 de julio de 1999, sus modificaciones y adiciones posteriores”, en el que se ha establecido que la clasificación y reclasificación, y el reconocimiento de incrementos salariales “dentro de un mismo rango del escalafón será realizada por la Comisión de Personal”, conforme las mismas directrices (manejo de idiomas, desempeño, estudios superiores y ejecutorias académicas, publicaciones profesionales e informática por parte del funcionario de Carrera Diplomática y Consular). Destacamos, que estas directrices precisamente están incluidas en el artículo segundo del Decreto No. 22 de 2017, objeto de esta acción; por lo que se acredita que el aumento salarial está sujeto a los ascensos de categoría, escalafón diplomático y nivel jerárquico de que trata el Reglamento Interno de la entidad, el cual conceptúa esta terminología en su artículo 4, numerales, 5, 16 y 31.



Examinados estos aspectos que determinan el salario, que conforme al nivel, devengará el integrante de la Carrera Diplomática y Consular (embajador, ministro consejero, primer y segundo consejero, primer, segundo y tercero secretarios); se colige la existencia de una igualdad salarial entre quienes caractericen o despunten las directrices reglamentarias antes señaladas, en observancia a lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política de Panamá, cuyo texto dice así: "A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo nacionalidad, edad, raza, clase social, ideal políticas o religiosas". A contrario sensu, se acredita la ausencia de distinción o discriminación entre quienes ejercen las mismas funciones y dentro del respectivo nivel, tengan similitud de currículum, entiéndase por este vocablo la "relación de los títulos, honores, cargos, trabajos realizados, datos biográficos, etc., que califican a una persona".
<https://dle.rae.es/curr%C3%ADculum#SXMWBu1>.

En torno al trabajo y el salario es pertinente indicar que este último es la compensación que recibe aquél que ha prestado un servicio personal o ha ejecutado una obra a favor de un empleador o autoridad nominadora. Su carácter remunerador permite una correspondencia entre lo laborado y retribuido, lo que nos lleva a afirmar que el salario enmarca una consonancia entre la cantidad y calidad de trabajo, y una complementariedad entre la formación académica y antigüedad del trabajador. El principio de igualdad de salario y salario equitativo, está reconocido en nuestra Constitución Política, en el artículo 67 antes citado. Su finalidad es que la relación de trabajo se desarrolle sin discriminación o favoritismo, generándose una equidad entre aquellos cuya preparación académica es similar, realizan o prestan igual servicio ante un mismo empleador. Por razón de esto, precisamos, que quienes



estén al servicio de una autoridad nominadora o empleador, desempeñando el mismo puesto, igual jornada, igual tiempo de servicio y en condiciones de eficiencia semejantes, han de percibir igual salario. En este sentido, se ha pronunciado el Pleno de esta Corporación de Justicia, al señalar mediante

Sentencia de 14 de noviembre de 2013, lo que a continuación se detalla:

"También considera el accionante que se ha infringido de manera directa por comisión, el artículo 67 de la Constitución Política, el cual establece que "A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas".

La parte inicial de la norma bajo estudio, indica dos condiciones para que los trabajadores tengan derecho al mismo salario, como lo son: a) igual trabajo b) condiciones idénticas.

En cuanto al primer aspecto, los trabajadores deben desempeñar las mismas funciones, es decir, con el mismo grado de dificultad y especialización, para tener el derecho de recibir el mismo salario.

Aunado a esto, se debe cumplir también el segundo aspecto de la norma, consistente en trabajar en condiciones idénticas, lo cual supone (entre otras cosas) trabajar para el mismo empleador, desarrollar el mismo cargo, tener las mismas facilidades, etc. En el presente caso, el Pleno considera que dicha norma constitucional no ha sido infringida por el literal b, numeral 31 del artículo 128 del Código de Trabajo, toda vez que lo que se impugna guarda relación con la obligación de pagar pólizas de seguro de vida y de accidentes y no con un tema relativo al derecho de igual salario, sueldo u honorario, en igualdad de trabajo y condiciones. (Demanda de Inconstitucionalidad contra la frase contenida en el literal b del numeral 31 del artículo 128 del código de trabajo)

En virtud de lo expresado, acotamos que el Ministerio de Relaciones Exteriores, reafirma su propósito de lograr una estructura orgánica y funcional ceñida a la eficacia y eficiencia en su gestión, al dictar el Decreto Ejecutivo N° 367 de 17 de agosto de 2018, mediante el cual "Reorganiza la Estructura Orgánica y Funcional" de esta entidad, e instituye las siguientes Áreas: Evaluación del Desempeño (Art. 38), Capacitación y Desarrollo del Servidor Público (Art. 39), Salud, Seguridad e Higiene en el Trabajo (Art. 41), Gestión de



Recursos Humanos del Servicio Exterior (Art. 43), Gestión de Recursos Humanos del Personal de Carrera Diplomática y Consular (Art. 45). En particular, en lo que respecta a estas últimas áreas, se estipulan estas funciones:

"Artículo 45. Son funciones del Área de Gestión de Recursos Humanos del Servicio Exterior las siguientes:

- a) Definir perfiles de cargos y competencias laborales del personal diplomático.
- b) Establecer y ejecutar los procesos de reclutamiento y selección del personal diplomático.
- c) Establecer la clasificación de los cargos con su respectiva política de compensación de la carrera diplomática.
- d) Definir y ejecutar los sistemas de medición de desempeño y retroalimentación del personal diplomático".

"Artículo 46. Son funciones del Área de Gestión de Recursos Humanos del Personal de Carrera Diplomática y Consular las siguientes:

- e) Asesorar, a todos los niveles, en la aplicación de las normas y procedimientos de acciones de personal para la regulación eficiente y eficaz de los servidores públicos de la Carrera Diplomática y Consular.
- f) Participar con derecho a vos (sic) y voto en la Comisión de Disciplina de la Carrera Diplomática y Consular.
- g) Participar con derecho a vos (sic) y voto en la Comisión de Disciplina de la Carrera Diplomática y Consular. El Director General de la Carrera Diplomática y Consular fungirá como secretario de la Comisión de Disciplina.
- h) ...
- i) Llevar un registro estadístico de los nombramientos, rotación, ascensos, sanciones, experiencias adquiridas y desvinculación de los servidores públicos de Carrera Diplomática y Consular".

Estas normas reorganizadoras corroboran que para el Ministerio de Relaciones Exteriores, es determinante el fomento de las capacidades en el personal diplomático y consular que lo integra. Su texto armoniza y pondera lo establecido en el artículo segundo el Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017, por medio del cual se resuelve que para la adopción de la clasificación, reclasificación y aumentos salariares dentro de un mismo rango de escalafón

70

de la Carrera Diplomática y Consular –atendiendo al contenido del artículo primero– la Comisión de Personal se ceñirá a estas directrices: “proficiencia oral y escrita, comprobada a través de pruebas certificadas de lenguas extranjeras; evaluación del desempeño superior a excelente; estudios superiores (maestrías y postgrados) y ejecutorias académicas relacionadas con la profesión; publicaciones profesionales uso de herramientas informáticas”.

Las diversas áreas dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores van encaminadas a garantizarles a los funcionarios la disposición o alcance de las herramientas que les permiten aspirar y/o alcanzar los niveles de clasificación y reclasificación y el reconocimiento de incrementos salariales –contenidos en el Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017-. Consecuentemente, destacamos que lo resuelto en este último lleva intrínseco un trabajo en condiciones equitativas: iguales directrices y trabajo, igual nivel y remuneración; y asimismo es concordante con lo dispuesto en el artículo 23 de la Carta Universal de los Derechos Humanos: “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”.

Ante lo expuesto, es sensato expresar, que el trabajo comprende la realización de un servicio, actividad o tarea, generadora de ingresos o recursos encaminados a que el trabajador –servidor público– alcance bienestar, prosperidad y fortuna. Respecto a la retribución por las labores que ejerzan los funcionarios de distinto rango de la Carrera Diplomática y Consular, acotamos que está reconocida en el artículo 52 de la Ley 28 de 1999, modificado por la Ley 60 de 2015, que establece el pago de emolumentos en atención a estos atributos: 1) responsabilidades que cumplen sus miembros en el país donde

ejerzan la representación. 2) el índice del costo de la vida por país con sujeción al que publica la Organización de las Naciones Unidas.



En esta naturaleza productiva para lograr una vida decorosa, la adopción de la escala salarial demandada, cuyo origen fuese el artículo 203 del derogado Decreto Ejecutivo N° 135 de 27 de julio de 1999 “Por el cual se reglamenta el Título II de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, sobre el Servicio Exterior Panameño y la Carrera Diplomática y Consular”, cuyo texto dispuso: “En el artículo 52 se establece que los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular reciban emolumentos que correspondan a la responsabilidad de sus cargos y al índice del costo de vida en los diferentes países. Por tanto, se debe ajustar los salarios que dichos funcionarios devengan con las realidades actuales de la República de Panamá, teniendo en consideración que la tabla de salarios que se aplica hasta ahora fue establecida hace más de 20 años”. Sin lugar dudas, la finalidad del Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017 es que los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, logren un salario que reconozca sus responsabilidades según el nivel de su escalafón y se adecúe al costo de la vida, ya que para la fecha en que se expediese la reglamentación del referido Título II -1999- reiteramos se les remuneraba con base a la tabla de salarios establecida desde hace más de veinte (20) años.

Por razón de los aspectos evaluados resulta inexistente el tratamiento desfavorable o desigual en perjuicio de quienes aspiren o integren la Carrera Diplomática y Consular –que se argumenta en la demanda- debido a la regulación contenida en el Decreto Ejecutivo N° 22 de 2017. En este sentido, recalcamos, que la adopción de la escala salarial en niveles, cimentada en el escalafón instituido con divisiones y orden de precedencia, a través del artículo 25 de la Ley 28 de 1999 modificado por la Ley 60 de 2015; e, incluso, en los emolumentos que deben percibir los funcionarios de distinto rango, posición o



cargo según dispone el artículo 52 del Texto Orgánico que regula la Carrera Diplomática y Consular; no genera una desigualdad ni discriminación entre quienes ostenten el mismo rango y nivel, desempeñen las mismas funciones y ostenten la misma responsabilidad.

Consecuentemente, se determina la ausencia de un acto que favorezca a determinada persona, a título personal e individual, y establezca una remuneración desigual por razón del trabajo y responsabilidad –igual desempeño laboral– que abarcan los niveles de cada escalafón de la Carrera Diplomática y Consular. Esta realidad jurídica asimismo desvirtúa la alegada contravención al orden internacional, contemplado en el artículo 4 de nuestra Carta Magna en estos términos: “La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional”. Sobre el particular, se resalta que cada nivel o subdivisión conforme lo dispuesto en el artículo segundo del acto impugnado, comprende una clasificación, reclasificación e incremento salarial dentro del mismo rango, atendiendo al cumplimiento de determinadas directrices por parte de los funcionarios de dicha carrera.

Previo análisis de los cargos de inconstitucionalidad que motivan la pretensión del libelo y del texto reglamentario impugnado, se colige la existencia de una gradación salarial en niveles del 1 al 3 dentro de cada rango del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular como un incentivo al profesionalismo y eficiencia del funcionario; con sumisión a los derechos fundamentales consagrados en los artículos 4, 19 y 67 de la Constitución Política de Panamá, y, concordancia con el artículo 23 de la Carta Universal de los Derechos Humanos.

Por consiguiente, el PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES

INCONSTITUCIONAL, el Decreto Ejecutivo N° 22 de 16 de marzo de 2017,
"Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera
Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


MARÍA EUGENIA LOPEZ ARIAS
MAGISTRADA

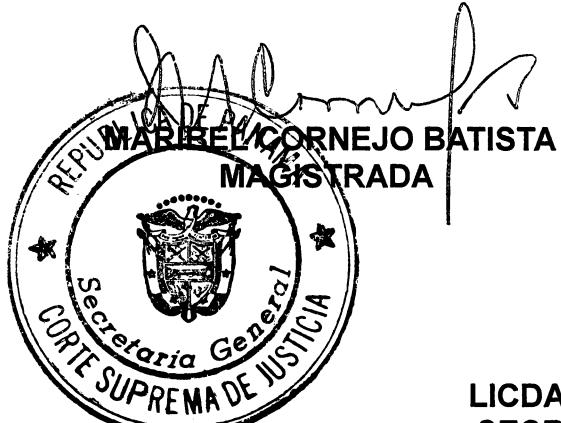

OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO


JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO




HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO


LICDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

LA ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL.

17 de Mayo de 2017
SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 24 días del mes de mayo
de 2017 a las 2:09 de la tarde
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
De la Oficina General
Calle 100, Edificio 100, Oficina 100


Firma del Notificado