



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE JULIO DE DOS MIL VEINTISÉIS (2026).**

**VISTOS:**

La Licenciada Enereida Barrías actuando en su propio nombre y representación ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional los numerales 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley N°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 de la prima de antigüedad de los servidores públicos".

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la Ley objeto de censura.

**DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

La acción procesal que se plantea este Tribunal Constitucional, es la inconstitucionalidad del contenido de los numerales 7,8 y 10 del artículo 1 de la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, como se cita:

"**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.**  
(...)”. (en resaltado los numerales demandados)

### **HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA**

La activadora manifiesta que el derecho a prima de antigüedad por parte de los servidores públicos tiene su antecedente en la Ley N°39 de 11 de junio de 2013, modificada por el artículo 3 de la Ley N°127 de 31 de diciembre de 2013. Esta normativa dispuso que todos los servidores públicos, al terminar su relación laboral, independientemente de la causa, tuviera derecho a percibir una semana de salario por cada año laborado de manera continua.

Continúa indicando que, mediante la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017 se reformó la Ley N°9 de 1994 que establece y regula la carrera administrativa, recuperando el concepto de prima de antigüedad (art.10) y reconociendo este derecho a los servidores públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, desde el inicio de la relación permanente.

Señala que la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021 (objeto de esta demanda) se mantiene intacto el contenido del artículo 140 de la Ley N°9 de 1994 (carrera administrativa) respecto a reconocer el derecho a la prima de antigüedad a los servidores públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa; no obstante, se introduce una modificación al artículo 29 de la Ley N°23 de 2017 (mediante el artículo 1), en cuanto a excluir a ciertos trabajadores.

Señala la accionante que excepcionar a los secretarios generales o ejecutivos de cada

institución del Estado, personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscritos a ministros y viceministros de Estado, directores o subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en la que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario y aquellos servidores de libre nombramiento y remoción, al derecho al reconocimiento patrimonial es un incumplimiento de la Constitución Política y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al crear una desigualdad económica de un derecho inalienable reconocido a todo trabajador.

Arguye que los numerales 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, violentan los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política (C.P.).

Con respecto al artículo 4 C.P., manifiesta que los numerales demandados de inconstitucional violan la igualdad de todas las personas ante la ley y al establecer criterios de exclusión que no están claros, contraviene la misma normativa (art. 6) que señala que el derecho a la prima no es excluyente de cualquier otro derecho o prestaciones que reciban los servidores públicos; por lo que se lesiona el artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En cuanto al artículo 19 C.P. arguye 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 inalienable e irrenunciable reconocido a todo trabajador.

Refiere que se infringe el artículo 20 C.P. al establecer un trato diferenciado entre servidores públicos que están en igualdad de condición, sin una justificación objetiva y razonable para crear una diferencia, creando una forma de discriminación por razón del cargo ejercido.

### **OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuradora de la Administración, por medio de la Vista No. 1611 de 27 de octubre de 2025, visible de

fojas 13 a 30, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad y concluye con la opinión de que lo demandado no es inconstitucional.

Indica que los numerales demandados tienen como función distinguir los cargos públicos que no generan el reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad; es decir la excepción no es sobre el servidor público sino sobre algunos cargos. Sostiene que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referirse al principio de igualdad y no discriminación también ha señalado que no todo trato desigual es discriminatorio estableciendo que una diferenciación de trato se configura en una discriminación cuando hay distinción de tratamiento en situaciones similares, cuando la diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable (distinción arbitraria) y en los casos que no prospere una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido.

Sustenta que la prohibición de fueros y privilegios que contiene el artículo 19 C.P., se relaciona intrínsecamente con el principio de igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 20 C.P.; sin embargo, esta situación no implica que el Estado pueda legislar de manera especial, siempre y cuando se configuren circunstancias muy particulares, lo cual ocurre en el presente caso. Además, indica que el artículo 29 de la Ley N°241 de 2021 establece que los servidores públicos excepcionados que previo a esa condición hayan laborado al servicio del Estado en forma continua tendrán derecho a recibir la prima de antigüedad; por consiguiente, lo que se excepciona es el cargo ocupado por aquel servidor público en determinado momento. De igual manera, las excepciones no se endosan a un grupo de ciudadanos sino a un número cerrado de cargos lo que puede verse como privilegio y discriminación.

#### **FASE DE ALEGATOS.**

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de la Administración, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Sólo presentó alegatos la activadora constitucional, memorial que reposa de fojas 41

a 54 del expediente.

### CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos de la activadora constitucional y la opinión de la Procuradora de la Administración, sobre el presente negocio, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, que permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de la norma acusada, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

**"Artículo 2566.** En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si los numerales 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley Ley N°241 de 13 de octubre de 2021 infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Lo anterior con la finalidad que, mientras la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, no señale que los efectos de determinada resolución son de cosa juzgada se debe aplicar la disposición jurídica, salvo que se haya decretado, en sentencia anterior, que esta norma es inconstitucional.

Se hace necesario iniciar nuestro examen realizando un breve análisis sobre la prima de antigüedad y su vínculo con el derecho laboral, a fin de tener mayor claridad sobre sus orígenes, naturaleza y alcance de la misma en el sector público.

## **I. LA ANTIGÜEDAD LABORAL**

Es necesario recordar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), reconoció a los trabajadores una serie de prerrogativas esenciales y básicas acreditándolo como un derecho que está intrínsecamente incorporado a su dignidad de ser humano.

Ahora bien, la constitucionalización del derecho del trabajo quedó consagrada a partir de las Constituciones de México (1917) y de Weimar (1919); además, su reconocimiento global quedó consolidado con la creación y actuación de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)<sup>1</sup> que surge de la idea de incluir cláusulas laborales en los tratados celebrados por las naciones y la elaboración de un derecho internacional del trabajo; de tal manera que la fundación de la OIT fue un evento de gran importancia para el desarrollo del derecho del trabajo.

Con posterioridad, el derecho al trabajo se ha consignado en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XIV), adoptada en Bogotá de 1948 por la Organización de Estados Americanos (OEA). De igual manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 23 (10 de diciembre de 1948), proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en París y con una aplicación universal para todas las naciones; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratado multilateral adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas ONU en 1966 (artículo 6), que entró en vigencia el 3 de enero de 1976, entre otros.

---

<sup>1</sup> La primera guerra mundial que tuvo lugar en Europa, entre 1914 y 1918, se puso fin a través del acuerdo de paz denominado Tratado de Versalles (1919). En la parte XIII (artículos 387-426) se creó la Organización Internacional de Trabajo.

En Panamá, el derecho al trabajo tiene rango constitucional y se encuentra incorporado en nuestra Carta Magna, desde 1946, en su artículo 63. Actualmente está previsto en el artículo 64, que citamos:

**"Artículo 64.** El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa".

Adicional, esta Ley Fundamental consagra un compendio de prerrogativas que se desprenden de la protección laboral como: la de garantizar el salario, la jornada máxima laboral, el descanso obligatorio, la igualdad de condiciones, el derecho de sindicalización, el derecho a huelga, entre otros.

#### **A. Concepto de Antigüedad.**

En materia laboral, doctrinalmente se define antigüedad *con el hecho del tiempo que se genera por la prestación de servicios personales y subordinados de un trabajador a un patrón.*<sup>2</sup> El autor Guillermo Cabanellas lo define como: "la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado"<sup>3</sup>.

Universalmente la compensación por tiempo de servicios o Prima de Antigüedad, pese a tutelar un mismo derecho de protección laboral, es conocido de diversas formas. Así, el autor Fernando Álvarez Ramírez indica lo siguiente:

"La Compensación por Tiempo de Servicios es conocida con diversas expresiones. No todas las legislaciones emplean el mismo nombre para denominarla. En Italia, donde tuvo su origen, la nueva ley la llama 'Indemnización de Antigüedad'. La legislación argentina, a través de las leyes Nos. 11729 y 17391, usa el nombre de 'Indemnización por Despido o Antigüedad'. En Chile, el Código de Trabajo de 1931, la llama 'Indemnización por Tiempo o Años Servidos'. En México, el Código de Trabajo de 1931, la identifica con el nombre de

<sup>2</sup> Ramírez Reynoso, Braulio. Nuevo Diccionario Jurídico mexicano. Tomo A-C, UNAM-Porrúa, México, 2002, p.202., como se cita por Vicente Marín Uribe en trabajo de investigación "La Prima de Antigüedad, un derecho reivindicatorio que debe actualizarse".

<sup>3</sup> Cabanellas, Guillermo. Compendio de derecho laboral. Heliasta, 2001.

'Indemnización de Cesantía'. El Código de Trabajo del Ecuador usa el nombre de 'Fondo de Reserva'. En Colombia se le conoce con el nombre de 'Auxilio de Cesantía'. En Venezuela 'Indemnización por Antigüedad'. En Bolivia se le conoce como 'Indemnización por Tiempo de Servicios'. Otras legislaciones latinoamericanas emplean las denominaciones de 'Indemnización por Tiempo Servido', 'Indemnización por Antigüedad en el Trabajo'." (Sentencia del 30 de diciembre de 2021-Sala Tercera Contencioso Administrativo y Laboral-entrada 1289542021).

## **B. Naturaleza.**

Antes de aproximarnos a la naturaleza jurídica de la prima de antigüedad en el sector estatal, es necesario hacer una aproximación a la figura del funcionario público. En este sentido, se define como: "Funcionario o empleado que ejerce la función de administrar los servicios y la gestión de los intereses públicos; el cual para prestar servicios públicos eficientes y eficaces requiere de conocimientos, vocación, aptitudes para el trabajo, especialidad, probidad, lealtad y sentido de responsabilidad que concite el respeto a la ciudadanía".<sup>4</sup>

Del concepto citado se colige que la eficiencia (utilización racional de recursos) y eficacia (obtener los resultados planteados) en las prestaciones del Estado están estrechamente vinculadas con las capacidades, cualidades, aptitudes, competitividad, responsabilidad y continuidad del recurso humano.

Nuestra Carta Magna también le define y adicional, refiere la importancia de cumplir con criterios de competencia, lealtad y moralidad, como se puede leer a continuación:

**Artículo 299.** Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.

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

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

---

<sup>4</sup> Jaramillo Ordoñez, Hernán. Manual de Derecho Administrativo, citado por Roble Lara, Stephanie en la obra "El servidor público". Quito, Ecuador, 2013.

Sobre el particular, una característica que distingue a los cargos estatales con aquellos que laboran en el sector privado es que sus deberes son institucionales al servicio de la colectividad, utilizando recursos públicos; por lo que, su eficiencia y eficacia también se validan con la optimización del gasto y la satisfacción en términos sociales, políticos y económicos. De tal forma, se espera del funcionario público que sea útil, creativo, competitivo y comprometidos con brindar servicios de calidad.

El rápido avance del conocimiento en este mundo globalizado ha creado mayores retos en el recurso humano a disposición del Estado, exigiéndoles mayor esfuerzo, motivación, experiencia, liderazgo, ética, conocimiento de información y tecnología a fin de dar respuesta a los desafíos del Siglo XXI.

El enfoque de servicio público en América Latina (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD), resalta la necesidad de contar con personal que prioricen valores como el respeto, la verdad, honestidad dedicación al trabajo y vocación de servicio público<sup>5</sup>.

En este orden de ideas, existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de la Prima de Antigüedad, siendo históricamente la más aceptada por esta Corte, aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado en el derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que han trabajado para éste (Sentencia del 30 de diciembre de 2021-Sala Tercera Contencioso Administrativo y Laboral-entrada 1289542021).

### **C. Marco de Referencia Histórica de la Prima de Antigüedad-Panamá.**

---

<sup>5</sup> CLAD es un organismo internacional de carácter regional creado para promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública en los países miembros. Panamá es miembro de CLAD. <https://clad.org/about/> Ver. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en El Salvador.

La prima de antigüedad en el sector privado fue incorporada a la legislación panameña en el artículo 224 del Código de Trabajo de 1972 (regula las relaciones laborales para el sector privado); posteriormente sufrió algunas modificaciones, quedando establecido que el derecho surge desde el momento en que se entabla la relación de trabajo de carácter indefinido (Sentencia de 29 de diciembre de 2009- Sala Tercera Contencioso Administrativo y Laboral entrada 621-07).

#### 1. Primer reconocimiento en el Sector Público.

No obstante, para los trabajadores del sector público, el reconocimiento se estableció 40 años después. Primeramente, mediante la Ley N°39 de 11 de junio de 2013<sup>6</sup>, que reconoció el derecho a prima de antigüedad, a una categoría de funcionarios según la institución para la que laboraban y sin considerar el tipo de vinculación (permanente o eventual).

De esta manera, la Ley N°39 de 2013, beneficiaba únicamente a aquellos que laboraban de forma permanente o eventual en los Órganos Ejecutivo y Legislativo, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social, Instituciones descentralizadas y los intermediarios financieros, que hubiesen sido destituidos de su cargo. A continuación, transcribimos el contenido del artículo 1 de esta norma ya derogada que debía empezar a regir a partir del 1ro de enero de 2014:

**"Artículo1. Toda persona nombrada permanente o eventualmente en cargos en el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social, las instituciones descentralizadas y los intermediarios financieros que perciba remuneración del Estado y sea destituida de su cargo en la Administración Pública de manera injustificada tendrá 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 sean en diferentes entidades del sector 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".**  
(resaltado del Pleno)

<sup>6</sup> G.O. 27308 de 13 de junio de 2013. Esta Ley correspondió al proyecto 610, presentado en el año 2013, por la entonces ministra de Trabajo, Alma Cortés, en el Consejo de Gabinete. [https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/PLENO/2013\\_5\\_31\\_A\\_PLENO/content.pdf](https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/PLENO/2013_5_31_A_PLENO/content.pdf)

Sin embargo, esta Ley establecía *excepciones* pues no aplicaba a aquellos funcionarios escogidos por elección popular, ministros, viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, administradores y subadministradores de entidades del Estado, gerentes y subgerentes de sociedades donde el Estado tuviese participación mayoritaria. Para mayor comprensión, citamos el artículo 8 que legislaba conforme:

**"Artículo 8.** Quedan exceptuados de la aplicación de esta Ley los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los administradores y subadministradores de entidades del Estado y los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario".

Es necesario acotar que, *antes de su entrada en vigencia*, la Ley N°39 de 2013 fue modificada por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013<sup>7</sup> (ambas normativas fueron derogadas por la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017), haciendo extensivo este derecho a todos los servidores públicos al servicio del Estado, sin ninguna distinción respecto a la dependencia institucional a la que servían.

Es importante señalar que esta nueva Ley N°127 creaba un régimen de estabilidad laboral para algunos servidores con 2 años o más de servicios que no podían ser desvinculados sin causa justificada. No obstante, el artículo 2 de esta Ley de estabilidad laboral establecía un listado de servidores públicos exceptuados de su aplicación.

Ahora bien, según estaba estructurada esta disposición, el listado de servidores exceptuados al régimen de estabilidad laboral parecía alcanzar, también, el derecho a la prima.

Sobre el particular, el listado coincidía al descrito en la anterior Ley N°39, aunque ahora se incluían otros cargos, por ejemplo: secretarios generales o ejecutivos, personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos exceptuados,

<sup>7</sup> G.O. 27446-B de 3 de enero de 2014. Corresponde al Proyecto de Ley 692 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos.

[https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/PLENO/2013\\_12\\_27\\_A\\_PLENO/content.pdf](https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/PLENO/2013_12_27_A_PLENO/content.pdf)

Acta de Comisión de 19 de diciembre de 2013

[https://s3-](https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/COMISION/2013_12_19_A_COMI_TRABAJO%2C%20SALUD%20Y%20DESARROLLO%20SOCIAL/content.pdf)

[legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/COMISION/2013\\_12\\_19\\_A\\_COMI\\_TRABAJO%2C%20SALUD%20Y%20DESARROLLO%20SOCIAL/content.pdf](https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2010/2013/COMISION/2013_12_19_A_COMI_TRABAJO%2C%20SALUD%20Y%20DESARROLLO%20SOCIAL/content.pdf)

personal nombrado por consultorías bajo la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y servidores que recibían pensión o jubilación.

Respecto, específicamente, al derecho de prima de antigüedad, no estaba condicionado a un despido injustificado (como lo decía su ley anterior Ley N°39), sino a la terminación de la relación laboral *cualquiera fuese la causa*.

Nos parece apropiado incorporar un extracto de la sustentación del Proyecto de Ley que hiciera el representante del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ante la Comisión de la Asamblea Nacional:

"...En el artículo 3 y 4, son artículos que en parte modifican la Ley anterior, la Ley 39, y aquí lo que puedo resaltar es que, los servidores públicos que al momento de la terminación laboral, cualquiera que sea la causa de la terminación, tendrán el derecho a recibir del Estado, la prima de antigüedad. ¿Cuál es la diferencia? Que en la Ley 39 actual, se establece que tiene que existir un despido injustificado.

**En el artículo 3 que se está modificando, te establece ya un panorama amplio, solamente con la terminación laboral.** Así que creo que esto también es propicio para beneficiar a los servidores públicos y posteriormente está describiendo cómo va a ser calculada esa semana, con base a una escala. Dice: "por una semana de salario por cada año laborado", y de lo contrario sería calculado proporcionalmente.

Importante también en el artículo 3, es destacar el tema de la continuidad. ¿Cuándo se entiende que hay continuidad? . Ahí es importante saber qué necesita el servidor público. Tener más de sesenta (60) días. No se puede separar con más de 60 días. De lo contrario, no habría continuidad y en consecuencia, no entraría en el régimen de estabilidad laboral".

De lo anterior, se desprende que, la intención de la reforma fue ampliar, el beneficio a la prima de antigüedad, a la generalidad de servidores públicos y no a un grupo como sí lo establecía la Ley N°39 de 2013; sin embargo, no tuvo aplicabilidad.

## 2. La Ley de Carrera Administrativa y el derecho a prima de antigüedad

Ahora bien, en el año 2017 se promulga la Ley N°23 (de interés social y con efectos retroactivos), que reforma la ley de carrera administrativa, *deroga* la Ley N°39 y 127 de 2013 y dicta otras disposiciones.

Según los antecedentes, el proyecto fue presentado ante el Pleno de la Asamblea de Diputados, el *12 de agosto de 2015* y tenía como objetivo adoptar medidas para la modernización del sistema de recursos humanos del Estado. A efectos de conocer su génesis, transcribimos un extracto de su presentación:

"El proyecto tiene como objetivo general revisar las estructuras a cargo de la aplicación del régimen de la Carrera Administrativa, crear el Tribunal Administrativo de la Función Pública,

reactivar la producción del manual de cargos y clases ocupacionales del Estado, implementar las evaluaciones de desempeños como método de ingreso a la Carrera Administrativa, impulsar la opción de la Ley general de sueldos, actualizar el régimen de las asociaciones de los servidores públicos y reconocer el derecho de los mismo, tales como estabilidad laboral y bonificación por antigüedad.”<sup>8</sup>

Finalmente, fue aprobado en segundo debate, el 3 de octubre de 2016<sup>9</sup> y en tercer debate, el 12 de abril de 2017.

Es importante recordar que la Ley N°9 de 1994 (que establece y regula la Carrera Administrativa), pasó a desarrollar el Título XI de la Carta Magna respecto a los derechos y deberes de los servidores públicos, normando sus relaciones con la administración pública y procedimientos, sobre la base de un sistema de méritos y eficiencia.

Esta reforma adiciona el artículo 137-B a la Ley que regula la Carrera Administrativa, reconociendo el beneficio de prima de antigüedad al servidor público, independientemente a que sea o no de carrera, como se puede leer en el cuadro No. 1 que se detalla:

| CUADRO No. 1- Derecho a la prima                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley N°127 de 2013 (derogada)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Ley N°23 de 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Artículo 3. El artículo 1 de la Ley 39 de 2013 queda así:</p> <p><b>Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado</b>, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector 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 al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.</p> | <p>Artículo 10. Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:</p> <p><b>Artículo 137-B.</b> El servidor público <b>permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa</b>, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir <b>de su institución</b> una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, <b>desde el inicio de la relación permanente</b>. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, <b>tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente</b>.</p> |

Con la derogatoria de las Leyes 39 y 127 de 2013, la prima de antigüedad deja de existir en una Ley exclusiva y única que le reconoce. Lo anterior, trajo como consecuencia dos (2) situaciones. Lo primero, es que la Ley N°23 de 2017 incluía excepciones a su ámbito de aplicación (artículo 29), referente no sólo a la Carrera Administrativa; sino que, al también legislar sobre la prima de antigüedad, parecía alcanzarle, como se puede leer a continuación:

<sup>8</sup> Acta de la sesión ordinaria. El Proyecto (230) fue presentado por el entonces ministro de la Presidencia Álvaro Alemán ante el Pleno de la Asamblea, el 12 de agosto de 2015. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/6e512947-7e06-436b-a9ba-3d8ea761040f>

<sup>9</sup> Acta de sesión de octubre de 2016 que aprobó el proyecto 230 en segundo debate. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/ae87d8df-7cb7-48c0-9735-537d83f598b3>

**"Artículo 29.** Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado y, en general, a todos aquellos funcionarios que son de libre nombramiento y remoción conforme al artículo 307 de la Constitución Política".

Con esta nueva Ley, se listaba un grupo de funcionarios excluidos de su ámbito de aplicación como, por ejemplo: *"los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley"*, mismos que concordaban, precisamente, con los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, lo que reafirma que la Ley N°23 estaba estructurada y redactada en función de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa.

La segunda consecuencia de legislar el derecho a la prima de antigüedad dentro de la Ley de Carrera Administrativa es que su reconocimiento no tendría vigencia inmediata. Veamos lo dispuesto en la Ley N°23:

#### Artículo 37:

"Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, salvo los artículos 1 y 10 que entrarán en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública".

De la disposición anterior se desprende que la prima de antigüedad no sería efectiva sino a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

#### Última reforma a la prima de antigüedad

En el año 2021, se promulga la Ley N°241<sup>10</sup> buscando resolver, entre otras cosas, el problema de la entrada en vigencia del derecho a la prima de antigüedad, cuyo

<sup>10</sup> Anteproyecto 191 y proyecto de ley 524 de 2021 [https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2020/2021/COMISION/2021\\_3\\_3\\_A\\_COMI\\_TRABAJO%2C%20SALUD%20Y%20DESARROLLO%20SOCIAL/content.pdf](https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2020/2021/COMISION/2021_3_3_A_COMI_TRABAJO%2C%20SALUD%20Y%20DESARROLLO%20SOCIAL/content.pdf).

reconocimiento se mantenía sin ninguna aplicabilidad. De esta forma, se modificó el artículo 37 de la Ley N°23 de 2017 para que se leyera como sigue:

**"Artículo 2.** El artículo 37 de la Ley 23 de 2017 queda así:

Artículo 37: Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, con excepción del artículo 1 que entrará en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública".

Por otro lado, también se modifica el artículo 29 de la Ley N°23 de 2017 (mediante el artículo 1 de la Ley N°241 de 2021), esta vez consignando de forma literal que "el derecho a la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos..."; además, con leves variaciones al anterior listado de los exentos; únicamente reconociéndoles la prima de antigüedad sobre el tiempo en que hayan laborado previo a ocupar los cargos exceptuados.

Adicional, se legisla acerca de otros aspectos como: que no hay continuidad laboral si el servidor se desvinculó del servicio al Estado por más de 60 días y que la entidad que debe hacer el pago es la última en la cual laboró, tomando en cuenta el último salario devengado. Que el beneficio se reconoce al servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales y que la prima no estará sujeta a medidas cautelares ni a embargo judicial ni serán objeto de deducciones de la seguridad social.

Para mayor comprensión, se presenta el cuadro comparativo N°2 respecto a los exceptuados a percibir la prima de antigüedad:

| CUADRO No.2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley N°39 de 2013 (derogada)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Ley N°23 de 2017 (artículo 29)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Ley N°241 de 2021 (artículo 29 vigente)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>No aplicaba a:</b><br>1. funcionarios escogidos por elección popular,<br>2. ministros, viceministros de Estado,<br>3. directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas,<br>4. administradores y subadministradores de entidades del Estado,<br>5. gerentes y subgerentes de sociedades donde el Estado tuviese participación mayoritaria | <b>"Esta Ley no será aplicable a:</b><br>1. Los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular.<br>2. Los ministros y viceministros de Estado.<br>3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.<br>4. Los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.<br>5. Los administradores y subadministradores de entidades del Estado.<br>6. los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, | <b>El derecho a la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos:</b><br>1. Los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular.<br>2. Los ministros y viceministros de Estado.<br>3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.<br>4. Los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.<br>5. Los administradores y subadministradores de entidades del Estado.<br>6. Aquellos que se retiraron después de haber sido nombrados por |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>7. Los secretarios generales o ejecutivos.</p> <p>8. El personal de secretaria y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.</p> <p>9. El personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.</p> <p>10. En general, a todos aquellos funcionarios que son de libre nombramiento y remoción conforme al artículo 307 de la Constitución Política”.</p> | <p>periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley.</p> <p><b>7. Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado.</b></p> <p><b>8. El personal de secretaria 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.</b></p> <p>9. El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.</p> <p><b>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.</b></p> <p>(en resaltado los numerales demandados)</p> |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

II. ANÁLISIS DEL DEBATE PLANTEADO

En cuanto a los cargos de violación planteados, la accionante considera que se violentan los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política (C.P.). Con respecto al artículo 4 y 19 C.P., manifiesta que los numerales demandados violan la igualdad de todas las personas ante la ley, se lesiona el artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Del artículo 20 C.P. manifiesta que al excluir a un listado de servidores públicos del derecho a recibir el pago de la prima de antigüedad, se está creando un tratamiento diferenciado entre servidores públicos creando una forma de discriminación por razón del cargo ejercido y desvirtúa la naturaleza jurídica de la figura de la prima de antigüedad como un derecho inalienable e irrenunciable reconocido a todo trabajador.

Si bien, la accionante dirige su demanda de inconstitucionalidad únicamente sobre los numerales 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, esta Corporación no puede perder de vista que el contenido de sus argumentos y señalamientos alcanzan a la totalidad de los diez (10) numerales; pues arguye que la exclusión de un grupo de servidores públicos del derecho a la prima de antigüedad, infringe el principio de

igualdad.

Aclarado este punto, se hace necesario puntualizar que, con respecto al principio de igualdad, que consagra el Artículo 19 de la Constitución Política, esta Corporación ha sostenido que la igualdad ante la ley involucra una aplicación uniforme de la legislación ante supuestos fácticos iguales o semejantes (acepción objetiva) y la prohibición de tratos desfavorables (acepción subjetiva).

A su vez, esto *no sólo se refiere* a la prohibición de privilegios personales o discriminación por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas; *sino, a una visión integradora dirigida a reforzar, sin distinción, la igualdad jurídica de todos los que se encuentren bajo 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. (Cfr. Sentencia 3 de enero de 1994)<sup>11</sup>

La evolución en el reconocimiento normativo del derecho a la prima de antigüedad en el sector público, da cuenta que, a diferencia de la Ley N°39 de 2013, la Ley N°127 de 2013 (estabilidad laboral) intentó remediar y reconocer este beneficio a la generalidad de los servidores públicos; pero al establecer excepciones a la estabilidad laboral, estas le fueron aplicadas al derecho de prima de antigüedad.

Posteriormente, con la derogatoria de las normativas del año 2013 (Leyes N°39 y 127) y la inclusión del derecho a la prima de antigüedad en la ley de Carrera Administrativa (mediante la Ley N°23 de 2017), se vincularon nuevamente las excepciones a la Ley de Carrera, aplicándole el listado de cargos excepcionados al derecho a la prima.

<sup>11</sup> Registro Judicial de enero de 1994, pág.64. *Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Rodrigo Anguizola Sagel en contra del Artículo 2433 del Código Judicial*, por infringir los artículos 19, 20 y 198 de la Constitución vigente.

La norma atacada, señalaba que las copias con que debía surtir el Recurso de Hecho, se darían de oficio al Ministerio Público; pero a otra persona, se mandaría a dar a su costo. Esto según el activador, concedía un fuero o privilegio al agente del Ministerio Público.

En cuanto a las garantías constitucionales contenidas en los artículos 19 y 20, el Procurador de la Administración indicó "el concepto rendido emplea un criterio o interpretación restrictiva- superado por la jurisprudencia de la Corte- de los artículos 19 y 20.

En el fallo, la Corte esbozó, que el criterio del representante del Ministerio Público, acerca de los artículos 19 y 20, no podía interpretarse de manera restrictiva. Y que la comprensión lógica y sistemática del ordenamiento constitucional autoriza a pensar que el artículo 19 no contiene una lista o catálogo cerrado - numerus clausus- de los tratos desiguales a los que los destinatarios del ordenamiento jurídico pudieran verse sometidos.

La Corte Suprema, Pleno, declara que es INCONSTITUCIONAL la frase atacada del artículo 2433 del Código Judicial.

Obsérvese que con esta ley se asoció el listado de servidores que no son de Carrera (como los de libre nombramiento y remoción), con aquellos funcionarios exceptuados al derecho a la prima de antigüedad, lo que provocó, desde nuestra perspectiva, una confusión de materias; pues la estabilidad del servidor público en la Institución por estar amparado en Leyes de Carrera, no guarda relación con el derecho al salario y a una remuneración por antigüedad. De tal suerte que el artículo 307 de nuestra Carta Magna se ubica en el Capítulo 3º Organización de la Administración de Personal que instituye las carreras en la función pública. Así pues, citamos el referido artículo 307 de la Constitución Política:

**"Artículo 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".

De cualquier forma, la interpretación si los excepcionados contenidos en el artículo 29 de la Ley N°23 de 2017 correspondía o no al derecho de prima de antigüedad, quedó superado con la última modificación realizada mediante la Ley N°241 de 2021, cuyo texto señala, literalmente, los servidores públicos que no pueden acceder a este beneficio.

En cuando a la figura de la prima de antigüedad, concluimos que estamos frente a un derecho adquirido que es intrínseco al trabajo; pues se concibe este beneficio como una retribución económica por el tiempo en que el trabajador ejecuta su empleo.

Su régimen normativo le ubica dentro de las instituciones y garantías del derecho laboral de protección salarial. De hecho, su cálculo se realiza con base en el sueldo (una semana de salario por cada año laborado); por consiguiente, su reconocimiento forma parte de los derechos y deberes individuales y sociales inherentes al ser humano.

En estos términos es necesario indicar que la OIT reconoce a la prima de antigüedad como la "Prestación concedida al trabajador en razón de su tiempo de servicio en la

empresa".<sup>12</sup>

Ahora bien, en el plano constitucional, el artículo 64 de la Constitución Política contenida en el Título III, sobre Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 3º, dispone que el trabajo es "un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa".

A nivel convencional, el Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la igualdad de remuneración establece obligaciones relacionadas con la promoción y garantía de aplicación del principio de igualdad de remuneración con base en el principio de "a trabajo igual salario igual".

Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar que el artículo 17 de la Carta Magna consagra lo que se conoce como tutela judicial efectiva y reafirma el Principio de Convencionalidad. Vale destacar que, a través de una reforma constitucional efectuada en el año 2004, se adicionó el segundo párrafo de dicho artículo, en el sentido de que la protección de los derechos y garantías de las personas, consagrados en la Constitución, deben considerarse como mínimos y en materia de derechos fundamentales y humanos la interpretación debe ser amplia, siempre en favor del principio *pro homine*. A nivel convencional, el trabajo es un derecho humano que debe garantizarse en igualdad de condiciones.

Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto y en constante evolución. Es decir, están vigentes a nivel de derechos humanos los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia.

En cuanto a la *progresividad*, reconoce una cierta gradualidad hacia su realización, pero nunca se le debería utilizar como argumento de retrocesos en el desarrollo y protección de derechos humanos. "El fundamento del principio de la realización progresiva de los

---

<sup>12</sup> Tesouro OIT <https://vocabularyserver.com/ilo/es/>

derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos".<sup>13</sup>

A su vez, los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.

En estos términos, es indudable que luego de todo lo analizado esta Superioridad no encuentra razones válidas para exceptuar a un grupo de servidores públicos del derecho a la prima de antigüedad; de lo contrario, estaría normalizando un trato desigual. Y es que, debemos formularnos esta interrogante ¿las horas laboradas por el grupo de servidores excepcionados tiene un valor distinto? o peor aún, ¿no tienen valor? al momento de su desvinculación.

Curiosamente, el artículo 1 de la Ley N°241 de 2021 (que modifica el artículo 29 de la Ley N°23 de 2017) le reconoce a los servidores exceptuados el tiempo laborado en otros cargos previos a incurrir en esa condición. Lo que, desde nuestra perspectiva, reafirma la desigualdad de condiciones.

Al repasar el concepto constitucional de servidor público tenemos que son las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.

Además, doctrinalmente, refiere que es aquél que labore al servicio del Estado de forma temporal o permanente, instándole a que realice el trabajo con eficiencia (utilización racional de recursos) y eficacia (obtener los resultados planteados).

Por lo anteriormente expuesto, esta Corporación es del criterio que, para poder hacer efectiva esta decisión y con base a las normas protectoras del derecho al trabajo, es

---

<sup>13</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre los derechos económicos, sociales y culturales ha reiterado que sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento de temor y pobreza, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Informe Anual 1993-Organización de Estados Americanos.

necesario declarar que no sólo los numerales 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021 (que modifica el artículo 29 de la Ley N°23 de 2017), permiten un trato desigual y hacer extensivo lo señalado a otros numerales.

En este sentido, concluimos que todos los numerales del artículo 1 de la Ley N°241, con *excepción del numeral 9* (El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado) lesionan los artículos 4, 17, 19, 20 y 64 de la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es **INCONSTITUCIONAL** los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 10 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021 por infracción de la Constitución Política.

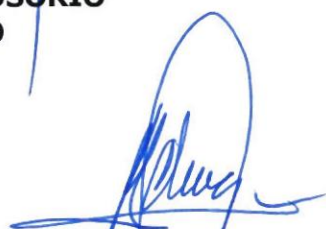
**NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN GACETA OFICIAL,**



OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO



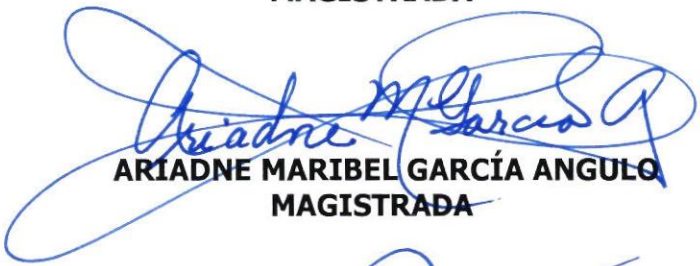
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA



MIRIAM CHENG ROSAS  
MAGISTRADA



MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA



ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO  
MAGISTRADA



MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA



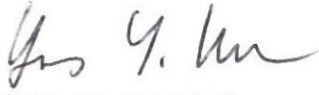
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO



CARLOS E. VILLALOBOS JAÉN  
MAGISTRADO



GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA  
MAGISTRADA



**YANIXSA Y. YUEN C.**  
**SECRETARIA GENERAL**

Exp 149867-2025.  
/rfc.

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 3 días del mes de agosto  
de 20 26 a las 8:30 de la mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.



Firma del Notificado

Procuradora de la Administración