

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Vista Número 037

Panamá, 8 de enero de 2019

El Licenciado **Miguel Antonio Bernal Villalaz**, actuando en su propio nombre y representación demanda la inconstitucionalidad del Decreto 22 de 16 de marzo de 2017, emitido por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, "Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores".

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Normas acusadas de inconstitucionales.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado **Miguel Antonio Bernal Villalaz**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad **total** del **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, emitido por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, "Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores" (Cfr. fojas 1 a 5 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El activador constitucional manifiesta que el Decreto, acusado de inconstitucional, ha infringido las siguientes disposiciones constitucionales:

a. El artículo 67, que dispone: *“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, raza, clase social, ideas políticas o religiosas”* (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial);

b. El artículo 4, que señala: *“La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”* (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial); y

c. El artículo 19, mismo que establece lo siguiente: *“No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”* (Cfr. foja 4 de expediente judicial).

III. Concepto de la violación.

Al respecto, indicó el activador constitucional, que el Decreto 22 de 16 de marzo de 2017, acusado de inconstitucional, viola de manera directa lo contemplado en el artículo 67 de la Constitución Política, al subdividir en tres escalas salariales a las personas que ocupan el mismo rango, que desempeñan las mismas funciones, y que, para acceder a un nivel han debido reunir y cumplir con los mismos requisitos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Por su parte expresó, que el artículo 25 de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, “Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores”, modificada por el artículo 1 de la Ley 60 de 6 de octubre de 2105, ya establecía claramente los rangos de cada escalafón dividido en dos ramas, la Diplomática y la Consular, y cuyo orden de procedencia era el siguiente:

1. Rama Diplomática:	2. Rama Consular
a. Embajador	a. Cónsul General
b. Ministro Consejero	b. Cónsul
c. Primer Consejero	c. Vicecónsul
d. Segundo Consejero	d. Agente consular
e. Primer Secretario	
f. Segundo	

Secretario
g. Tercer Secretario

El letrado sostiene, además, que el citado artículo 4 de la Constitución Política, fue transgredido por violación directa, toda vez que, el mismo reconoce el Derecho Internacional como rector de la convivencia nacional; es decir, que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional; por lo tanto, el Decreto acusado de inconstitucional, estaría violando lo contemplado en la Carta Universal de los Derechos Humanos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En ese sentido indicó, que los derechos de Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y la cultura; y, entre otras cosas, principios que exponen que: “toda persona tiene el derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; y que toda persona tiene derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias” (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese orden de ideas señaló, que el artículo 23 de la Carta Universal de los Derechos Humanos establece que: *“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”* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Por último, advirtió que el Decreto acusado, viola de manera directa por omisión el citado artículo 19 de la Carta Magna, ya que a su criterio, discrimina a las personas que ocupan la mismas condiciones laborales y que desempeñan las mismas funciones, por lo que existe una diferenciación salarial por igual desempeño (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo observa este Despacho, mediante la Providencia de 12 de diciembre de 2018, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la Acción de Inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 17-18 del expediente judicial).

En este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, este Despacho estima pertinente esbozar algunas consideraciones, sobre ciertos aspectos del decreto demandado como inconstitucional, y así lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, a fin de determinar; si, a nuestro juicio, las mismas tienen la posibilidad que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad al examinar la norma acusada, confrontándolas con la Carta Fundamental del Estado, así como los instrumentos internacionales relativos a la materia, suscritos y ratificados por la República de Panamá.

En ese orden de ideas, mediante la Ley 28 de 7 de julio de 1999, se dictó la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se estableció, además, la Carrera Diplomática y Consular, en cumplimiento con lo dispuesto en el entonces numeral 4 del artículo 300, hoy, artículo 305 de la Constitución Política, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 305: Se instituye las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. ...
3. ...
4. **La Carrera Diplomática y Consular.**

...” (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, en el Título II del Capítulo II de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, específicamente en su artículo 23, se estableció que: *“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”.

Al respecto, en el artículo 25 de la citada Ley de Carrera Diplomática y Consular, modificado por el artículo 1 de la Ley 60 de 6 de octubre de 2015, se establece el escalafón de dicha carrera, misma que se divide en Diplomática y Consular y que corresponde con las estructuras de los cargos o clasificación de los funcionarios que forman parte de la Carrera, según su cargo, grado, categoría o antigüedad. En ese aspecto, el citado artículo 25 señala que:

“Artículo 1. El Artículo 25 de la Ley 28 de 1999 queda 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”.

Así las cosas, y mediante el Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, se reglamentó el Título II de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, sobre el Servicio Exterior Panameño y la Carrera Diplomática y Consular, toda vez que, es deber del Ministerio

de Relaciones Exteriores establecer una escala salarial de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, y en el que en su artículo 203, se establece que:

“Artículo 203: De la adecuación de los salarios al costo de vida.

En el artículo 52 se establece que los funcionarios de la 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.”

En atención al citado artículo, y para tener una mejor aproximación al tema de análisis, citamos el artículo 52 de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, modificado por el artículo 10 de la Ley 60 de 6 de octubre de 2015, y reglamentada parcialmente por el Decreto Ejecutivo 426 de 17 de octubre de 2018, solo para lo concerniente sobre la asignación de emolumentos a los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular que ocupen el cargo de Embajador o Jefe de Misión. El mismo establece lo siguiente:

“Artículo 10. El artículo 52 de la Ley 28 de 1999 queda así:

Artículo 52. Los emolumentos que perciben los funcionarios de distinto rango de la Carrera Diplomática y Consular serán fijados de conformidad con el Presupuesto General del Estado, tomando en consideración las responsabilidades que deberán cumplir en el país que ejerzan la representación y el índice del costo de vida por país, lo que deben ser variados de acuerdo con la tabla periódica que sobre el índice de costo de vida por país publica la Organización de las Naciones Unidas.

...

Los miembros de la Carrera Diplomática y Consular tendrán gastos de representación y demás remuneraciones y prestaciones adjudicadas a la posición o cargo del funcionario, de acuerdo con el Presupuesto General del Estado.

Todas las asignaciones presupuestarias que devengue un funcionario durante el ejercicio de un cargo determinado, le serán pagadas cuando se encuentre en goce de vacaciones o en comisión de servicios.”

En atención al cuerpo legal citado, es que por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores se emitió el **Decreto Ejecutivo de 22 de mayo de 2017**, "Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores", demandado de inconstitucional y en el que señala que:

"...

Que es necesario dictar la política administrativa que establezca la estructura salarial de la Carrera Diplomática y Consular, de manera transparente, reconociendo el sistema de méritos dentro de cada nivel de la estructura de cargos, promoviendo la motivación e incentivo de los más profesionales y eficientes miembros de la Carrera Diplomática y Consular.

RESUELVE:

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 del 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 de 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.
- ..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Una vez hechas estas consideraciones, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución y que a continuación exponemos.

Tal como se observa en las constancias contenida en autos, el activador constitucional demandó de inconstitucional, el **Decreto Ejecutivo de 22 de mayo de 2017**, "Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores", y en el que advierte, en lo medular, que al subdividir en tres escalas o niveles salariales a las personas que ocupan el mismo rango y que desempeñan las mismas funciones, se estaría discriminando a aquellas que devengan un menor salario, toda vez que, ocupan las mismas condiciones laborales y desempeñan las mismas funciones, y que, aunado a lo anterior, para acceder a los niveles contemplados en el escalafón, deben reunir y cumplir los mismos requisitos (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial).

Ahora bien, este Despacho cree necesario, a fin de poder establecer y emitir un criterio razonado y en apego a los principios constitucionales y convencionales, determinar; en primer lugar, que es la Carrera Diplomática y Consular y, en segundo lugar; determinar, cómo se escogen o eligen los miembros del Servicio Exterior panameño, pero adscritos a la Carrera Diplomática y Consular.

El servicio diplomático panameño, está constituido por profesionales especializados en relaciones internacionales, cuya función y con independencia del rango del escalafón que ostente, es el de promover al país en diversos ámbitos, ejecutando una política exterior que redunde en beneficios para la nación y la posicionen en la agenda internacional, así como asistir y proteger a los ciudadanos panameños que se encuentran en el exterior.

En ese aspecto, la Carrera Diplomática y Consular está dirigida a panameños con estudios y especializaciones diversas, vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los que logren ingresar a dicha Carrera, representarán los intereses de Panamá en el exterior, ya sea desde la Cancillería panameña, o en alguna misión diplomática, ya sea Embajada, Consulado, Organismo Internacional u Oficina Comercial.

Por su parte, el ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, se hace por medio de un Concurso Público en el que se evalúan los conocimientos y aptitudes de los o las aspirantes, con el fin de seleccionar a los profesionales de los más altos atributos humanos y académicos, y el mismo consta de una fase de postulación y otra fase del Programa de Formación Profesional.

De conformidad con el artículo 29 de la Ley 28 de 7 de julio de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 60 de 6 de octubre de 2015, que rige la Carrera Diplomática y Consular, el mismo establece que:

“Artículo 3. El artículo 29 de la Ley 28 de 1999 queda así:

Artículo 29: 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. Para participar en el concurso deberán cumplir los requisitos siguientes:

1. Ser ciudadano panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país, después de haberla obtenido, y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

2. No haber sido condenado por delito doloso no por delito contra la Administración Pública.

3. Poseer título universitario a nivel de licenciatura, postgrado, maestría o doctorado en Relaciones Internacionales o Política Internacional. En razón de las necesidades de la política exterior panameña, excepcionalmente, el Ministro de Relaciones Exteriores con el aval de la Comisión Calificadora permitirá la participación de otras disciplinas, con estudios especializados propios de su área de formación profesional, vinculados a los temas de la agenda internacional que resulten de interés fundamental para la República de Panamá.”

En ese sentido, los que cumplan con los requisitos señalados anteriormente al momento de su postulación y que aprueben una serie de pruebas que abarcan temáticas referidas a Derecho Internacional Público y Privado, Política Exterior de Panamá, Relaciones Internacionales e Historia de Panamá y temas Nacionales, exámenes de conocimientos del idioma inglés y de español, así como una prueba psicométrica para identificar y evaluar su perfil de competencias profesionales y una Entrevista personal, pasarán a la siguiente fase del programa.

Los postulados que fueron aceptados, pasarán a la fase del Programa de Formación Profesional, misma que está orientada a desarrollar conocimientos y competencias profesionales inherentes al ejercicio de la Carrera Diplomática y Consular, con una matriz académica en el que se desarrollarán cuatro (4) ejes: Intereses nacionales, Objetivos Estratégicos Nacionales, Objetivos de Política Exterior y Objetivos Institucionales.

Al finalizar el Programa de Formación Profesional, aquellos que obtengan una calificación igual o superior a 81/100, según el Orden de Mérito y el número de vacantes disponibles ingresarán cargo de Terceros Secretarios de Carrera Diplomática y Consular.

Ahora bien, en la situación jurídica que se plantea, el activador constitucional aduce como infringido de manera directa el artículo 67 del Estatuto Fundamental, que establece que: *“A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo...”*. De la lectura a la norma constitucional, se establecen dos condiciones para que los servidores públicos; en este caso, miembros de la Carrera Diplomática y Consular, tengan derechos al mismo salario, estos son: *“igualdad del trabajo”* y *“condiciones idénticas”*.

En el primer aspecto *“igualdad de trabajo”*, 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.

Respecto a lo anterior, este Despacho es del criterio que; si bien, para ingresar a la Carrera Diplomática y Consular panameña, se requiere de los concursantes o postulantes los mismos requisitos, y que luego de su ingreso a la misma como “Tercer secretario”, conforme al escalafón contemplado en el artículo 25 de la Ley 28 de 1999, y en donde se efectuarán los respectivos ascensos y/o concursos para los mismos, estos deberán desempeñar **las mismas funciones**, no lo es que, **la escala salarial adoptada y denominadas “Nivel 1, 2 y 3”, es sobre la base a un sistema de méritos dentro de los niveles de la estructura de cargos, y en lo que se promueve la motivación e incentivo a los más profesionales y eficientes de la Carrera Diplomática y Consular.**

De lo anterior se denota, que aún cuando un miembro de la Carrera Diplomática y Consular ocupa el mismo cargo, frente a otros, y dentro de la estructura o clasificación de los servidores públicos de esa Carrera, no lo es que, frente a una *posición X*, dependerá del grado de especialización que posea ese servidor público, toda vez que, dicha posición, representa un mayor grado de dificultad, y que precisamente por su especialización, podrá ejercer esa posición.

Por ejemplo, no es lo mismo que se envíe a un miembro de la Carrera Diplomática a ocupar un puesto en una Embajada, Consulado, Oficina de Cooperación Internacional o en la misma Cancillería, en donde se requiere para esa posición de proficiencia oral o escrita de lenguas extranjeras, así como la especialización por medio de Estudios Superiores cónsonos al cargo que va a desempeñar, frente a otro que, aún cuando ocupa el mismo rango dentro escalafón dentro de la Carrera, no cuenta con tales capacidades. De allí, surge el reconocimiento contemplado en los niveles 1, 2 y 3 de escala salariales, y dentro de cada nivel de la estructura de cargos de la Carrera.

Aunado a esto, en el segundo aspecto "*condiciones idénticas*", supone desarrollar el mismo cargo y tener las mismas facilidades; sin embargo, tal como hemos venido expresando, si bien, dentro del escalafón mantienen una igualdad estructural, el desarrollo del cargo va a depender del grado de especialización, mismo que lo hace apto para ejercer las funciones inherentes al puesto o posición, por lo que las condiciones dejarían de ser idénticas ni tampoco contarían con mismas las facilidades.

Con lo anterior, lo que la norma legal, acusada de inconstitucional busca, es incentivar y motivar a los más especializados y capacitados miembros de la Carrera Diplomática y Consular. El establecer una clasificación por medio de los niveles 1, 2 y 3, en cada uno de los escalafones existentes en la Carrera, sugiere un reconocimiento económico; es decir, un incremento salarial que, luego de evaluado el servidor de Carrera Diplomática y Consular por la Comisión de Personal, y de haber tomado ésta las consideraciones y las directrices establecidas en el artículo segundo del Decreto, y bajo un sistema de méritos, se le podría otorgar el incentivo, si cumple con las directrices advertidas.

Por su parte, el artículo 300 de la Carta Magna señala que:

“Artículo 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política.

...

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." (La negrita es de este Despacho).

Al respecto, la citada norma constitucional, además de establecer el "*Principio de Igualdad*", la misma disposición advierte que los servidores públicos se regirán por un sistema de méritos, hecho éste, que es cónsono con el contenido los artículos 302 y 305 de la excerta constitucional cuando indican que:

"Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones **serán determinados por la Ley.**

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (La negrita es de este Despacho).

"Artículo 305: Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. **La Carrera Diplomática y Consular.**
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración" (La negrita es de este Despacho).

En ese orden de ideas, además de establecerse por mandato constitucional un **sistema de mérito para los servidores públicos**, tal como se advierte en el artículo

302 citado, cuando señala que: **“los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito”**, el artículo 305 de la Carta Política, establece una serie de carreras políticas; entre éstas, la **Carrera Diplomática y Consular** y expresa que **la ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.**

Así las cosas, y contrario a lo señalado por el activador constitucional, al aducir como infringido de manera directa el artículo 67 del Estatuto Fundamental, que establece que: *“A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo...”*, puede apreciarse que los supuestos establecidos en los artículos 302 y 305 de la Constitución Política están contenidos en el **Decreto Ejecutivo 22 de 16 de mayo de 2017.**

Al respecto, las normas constitucionales advertidas, guardan relación con el reconocimiento de los derechos y deberes de los servidores públicos; y en los que se encuentran que: *“los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito”*; *“Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa”*; y por último, la existencia de la reserva legal, que establece que *“la ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración”*.

A juicio de este Despacho, el artículo 302 de la Constitución Política, da la potestad a que sean determinados por Ley, los deberes y derechos de los servidores públicos, asimismo, como los principios que deben tomarse en cuenta para el nombramiento, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, en lo que se incluyen en base a un sistema de méritos, las clasificaciones o reclasificaciones para el reconocimiento de incrementos salariales dentro de un mismo rango del escalafón, sin que esto constituya una infracción constitucional, más aún

cuando la propia Carta Magna establece en su artículo 305, que las carreras de la función pública, entre éstas, la Diplomática y Consular, se fundan o establecen conforme a los principio de sistema de méritos.

Por otra parte, el letrado advierte que el Decreto 22 de 16 de marzo de 2017, ha transgredido por violación directa, el artículo 4 de la Carta Magna, toda vez que, a su juicio, se estaría violando lo contemplado en la Carta Universal de los Derechos Humanos, específicamente el artículo 23, mismo que señala que: ***“1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”.***

Ahora bien, el citado artículo 23 enuncia diferentes componentes de los derechos económicos, sociales y culturales; y en el que se defiende el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que implican un salario coherente con el trabajo realizado. En ese sentido, protege; además de otros componentes, cualquier tipo de discriminación cuando no se remunera de manera justa los trabajos realizados por el trabajador.

En ese orden de ideas, y distinto a lo señalado por el activador constitucional, el Decreto acusado de inconstitucional no estaría vulnerando el artículo 4 de la Constitución Política, porque no es contrario a lo establecido en la Carta Universal de los Derechos Humanos; toda vez que, no existe ningún tipo de discriminación ni desigualdad salarial, sobre la base de una remuneración justa; es decir, igual salario por igual trabajo, respecto a la escala salarial adoptada por el **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**.

Decimos lo anterior, porque tal como se observa, el artículo 25 de la **Ley 28 de 7 de julio de 1999**, *“Que dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece la Carrera Diplomática y Consular”*, establece un rango de escalafón que va desde el Tercer secretario, como punto de partida a esa Carrera, hasta el máximo

escalafón dentro de esa estructura que lo es el Embajador, y en donde cada rango, se contempla un salario base para los servidores públicos que han podido ingresar a la Carrera Diplomática y Consular.

En ese sentido, a juicio de esta Procuraduría no se configuraría una violación constitucional ni convencional invocada, al no existir *discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual*, toda vez que, tal como se desprende del citado artículo 25 de la **Ley 28 de 7 de julio de 1999**, se contempla para cada funcionario de la Carrera Diplomática y Consular, un salario base, y conforme a los escalafones que corresponden con la estructura de cargos o clasificación de los funcionarios.

Aunado a lo anterior, y como ya lo hemos indicado, el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, corresponde con la estructura de cargos o clasificación de los servidores públicos que forman parte de esa Carrera, según su cargo, grado, categoría y antigüedad y en el que los niveles 1,2 y 3, adoptados en el **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, corresponden al reconocimiento por un sistema de méritos, dentro de cada nivel el escalafón o estructura de cargos, y en los que se promueve la motivación e incentivo a los profesionales miembros de la Carrera, sin que eso se traduzca en un acto de discriminación, ni de desigualdad, ni violatorio de la Constitución, ni de la convencionalidad.

Además, dichas competencias, son parte del incentivo producto de la profesionalización de los miembros de la Carrera Diplomática y Consular, conforme a lo establecido en el artículo 62 del Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, modificado por el artículo 13 del Decreto 255 de 13 de diciembre de 2016 “ Que crea la Comisión de Personal, como Unidad Asesora al Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores y modifica y adiciona el Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, y el Decreto Ejecutivo 131 de 13 de junio de 2001, modificado por el Decreto Ejecutivo 417 de 20 de octubre de 2015, y que señala lo siguiente:

Artículo 13. Se modifica el artículo 62 del Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, para que quede así:

“Artículo 62: De la Profesionalización de la Carrera Diplomática y Consular. A fin de poner en práctica la profesionalización del Servicio Exterior, la Cancillería tomará las providencias necesarias para que cada misión diplomática y consular cuente con los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular que sean dispensables para el adecuado funcionamiento de la misma.

El escalafón de la carrera diplomática y consular y la hoja de servicio son los medios de registro del rango, los méritos y la antigüedad de los funcionarios inscritos en él.

El escalafón y la hoja de servicio deberán contener todos los datos relativos a los funcionarios escalonados que interesen a su desempeño como tales y, por lo menos, los relativos a inscripción, ascensos, traslados, comisiones, evaluaciones y pruebas presentadas, y retiro.

La función de llevar el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular y la Hoja de Servicio, así como la custodia del mismo, corresponde a la Dirección de Carrera Diplomática y Consular”.

La situación jurídica planteada permite establecer, y sobre la base del artículo 302 de la Carta Magna, que los servidores públicos de Carrera Diplomática y Consular, están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que le dedicarán el máximo de sus capacidades y por el cual percibirán por las mismas una remuneración justa.

En igual sentido, el demandante señaló, que el Decreto acusado de inconstitucional, viola de manera directa por omisión el artículo 19 de la Carta Magna, mismo que establece lo siguiente:

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

A su criterio, el **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, discrimina a las personas que ocupan la mismas condiciones laborales y que desempeñan las mismas funciones, por lo que existe una diferenciación salarial por igual desempeño (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Ahora bien, en atención al **principio de universalidad constitucional** consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, nuestro análisis no se puede limitar al estudio de las disposiciones tachadas de inconstitucionales; es decir, “**únicamente a la luz de los textos citados en la demanda**”, sino que deben examinarse con todos los preceptos de la Constitución Política.

Del contenido de la norma constitucional antes citadas, este Despacho desea advertir que la garantía establecida en el artículo 19 del texto constitucional citado, proclama el principio de igualdad de trato hacia todas las personas, y que está íntimamente relacionada con el principio de igualdad ante la Ley previsto en el artículo 20 de la Carta Magna, por lo que ambos suponen una protección o garantía frente a todo acto o trato discriminatorio o privilegio. El artículo 20 del texto constitucional señala que:

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

Así las cosas, tal como se observa en el libelo de la demanda de inconstitucionalidad presentada, el actor indica que existe por parte del **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, una violación directa por omisión del artículo 19 constitucional citado, ya que a su criterio, el adoptar una escala salarial, en la que se incluyen diferentes niveles, y dentro de cada uno de los rangos establecidos en la Carrera Diplomática y Consular, constituye a su juicio, un acto discriminatorio frente a su par, toda vez que, ocupan la mismas condiciones laborales y que desempeñan las mismas funciones, por lo que existe una diferenciación salarial por igual desempeño.

En ese orden de ideas, y ante la situación planteada por el activador constitucional, esta Procuraduría cree necesario advertir, lo que el Pleno de la Corte

Suprema de Justicia mediante Sentencia de 23 de mayo de 2016, ha expresado en cuanto al sentido y alcance del derecho de igualdad consagrados en los artículo 19 y 20 de la Carta Magna, al señalar que:

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

...

Los preceptos constitucionales en comento están dirigidos a la prohibición de fueros y privilegios personales y distingos por razón de condiciones en ellos señaladas, es decir, la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que extrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, etc.

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

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

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

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

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

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

Agrega la Licenciada Virginia Arango de Muñoz, en su exposición que trataba sobre 'El principio de igualdad y la no discriminación', y haciendo referencia al artículo 19 de la Constitución:

'De la norma transcrita se desprende que la Constitución panameña prohíbe (sic) todo acto discriminatorio por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de donde se deduce que todas las personas en situaciones semejantes deben ser tratadas en condiciones idénticas teniendo por tanto el derecho de ejercer y disfrutar de todos los derechos fundamentales consagrados en este texto legal. (lo subrayado es de la Corte).

La prohibición de la discriminación, prevista en el artículo 19 del texto constitucional, proclama entonces, la igualdad de trato de todas las personas; de ahí que esta prerrogativa opera ante todos (la Ley y los particulares) y aparezca bajo la fórmula de 'Todos', 'Nadie', etc.

La garantía contenida en el artículo 19 está íntimamente relacionada con el principio de igualdad ante la Ley, previsto en el artículo 20 de nuestra Constitución, ya que ambos suponen una garantía frente a cualquier trato discriminatorio o privilegio.

... Desde este punto de vista se 'prohíbe (sic) también que las normas legales establezcan o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional Panameño. Impresora Lehmann, San José, 1967, p. 130).

'En efecto, la ley singular no puede regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes o iguales. Por ello, cuando la ley sea tal que excluye de su regulación o reglamenta en forma diversa situaciones semejantes respecto de aquélla o aquéllas singularmente reglamentadas, incurre en una evidente violación del principio de igualdad, toda vez que estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventaja o desventaja para los sujetos ubicados en situaciones reguladas por su normativa, en relación con las situaciones jurídicas correspondientes a aquellos administrados que han sido excluidos de su regulación. Dentro de estos límites, es la discrecionalidad del legislador la que debe determinar el ámbito de la disciplina normativa que debe adoptarse correspondiendo, por su parte a los tribunales

establecer si la ley crea o no una normativa concreta justificada" (HERNÁNDEZ, Rubén y TREJOS, Gerardo. Las Libertades Públicas, pp. 172-173.) (Citado en el Fallo de 18 de febrero de 2004. Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Martín Molinar). (lo subrayado es de la Corte).

'Los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional consagran, conjuntamente, el principio de igualdad ante la ley,

Sobre este particular, el doctor César Quintero ha manifestado que las citadas normas tienen muy poca sustancia normativa, ya que sólo proclaman -y acaso innecesariamente- un principio evidente que se desprende de la estructura y carácter mismos de la Constitución, por lo cual resulta un poco irónico que sea invocado con tanta insistencia. (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Lehman, San José, Costa Rica, 1967, págs. 142-143).

Por su parte, el Artículo 19 fundamental prohíbe, de manera específica, cualquier tipo de discriminación o privilegio de naturaleza personal, entendiendo por discriminación, una limitación o restricción injustas, o que las normas legales establezcan un tratamiento desfavorable contra cualquier persona, por la sola razón de la raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. (lo subrayado es de la Corte).

La Corte Suprema, en sentencia de 18 de febrero de 1983, señaló que la discriminación, tal como lo consagra el Artículo 19 constitucional, sólo se produce cuando, como consecuencias de alguna de las circunstancias previstas en la disposición, se crea algún poder o prerrogativa a favor de determinada persona, con lo cual se rompe la igualdad ante la ley, de los integrantes de la comunidad nacional.

En el contexto constitucional que nos ocupa, debemos entender los términos 'fuero' y 'privilegio' como sinónimos. El privilegio entraña una ventaja exclusiva, derivada de la ley, para un grupo particular o privado y, cuando es personal, es una ley de excepción para una persona o para un grupo social, por razones puramente personales. Dice el Dr. Quintero, en la obra citada, que este último es el privilegio que nuestra Constitución prohíbe, el de tipo personal. Ob. cit., Pág. 140).

Con relación al Artículo 20 fundamental podemos decir entonces, que una norma es violatoria del principio de igualdad, cuando establece diferencias subjetivas, que no están relacionadas con el fin debido de la ley. Ello implica, por ejemplo, que no debe haber diferencias al juzgar a los ciudadanos o a los extranjeros.

.....

En relación al artículo 19 de la Carta Fundamental, la jurisprudencia ha reiterado ciertas consideraciones, como son que:

1. La prohibición que enuncia el citado artículo 19 de establecer fueros y privilegios, de por sí no le asegura al individuo una igualdad plena y absoluta de derechos.

2. Además de prohibir los fueros y privilegios personales, prohíbe la discriminación por raza, nacimiento, sexo, religión o ideas políticas.

3. Los fueros y privilegios personales prohibidos por dicha disposición 'son aquellas situaciones odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas para un grupo de personas o personas determinadas', que no necesariamente tienen que fundarse en la raza, nacimiento, sexo, ideas políticas o religión. (Ver Fallo de 5 de septiembre de 1994, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 139 del Código Civil).

En otras palabras, esta Corporación ha sostenido que el artículo 19 de la Carta Fundamental no debe ser interpretado de manera restrictiva, pues la disposición es clara al establecer que 'no habrá fueros y privilegios personales'; lo que implica que 'la Constitución permite los fueros y privilegios, siempre y cuando favorezcan a un sector de la población, sin establecer favoritismo en beneficio de una persona, es decir fueros y privilegios personales' (Ver fallo 19 de enero de 1996, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 218 del Código de la Familia).

..."

Conforme a lo señalado por la Corte Suprema en Pleno, en las citas expuestas, si bien la Constitución Política protege el principio de igualdad; ésta no prohíbe que se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que sí prohíbe es que se establezcan distingos; es decir, que las normas legales en su contenido o contexto, establezcan condiciones de discriminación, o que las autoridades públicas practiquen, **un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.**

Lo anterior, está recogido en la Sentencia de 28 de diciembre de 1993, misma que hace una interpretación al citado artículo 19 de la Constitución Política, y en donde se señaló lo siguiente:

"...

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha

dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en **que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.**"

De la Sentencia citada, se destaca el hecho **que la Constitución Política no impide que se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado**, puesto que, lo que prohíbe es que haya **distingos**, entendiéndose por éstos **"...una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable..."**, motivo por el cual el Doctor César Quintero, citado por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, sostiene que **el concepto de distingo se identifica con el de discriminación.**

..." (La negrita es de este Despacho).

Tal como lo hemos señalado a lo largo de la presente opinión, el **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, acusado de inconstitucional, no contiene en su ordenamiento jurídico aspectos de desigualdad, al no existir, a juicio de este Despacho, ningún tipo de discriminación por desigualdad salarial, sobre la base de una remuneración justa; es decir, igual salario por igual trabajo.

Conforme a lo anterior, la **Ley 28 de 7 de julio de 1999**, *"Que dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece la Carrera Diplomática y Consular"*, en su artículo 25 contempla rangos de escalafón que van desde Tercer secretario, hasta el rango de Embajador, mismos que tienen establecidos un salario base para cada rango, según la estructura de cargos que conforman dicha Carrera.

Al respecto, a esa estructura de cargos establecida en la citada Ley de Carrera Diplomática y Consular y con base a su cargo, grado, categoría y antigüedad, se le adiciona mediante el **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, **tres (3) niveles en cada uno de los rangos establecido**, y en los que se contempla un **incremento salarial como incentivo y reconocimiento al profesionalismo y la eficiencia de cada diplomático de carrera**, por lo que lejos considerarse como discriminatorio o

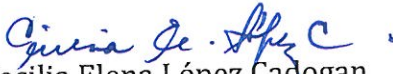
desigual, o considerarse un fuero o privilegio, promueve la motivación e incentivo a los profesionales miembros de la Carrera.

Como corolario de lo anterior, la adopción de los niveles 1, 2 y 3 contemplados en el Decreto acusado, **no constituye un trato desfavorable o distingo para los miembros de la Carrera Diplomática que, en principio, se hallan en el mismo rango dentro del escalafón; sino, una distinción para aquellos que, sobre los criterios establecidos en el Artículo Segundo del citado Decreto, dichas competencias adquiridas, son reconocidas mediante un incentivo (incremento salarial) producto de su profesionalismo, eficiencia y preparación, a cada uno de los miembros de la Carrera Diplomática y Consular, sin distingo alguno.**

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL**, el **Decreto 22 de 16 de marzo de 2017**, emitido por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, "Por el cual se adopta la escala salarial de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores", porque no infringen los artículos 4, 19 y 67 ni algún otro de la Constitución Política de la República; tampoco el artículo 23 de la Carta Universal de los Derechos Humanos.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 1248-18-I