

**DEMANDA DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

**LA FUNDACIÓN PARA EL
DESARROLLO DE LA
LIBERTAD CIUDADANA,
SOLICITA QUE SE DECLARE
INCOSTITUCIONAL ALGUNOS
ARTÍCULOS DE LA LEY 429 DE
18 DE ABRIL DE 2024, QUE
DEROGA UN ARTÍCULO DE LA
LEY 12 DE 1998 QUE
DESARROLLA LA CARRERA
DEL SERVICIO LEGISLATIVO, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

**RESPETADA MAGISTRADA PRESIDENTA DE LA CORTE SUPREMA DE
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, PLENO DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA:**

Yo, **OLGA CECILIA DE OBALDÍA**, mujer, panameña, mayor de edad, casada, portadora de cédula identidad personal N.º 8-235-1279, abogada en ejercicio, con idoneidad 1798, localizable en Urbanización Nuevo Paitilla, Calle 59 Este, Dúplex No. 25, Corregimiento de San Francisco, Ciudad de Panamá, teléfonos +507 223-4120 / 22 / 24, y correo electrónico odeobaldia@libertadciudadana.org, lugar donde recibo notificaciones personales, actuando en representación de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, por este medio, acudo a ese despacho, a fin de presentar **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra algunos artículos de la Ley 429 de 18 de abril de 2024, y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad de los textos resaltados de los siguientes artículos de la precitada ley:

1. La totalidad del artículo 1 de la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024, publicada mediante Gaceta Oficial N.º 30013 de 18 de abril de 2024, que se transcribe a continuación: **“Artículo 1. Se deroga el artículo 9 de la Ley 12 de 1998”.**

2. La frase: “**por un periodo de dos años**” y contenida en el artículo 2 de la Ley N° 429 de 18 de abril de 2024; y
3. La frase “**sin necesidad de concurso**” contenida en el artículo 2 de la Ley N° 429 de 18 de abril de 2024.

I. HECHOS:

PRIMERO: Que mediante Gaceta Oficial N° 30013 de 18 de abril se publicó la Ley N° 429 de 18 de abril de 2024, que deroga un artículo de la Ley N° 12 de 1998 que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, y dicta otras disposiciones.

SEGUNDO: Que la Ley 429 de 18 de abril de 2024 deroga el artículo 9 de la Ley N° 12 de 1998, contenida en el Título III, denominado: Organización del Sistema de Recursos Humanos. El artículo derogado establecía lo siguiente:

“Artículo 9. Se crea el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo, que estará integrado así:

1. El Presidente de la Asamblea Legislativa o un Vicepresidente designado por el Presidente, quien lo presidirá
2. El Secretario General de la Asamblea Legislativa o, en su defecto, el Subsecretario General.
3. El Presidente de la Comisión de Ética de la Asamblea Legislativa o un Legislador designado por la Comisión.
4. El Director o Subdirector de Recursos Humanos con derecho a voz
5. El Director de Asesoría Legal o el Subdirector con derecho a voz.
6. Dos representantes de los servidores públicos y sus respectivos suplentes, cuyos cargos pertenezcan a la Carrera del Servicio Legislativo.

7. El Jefe de cada Bancada, o el Legislador asignado por el jefe de la Bancada.”

TERCERO: La Ley N° 429 de 18 de abril de 2024 establece en su artículo 2 un procedimiento especial para el ingreso a la Carrera del Servicio Legislativo, mediante el cual se permite la incorporación automática —sin concurso— de ciertos servidores de la Asamblea Nacional que hayan laborado en la estructura administrativa permanente por al menos dos años, siempre que cumplan con requisitos mínimos y puedan acreditar asistencia continua, lo que representa una excepción al régimen ordinario de ingreso por mérito y concurso.

CUARTO: Consideramos que el artículo 1 de la Ley N.º 429 de 2024 resulta inconstitucional en su totalidad. En particular, nos parecen inconstitucionales las frases “**por un periodo de dos años**” y “**sin necesidad de concurso**” contenidas en el artículo 2 de la misma norma, pues las consideramos contrarias a los artículos 300 y 302 de la Constitución Política. Estas disposiciones constitucionales establecen que los servidores públicos se regirán por un sistema de méritos y determinan que los nombramientos del personal de carrera solo se harán con base al sistema de méritos y que su estabilidad está condicionada a sus competencias; por tanto, si no hay concursos ¿cómo puede objetivamente y sin discrecionalidad constatar que se elige o nombra al que por mérito tiene las competencias para los cargos? La Constitución Política establece, entonces, un sistema de méritos y no contempla nombramientos discrecionales.

II. TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE LA NORMA LEGAL

ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

La primera disposición acusada de inconstitucional a través de la presente demanda de inconstitucionalidad, lo es el artículo 1 de la Ley N° 429 de 18 de abril de 2024, publicada en Gaceta Oficial N° 30013 de 18 de abril, que es del tenor siguiente:

“Artículo 1. Se deroga el artículo 9 de la Ley 12 de 1998.”

II.I. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS:

Las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas son las siguientes:

“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.” (Lo resaltado es nuestro.)

“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.” (Lo resaltado es nuestro.)

II.II. CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

El artículo 1 de la Ley 429 de 2024, al derogar el artículo 9 de la Ley N.º 12 de 1998, elimina el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo, órgano que desempeñaba un papel esencial en la garantía del principio constitucional de mérito consagrado en los artículos 300 y 302 de la Constitución Política de la República.

Este Consejo tenía, entre sus funciones fundamentales —conforme al numeral 4 del artículo 11 de la Ley 12 de 1998— la aprobación de los manuales de procedimientos, de clases ocupacionales y de escala salarial. Dichos manuales constituían el marco normativo y técnico que definía los requisitos, etapas y criterios para el ingreso, permanencia y ascenso dentro de la carrera del servicio legislativo. La intervención del Consejo garantizaba, por tanto, que los procesos se ajustaran a estándares de objetividad, equidad y transparencia eliminando la discrecionalidad.

La derogación de esta instancia institucional elimina una estructura que servía de filtro independiente y que tenía como función velar por la calidad y legitimidad del proceso de selección de funcionarios dentro de la Carrera del Servicio Legislativo, promoviendo un sistema de selección ambiguo.

No puede decirse que actualmente la Carrera del Servicio Legislativo se basa en un sistema de méritos, cuando el proceso de ingreso carece de mecanismos objetivos. La desaparición de esta estructura no solo debilita la transparencia del proceso de selección, sino que también otorga un poder mucho mayor a quienes realizan los nombramientos, otorgándole al jefe inmediato del servidor público, la discrecionalidad para tomar decisiones que podrían estar influenciadas por factores ajenos al mérito y la capacidad, menos controlado y más susceptible a -favorecer intereses políticos o posibles injerencias indebidas, minando la confianza pública en la integridad del proceso administrativo.

En ese orden de ideas, la ausencia de un ente regulador abre un espacio normativo propenso al ejercicio discrecional del poder, donde las decisiones pueden depender de criterios subjetivos o políticos o de otra índole, y no de la idoneidad, preparación y competencia del aspirante. De esta forma, se debilita la institucionalidad, y se distorsiona el propósito esencial del sistema de carrera: profesionalizar la administración pública.

La disposición acusada infringe el artículo 300 de la Constitución al permitir que los nombramientos en el servicio legislativo se realicen sin controles efectivos, favoreciendo decisiones discrecionales que la norma constitucional prohíbe expresamente. A su vez, desconoce el artículo 302, al omitir la implementación de un sistema de méritos real y verificable, necesario para garantizar que el ingreso y permanencia en la carrera legislativa se base en criterios objetivos, capacidad y desempeño, tal como exige el modelo de función pública establecido por la Carta Magna.

La supresión del Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo representa un retroceso normativo, al dismantelar un órgano diseñado para salvaguardar el interés general frente a prácticas clientelistas, promoviendo un esquema opaco, expuesto a injerencias políticas, y carente de los controles mínimos que exige la Constitución para garantizar un servicio público imparcial, competente y basado en el mérito.

Por todo lo anterior, el artículo 1 de la Ley 429 de 2024 debe ser declarado inconstitucional, por contravenir los artículos 300 y 302 de la Constitución Política y debilitar gravemente los pilares del sistema de mérito y control en la administración pública legislativa.

III. TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE LA NORMA LEGAL

ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

Acusamos de inconstitucional el artículo 2 de la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024, publicada en Gaceta Oficial N.º 30013 de 18 de abril, que es del tenor siguiente:

“Artículo 2. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley y por los subsiguientes seis meses, se aplicará el procedimiento especial de ingreso a la Carrera del Servicio Legislativo a los servidores de la Asamblea Nacional que se encuentren ejerciendo funciones en la estructura administrativa permanente **por un periodo de dos años o más**. Estos servidores serán incorporados al

Sistema de Carrera del Servicio Legislativo **sin necesidad de concurso**, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Manual de Clases Ocupacionales para el cargo que desempeñen y que se pueda acreditar su asistencia continua al puesto de trabajo por parte de la Dirección de Recursos Humanos durante este lapso de tiempo. (Lo resaltado es nuestro.)

Para que los funcionarios que no se encuentren ejerciendo su posición permanente y estén ejerciendo funciones dentro de la estructura administrativa de la Asamblea Nacional puedan ingresar a la Carrera del Servicio Legislativo, deberán retomar a su posición en el plazo establecido dentro del presente artículo.”

III.I. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS:

Las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas son las siguientes:

“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.” (Lo resaltado es nuestro).

“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.” (Lo resaltado es nuestro).

III.II. CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

El artículo 2 de la Ley 429 de 2024 transgrede de manera flagrante el principio constitucional del sistema de méritos, estipulado en los artículos 300 y 302 de la Constitución Política de la República de Panamá. Estos artículos disponen que los servidores públicos deben ser nombrados y removidos con base en su competencia, lealtad y moralidad, y que la estabilidad en el cargo estará condicionada a estos principios. La Ley 429 de 2024, al otorgar la posibilidad de ingreso automático a la Carrera Legislativa para funcionarios con solo dos años de antigüedad, desnaturaliza el sistema de méritos, basando la permanencia en el cargo únicamente en el tiempo de servicio y no en un proceso riguroso de selección basado en la capacidad y los méritos del individuo.

El principio de mérito, como núcleo del sistema público, es una exigencia constitucional y parte integral de la estructura de igualdad de oportunidades y competencia dentro de la función pública. Esta norma, al facilitar el ingreso automático sin concurso o evaluación objetiva, incurre en un detrimento de la meritocracia, lo cual roza la ilegalidad al contravenir los mandatos constitucionales.

El sistema de ingreso y promoción en el ámbito laboral público debe estar regido por criterios objetivos, no obstante, la Ley 429 de 2024 establece un ingreso preferencial para funcionarios con una permanencia de solo dos años en el servicio, lo que favorece a un grupo de funcionarios sin evaluar sus méritos. Esto viola el principio de igualdad ante la ley, puesto que introduce una desviación en el proceso de acceso y promoción dentro de la Asamblea Nacional, favoreciendo a ciertos funcionarios sin pasar por los mecanismos de selección exigidos para garantizar igualdad de oportunidades.

En este contexto, resulta oportuno citar el artículo 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos que indica:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) **De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.** (Lo resaltado es nuestro).

Al introducirse el criterio de antigüedad relativa como un requisito para acceder a la estabilidad en la Carrera Legislativa, la ley crea una ventaja artificial para un grupo de funcionarios, dejando de lado la competencia y la capacidad, que son los elementos fundamentales para el ejercicio del cargo público. Este mecanismo limita el acceso a otros servidores públicos que podrían tener mayor idoneidad, pero no cumplen con los dos años de servicio. Este criterio de antigüedad relativa genera una selectividad que encubre una preferencia, ya que la norma se aplica de manera inmediata a los nombramientos realizados por la administración saliente de la

Asamblea Nacional apenas 17 días antes de las elecciones de 2024, celebradas el 5 de mayo de ese año. Como resultado, la administración entrante ve restringida no solo la posibilidad de evaluar objetivamente la estructura y calidad de su personal, sino también se le impide actualizar y mejorar el servicio administrativo, obstaculizando el perfeccionamiento institucional. Tal distorsión es contraria al derecho de acceso equitativo a funciones públicas, que debe garantizarse en función de los méritos y la capacidad, vulnerando así el principio de **igualdad** consagrado en el artículo 23 de la Convención.

Nuestra máxima corporación se ha pronunciado con anterioridad respecto a una problemática similar creada por la Ley 351 del 22 de diciembre de 2022, mediante fallo de 26 de diciembre de 2024, Magistrado Ponente Olmedo Arrocha y concurrido por el Pleno:

“... De la lectura de las normas citadas, se indica que la estabilidad en el cargo de los servidores públicos, se regirá por un sistema de méritos y estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

En ese sentido, se advierte que la norma demandada de Inconstitucional de alguna manera disminuye esta intención del constituyente, ya que solo lo enfoca en el tiempo de antigüedad, resquebrajando los pilares en los que se debe basar la carrera. En ninguna parte de la norma se establece que, por el simple paso del tiempo, ejerciendo un puesto, se accede a la estabilidad de un cargo. Por el contrario, recalca sobre la meritocracia como sistema para acceder a un cargo de servidor público.

El Pleno observa que la reforma introducida acentúa la antigüedad, sin embargo, no la fortalece,

sino que la disminuye, **introduciendo un concepto ambiguo y abstracto de los requisitos de la selección y creando una ventaja para un grupo de servidores públicos de la Contraloría General de la República y una desventaja para otro grupo**, lo cual no es razonable ni proporcional, generando una discriminación entre ambos grupos y una ruptura al principio a la igualdad ante la ley (art. 19 y 20 de la Constitución política), sin soslayar que esta norma le es aplicable inmediatamente a los nombramientos hechos por una administración de la Contraloría, con lo cual a la siguiente administración se le limita la posibilidad de evaluar objetivamente la estructura y calidad de su personal. (Lo resaltado es nuestro).

Es así que, nos debemos preguntar ¿cuál es la importancia de la antigüedad laboral? La antigüedad permite tener una presunción sobre la experiencia, la competencia y habilidades de las personas. Con lo cual, lo razonable es que de querer hacer un cambio, se debe aumentar la antigüedad y no disminuirla.

Por su parte, el artículo 302 de la Constitución Política es claro cuando señala que los nombramientos del personal de carrera, se realizará conforme a los méritos y no al paso simple del tiempo (2) años). De ahí que en el desarrollo de esta norma Constitucional se elaboró la Ley de Carrera Administrativa, la cual no solo busca dar protección y estabilidad al funcionario, sino que

dicha estabilidad vaya de la mano de un ingreso basado en requisitos como la probidad, experiencia, moral y lealtad.

Así las cosas, este máximo Tribunal de Justicia arriba a la conclusión que el contenido del artículo 9 de la Ley 351 de 2022, demandado de inconstitucional "dos años continuos" viola los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, porque los panameños en general, para ser servidores públicos, deben ser tratados con igualdad de oportunidades. El cargo público, cualquiera sea la entidad, queda sometido al "sistema de méritos" (art. 300 y 302 violados) que provee "la carrera administrativa", con lo cual se materializa el artículo 23.1.c de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos "De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". La norma crea una categoría de personas que no tienen que cumplir con instrumentos de selección inicial (concurso de antecedentes y oposiciones) sino haber ingresado de algún modo y permanecer en el cargo 2 años. Por lo que se hace necesario declarar la Inconstitucionalidad de la frase demandada."

Bajo este enfoque, la Ley N.º 429 de 2024 crea un régimen discriminatorio al permitir que aquellos que han laborado durante dos años dentro de la Asamblea Nacional puedan ser incorporados a la carrera administrativa, sin la necesidad de cumplir con los procedimientos rigurosos de selección, tales como concursos abiertos o evaluaciones de mérito. Este sistema fomenta un trato desigual entre quienes ingresan bajo los principios de meritocracia y quienes no, favoreciendo un acceso arbitrario a la estabilidad laboral sin garantías de competencia profesional.

Tal disposición es contraria al principio de igualdad ante la ley y fomenta prácticas clientelistas, debilitando la eficiencia y la imparcialidad del servicio público, desnaturalizando la verdadera finalidad del sistema de carrera, que, como se mencionó anteriormente, es la de profesionalizar la administración pública. Por ello, debe ser declarado como inconstitucional.

IV. PRETENSIÓN:

En virtud de todas las consideraciones expuestas, solicitamos se declare la **INCONSTITUCIONALIDAD**, de los siguientes artículos de la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024, publicada mediante Gaceta Oficial N.º 30013 de 18 de abril, que deroga un artículo de la Ley n.º 12 de 1998 que desarrolla la carrera del servicio legislativo, y dicta otras disposiciones, a saber:

1. **DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD** del artículo 1 de la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024, publicada mediante Gaceta Oficial N.º 30013 de 18 de abril.
2. **DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD** de la frase “**por un periodo de dos años**” contenida en el artículo 2 de la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024.
3. **DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD** de la frase “**sin necesidad de concurso**” contenida en el artículo 2 de la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024.

V. PRUEBAS:

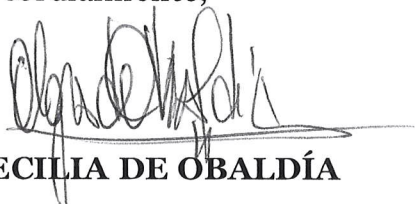
1. Con fundamento en lo establecido en el artículo 2561 del Código Judicial, aducimos como prueba la Ley N.º 429 de 18 de abril de 2024, publicada mediante Gaceta Oficial N.º 30013 de 18 de abril, que se adjunta debidamente autenticada por la entidad que la pública.
2. Certificado de Registro Público mediante el cual se acredita la existencia y la representación legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**.

VI. FUNDAMENTO DE DERECHO:

Ut supra

Panamá, a fecha de presentación.

De usted, cordialmente,



OLGA CECILIA DE OBALDÍA

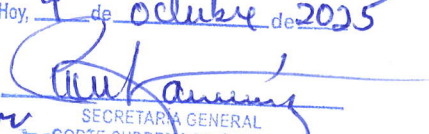
Abogada en ejercicio

C.I.P. 8-235-1279

Idoneidad N.º 1798 de 25.10.88

CUR PN-0000001798-02361

2025 OCT 9 3:50 PM

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Hoy, 9 de octubre de 2025

SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RUBÉN D. RAMÍREZ DE L.
Oficial Mayor IV
Secretaría General De La
Corte Suprema De Justicia