



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de octubre de 2015.  
C-113-15

Licenciado  
Erasmó Pinilla C.  
Magistrado Presidente  
Tribunal Electoral  
E. S. D.

Señor Magistrado Presidente:

En cumplimiento de nuestra función de asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos dar respuesta a su Nota 464-MP-TE, por medio de la cual solicita a esta Procuraduría que emita su opinión sobre si procede reconocer continuidad laboral a un funcionario cuyo nombramiento fue declarado insubsistente en el año 2011 y reintegrado a la planilla del Tribunal Electoral en agosto de 2015, en cumplimiento de la Sentencia de 12 de junio de 2015, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En relación al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es de la opinión que de conformidad con lo establecido en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, para reconocer continuidad laborar a un servidor público que ha sido reintegrado, respecto del periodo transcurrido entre la destitución y el reintegro, es necesario que la Ley establezca que en ese supuesto no se producirá la interrupción temporal, de forma tal que ese período pueda ser tomado en cuenta para el reconocimiento de otros derechos derivados del ejercicio continuo o de la antigüedad en el cargo público.

En primer lugar, debo señalar que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término *continuidad* significa “unión natural que entre sí tienen las partes del continuo”; el vocablo *continuo* implica “que dura, obra, se hace o se extiende sin interrupción”. De allí que, según el sentido natural y obvio del término deba entenderse, que en principio y como regla general, hay *continuidad* en una relación jurídica (v.g., funcional o de servicio público), cuando la misma se extiende en el tiempo sin interrupción; es decir, de manera constante y permanente, de modo tal que cualesquiera períodos o facetas que la misma pudiere comprender (v.g., período de prueba; nombramiento y toma de posesión en una posición temporal; nombramiento y toma de posesión en una posición permanente) se hallaren unidos entre sí, de manera natural.

Por su parte, el reintegro, tal como lo define la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 12 de marzo de 2015, es “la acción y efecto de reintegrar (restituir o satisfacer, reconstruir la integridad de algo, recobrar lo que se ha perdido”. En este escenario, el reintegro es una acción de personal, por el cual la autoridad nominadora,

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

ya sea por iniciativa propia o en cumplimiento de una orden proveniente de autoridad competente, devuelve a una persona la calidad de servidor público, siempre que éste haya sido privado previamente de la misma en forma permanente, por efecto de la acción de destitución, o en forma temporal por efecto de la acción de la separación del cargo.

Efectuadas estas aclaraciones, sobre el tema objeto de su consulta, estimo pertinente citar un extracto de una sentencia emitida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia, en los siguientes términos:

“...

El Tribunal concluyó que *“cuando por cualquier causa, incluyendo orden judicial se dispone el reintegro, como ocurrió en este evento en que la Corte Constitucional estableció que la conducta de la empleadora desconoció derechos fundamentales, la consecuencia es que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la desvinculación.”*

...

Ahora bien, en torno al razonamiento jurídico del ad quem y que le sirvió de fundamento para conceder actor el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales, debe precisar la Sala que no incurrió en ninguna infracción legal, en tanto que jurisprudencialmente se tiene previsto que **el reintegro ordenado por el juez de tutela, fundado en la violación de derechos fundamentales por parte del empleador, conlleva la anulación judicial del despido y, por ende, tal decisión no produce efectos o debe tenerse como inexistente, y la consecuencia es que las cosas deben volver al estado en que se encontraban, esto es, que ello implica el restablecimiento de la relación laboral con el pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo en que el trabajador estuvo cesante, ya que no se presenta solución de continuidad en el vínculo laboral.**

...” (Lo resaltado es nuestro)

La jurisprudencia comparada que se cita alude a la ficción jurídica en virtud de la cual, por vía de excepción, ha de entenderse que existe continuidad de servicio, aun cuando en los hechos, los períodos laborados por un trabajador no se hallaren unidos de manera natural.

Según el criterio jurisprudencial citado, debe entenderse que no hay interrupción jurídica de la relación laboral (es decir, que no hay “solución de continuidad”) durante el período de tiempo transcurrido entre el despido y el reintegro, lo cual permite restablecer la misma. Ello explica, además, el pago de prestaciones laborales como salarios caídos y que el tiempo transcurrido entre el despido anulado y el reintegro efectivo del trabajador a su actividad laboral, deba ser considerado para el reconocimiento de otros derechos, como la jubilación, entre otros.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 302 de nuestra Constitución Política, los deberes y derechos de los servidores públicos deben ser determinados por ley; razón por la cual, el reconocimiento de prestaciones laborales, como vacaciones, décimo tercer mes y salarios caídos a los servidores públicos que han sido destituidos de sus cargos y luego reintegrados, debe estar previsto en la Ley.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 20 de julio de 2004, se refirió al tema en los siguientes términos:

“...  
 ...

El Licenciado Víctor M. Pereira, quien actúa en representación ELIZABETH CARRION, presentó Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción para que el Resuelto No. 08-03 del 10 de febrero del 2003, dictado por el Gerente Ejecutivo de Administración del Banco de Desarrollo Agropecuario, se declare nulo por ilegal y en consecuencia se ordene la restitución de la señora Carrión al cargo que ejercía, así como el pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir desde el 10 de febrero del 2003, fecha en que fue separada del cargo, hasta que se haga efectivo el reintegro, y se le compute el tiempo en que ha estado destituida, para los efectos de antigüedad de servicios, ascensos, jubilaciones, sobresueldos y demás derechos derivados del cargo público que ejercía.

...  
 ...

#### EXAMEN DE LA SALA

...  
 ...

Atendiendo a lo expuesto, la Sala se ve precisada a reconocer los cargos de violación imputados al Resuelto No. 08-03 del 10 de febrero del 2003, presentados en la demanda. Sin embargo, no puede acceder a todas las pretensiones del actor.

**Esto es así, ya que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule. En el caso que nos ocupa, no se encuentra reconocido a través de ley que a estos servidores públicos se les otorgue las prerrogativas solicitadas (salarios caídos y reconocimiento de tiempo de destitución), por lo que la viabilidad de estas pretensiones que intentan hacerse efectivas contra el Estado no pueden prosperar.**

...” (el resaltado es nuestro)

En el caso del Tribunal Electoral, únicamente el artículo 111 del Decreto 4 de 14 de febrero de 2014, por el cual se subroga el Decreto 16 de 6 de noviembre de 2002 y se adopta el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, prevé el supuesto en que un servidor público sea suspendido de su cargo durante la etapa de investigación, dentro del proceso disciplinario que se le sigue, indicando que una vez se demuestre que no existen causales para destituirlo, se reincorporará a su cargo y **recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante la separación.** No obstante, no existe disposición jurídica alguna que reconozca el pago de remuneraciones a un servidor público destituido y reintegrado, por el lapso de tiempo transcurrido entre ambas acciones de personal; por lo que, en la opinión de esta Procuraduría, a pesar que el reintegro implica estimar que el acto administrativo por el cual se ordenó la medida de destitución nunca existió, cierto es que, en nuestro ordenamiento jurídico, el reconocimiento de derechos u otras prestaciones laborales a los servidores públicos durante ese periodo, debe estar previsto en la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política.

En virtud de la jurisprudencia citada y conforme lo dispuesto en el artículo 302 de nuestra Carta Magna, esta Procuraduría es de la opinión, que en el caso específico de su consulta,

no procede reconocer continuidad laboral a un servidor público reintegrado, durante el periodo transcurrido entre la destitución y el reintegro, por constituir una interrupción temporal, que la Ley no ha contemplado como un periodo sin interrupción, para los efectos del reconocimiento de otros derechos derivados del ejercicio continuo o de la antigüedad en el cargo público.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

