

# LOS RECLAMOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA



*Foto: Fachada superior principal del Palacio de Justicia Boulogne-sur-Mer, Francia.*

**Dr. Cecilio Cedalise Riquelme**

Magistrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Correo electrónico: [cecilio.cedalise@organojudicial.gob.pa](mailto:cecilio.cedalise@organojudicial.gob.pa)

## **LOS RECLAMOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

### **Resumen**

Se analiza el tratamiento jurisprudencial sobre los reclamos laborales que los servidores públicos, con ocasión de la promulgación de las leyes 39 y 127 de 2013, vienen ensayando ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando son desvinculados de la función pública.

### **Abstract**

It is being analyzed the jurisprudential treatment for the labor claims that public servants are trying before the Contentious Administrative Jurisdiction, when they are separated from the public service, on the occasion of the promulgation of the laws 39 and 127 of 2013.

### **Palabras Claves**

Reintegro, indemnización, prima de antigüedad, procedimiento contencioso administrativo, tramitación, carrera administrativa, prestaciones laborales.

### **Keywords**

Reinstatement, compensation, seniority bonus, justice of the Supreme Administrative Court, processing, administrative career, employment benefits.

### **INTRODUCCIÓN:**

**E**n este estudio se aborda el tratamiento jurisprudencial que se dispensa a los reclamos laborales que los servidores públicos vienen presentando ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con ocasión de la promulgación de las leyes 39 y 127 de 2013, tras las destituciones acusadas de violar disposiciones del ordenamiento jurídico vigente, lo cual supone analizar los criterios de control judicial sobre dichas actuaciones administrativas.

Se exponen las distintas posiciones adoptadas con el objeto de generar el debate académico correspondiente, no sin antes establecer un panorama acerca de la aparición, evolución e intento de modernización del régimen de carrera administrativa, sin hacer referencia a las valoraciones sobre esta temática. Estas anotaciones fueron elaboradas con la idea de realizar algún aporte sobre esta novedosa problemática que no puede ser debatida por ningún otro tribunal de

justicia hasta el momento.

1. Cobertura jurídica de los derechos laborales aplicables a los servidores públicos.

En la administración del Estado no siempre son reconocidos y respetados los derechos laborales de los servidores públicos, como sí son requeridos sus deberes y responsabilidades, por lo que muchas veces tales derechos llegan a ser reclamados judicialmente cuando son vulnerados o desconocidos. La posibilidad de exigir su cumplimiento hace parte de la cobertura jurídica que se les brinda a los servidores públicos como seres humanos que deben ser protegidos de las arbitrariedades e ilegalidades de la administración pública. Por eso, interesa establecer en este punto el diseño legal de la protección aplicable a los servidores públicos como su aplicación en la práctica.

A. Regulación de la carrera administrativa en Panamá y otros beneficios de los servidores públicos.

En la Constitución de 1904, adoptada después de independizado el istmo, no existía precepto que aludiera a la carrera administrativa, por lo que no hubo legislación al respecto. Con la segunda Carta Política fue recibida constitucionalmente la carrera administrativa, en virtud del artículo 159 que se repitió en la Constitución de 1946, la cual fue instituida con el Decreto Ley

11 de 1955, siendo subrogado posteriormente con la Ley 4 de 1961. Después del golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, el régimen de estabilidad contenido en la citada Ley 4/61, fue suspendido mediante el Decreto de Gabinete No 137/69 del 30 de mayo que introdujo reformas sustanciales.

A pesar de lo anterior su existencia se mantuvo en la Constitución de 1972, dentro del título XI que alude a los servidores públicos, específicamente en el artículo 305. De acuerdo con el precepto constitucional vigente la carrera administrativa, instituida para los servidores públicos que cumplen con la función pública, debe estar basada en los principios de sistema de méritos, correspondiéndole a la Ley toda la regulación de su estructura y organización conforme las necesidades de la Administración Pública, obviamente. La Ley 9/94 del 20 de junio regula la carrera administrativa en Panamá, estableciendo como mínimos los deberes, derechos y garantías de los servidores públicos.

Al margen de haber reconocido las vacaciones proporcionales y regulado a favor de los servidores públicos la acumulación de las vacaciones, igualmente aparece contemplada la estabilidad en su cargo, bonificación de antigüedad, licencias con sueldos, ascensos y traslados, integración y

participación en las asociaciones, etc.

Además, se establecen estructuras y mecanismos para la selección científica de los servidores del Estado, tales como la creación de la Dirección General de la Carrera Administrativa, la Junta Técnica de Carrera Administrativa, Junta de Apelación y Conciliación de la Carrera Administrativa y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos. A esas estructuras les está encomendada toda la actuación sobre el ingreso a la carrera administrativa (por vía regular o vía especial), selección, nombramiento, posesión, ascensos, traslados, incentivos, evaluación y capacitación de los servidores públicos.

También se tiene todo un procedimiento disciplinario, aplicable a los servidores públicos, sin perjuicio del régimen disciplinario contemplado en las leyes especiales. Como sanciones aparecen reguladas las amonestaciones hasta la suspensión, separación del cargo y destitución, pudiendo los servidores públicos controvertir las medidas disciplinarias con la interposición de recursos previstos en dicha Ley. Se reconocen otros modos de cesación en los cargos como la renuncia, jubilación y pensión por invalidez.

Como un dato adicional se recuerda que la Resolución de Gabinete No. 122/99 de 27 de

octubre suspendió la ejecución de la Ley 9/94 y ordenó revisar (desacreditar) un gran número de funcionarios incorporados a la carrera administrativa. La nulidad de dicha resolución fue demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por el entonces ciudadano Martín Torrijos, declarándose sustracción de materia en la resolución de 30 de julio de 2001, toda vez que la mencionada Resolución 122 fue derogada antes que la Sala Tercera tuviera oportunidad de pronunciarse sobre el fondo de la misma. De esa manera fue como se reactivó la aplicación de la Ley 9/94 y se produjo la incorporación de los servidores públicos al régimen de carrera administrativa a partir del año 2001.

Ese régimen de carrera administrativa fue modificado por la Ley 43/09 de 30 de julio, dejando condicionada la estabilidad de los servidores públicos al desempeño eficaz, productivo, ágil y responsable, así como la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos, y solo podrán destituirse por las causales previstas en esta Ley y sus reglamentos, según el último párrafo del artículo 14. Con anterioridad a esta ley, se aprobaron las leyes 14/08 del 29 de enero y 24/07 de 2 de julio que modificaron, adicionaron y suspendieron el régimen de la carrera administrativa en Panamá.

Recientemente, se expidieron

las Leyes 39 y 127/13, mediante las cuales se reconocieron prestaciones laborales como la prima de antigüedad, un nuevo concepto de estabilidad para los servidores públicos y acciones para reclamar la satisfacción y cumplimiento de esos derechos derivados de la desvinculación de las funciones públicas. Si bien esas leyes precisan contenidos proteccionistas para los servidores públicos, las mismas llegaron a ser cuestionadas porque su expedición sobrevino al final del periodo presidencial.

Con la idea de fortalecer la carrera administrativa, el 12 de agosto de 2015, el Ministro de la Presidencia presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley, identificado como 230, mediante el cual se pretende adoptar ciertas medidas que buscan la modernización del sistema de recurso humanos del Estado, específicamente la creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, la actualización del régimen de las Asociaciones de los Servidores Públicos, el reconocimiento de otros derechos a favor de los servidores públicos, etc. Ese proyecto de ley, en estos momentos, se encuentra en segundo debate en la Asamblea Nacional.

- B. Protección internacional de las condiciones laborales de los servidores públicos.

En el plano internacional existen instrumentos jurídicos que cuidan las relaciones laborales en el sector público, concretamente el Convenio 151 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), y su recomendación 159/78, entendidos como procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública. Dicho instrumento no ha sido ratificado por Panamá, debido a las particularidades y complejos problemas que entraña su cumplimiento, pese al permanente reclamo de los funcionarios al servicio del Estado para su adopción. Cabe señalar que conozco de algunos esfuerzos de ciertos sectores que vienen impulsando la incorporación de esos instrumentos al derecho panameño.

- 2. Aspectos procesales contenidos en las Leyes 39 y 127 de 2013.

Después de haberse establecido ciertas consideraciones generales sobre las leyes mencionadas, interesa hacer referencia a los aspectos procesales contemplados y derivados de las elaboraciones jurisprudenciales, las cuales son vitales para la efectiva realización de las prestaciones laborales reconocidas e insatisfechas por la administración pública.

- A. Reclamos del servidor público ante el cese de funciones públicas.

Como es sabido en el pasado período gubernamental

se expidieron las Leyes 39 y 127/2013, mediante las cuales se reconocieron ciertas prestaciones laborales y fue establecido un régimen distinto de estabilidad a favor de los servidores públicos, intentando acabar con las destituciones masivas de los funcionarios del sector público que viene ocurriendo en nuestro país, cada vez que se produce la instalación de una nueva administración del Estado.

En efecto, la prima de antigüedad es una de las prestaciones laborales que le corresponde a los servidores públicos al momento de cesar o concluir sus funciones en cualquier dependencia del Estado, tal como se dispuso en el artículo 1 de la Ley 39/13, modificado por la Ley 127/13. Este derecho surge o puede ser exigido cuando el servidor público queda desvinculado definitivamente de la función pública que realiza para el Estado y no se haya satisfecho el pago correspondiente de la prima, la cual se computa a razón de una semana de salario por cada año de servicio prestado en forma continua al Estado, aunque sean en diferentes instituciones del sector público. No tendrá derecho a reclamar esta prestación el servidor público que haya sido desvinculado definitivamente del Estado por más de sesenta (60) días calendarios de forma injustificada.

De acuerdo con las

citadas leyes 39 y 127/13, ante la desvinculación sin causa de la administración pública, los servidores públicos podrán reclamar el reintegro al cargo público que ocupaba en el engranaje gubernamental o, en su defecto, exigir el pago de su indemnización por los años que estuvieron vinculados al Estado, en forma continua aunque hubieren prestados servicios en diferentes entidades del sector público, tal como lo prevé el artículo 4 de la Ley 127/13 que reformara el artículo 2 de la Ley 39/13. Estas pretensiones distintas tienen finalidades diferentes, por un lado, la primera tiene por objeto una realización personalísima y, por el otro lado, la segunda persigue una satisfacción de índole económica o material.

El derecho del servidor público cuando solicita el reintegro deberá hacerlo dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la desvinculación; y cuando reclama el pago de la indemnización, deberá hacerlo dentro del término de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la notificación de la desvinculación. (En lo particular estimo que la disposición legal impropia utiliza la palabra despido, figura conocida tradicionalmente en el ámbito de las relaciones jurídicas sometidas al ordenamiento jurídico laboral, debiendo haber empleado el vocablo destitución o desvinculación que es la

terminología correcta en el terreno del Derecho Administrativo).

También podrá reclamarse el pago de la prima de antigüedad, al cual tiene derecho toda persona que perciba remuneración del Estado y haya sido destituida de su cargo en la administración pública o haya cesado sus funciones por cualquiera de las otras formas de desvinculación, sin que se haya fijado un plazo para hacerlo o promoverlo ante la justicia contencioso administrativa.

B. Competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia según las Leyes 39 y 127 de 2013.

El contenido del artículo 3 de la Ley 39/13 del 11 de junio, específicamente, le atribuye a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer y decidir las demandas promovidas por los servidores públicos cuando fuesen desvinculados de la administración o destituidos en forma arbitraria y no hubiesen cancelados sus prestaciones laborales. Además, la disposición en comento dispuso que tales reclamos laborales se tramitasen a través de un proceso sumario cuyas reglas de tramitación no fueron establecidas, salvo el plazo para la emisión del fallo que lo concluiría, una vez fijado un término de tres (3) meses calendario para la emisión de la sentencia respectiva. La causa atribuida al conocimiento de la

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia vino a incrementar el volumen de los negocios que son ventilados en esa corporación judicial, cuya misión consiste en ejercer la vertiente correctiva del control de legalidad de los actos administrativos, según lo establecido por el constituyente de 1941.

Ante la ausencia de procedimiento establecido en la ley para el proceso sumario, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Acuerdo No.1/14 de 9 de julio, basada en sus atribuciones y deberes dispuso llenar ese vacío con las siguientes reglas de tramitación: decidida la admisibilidad de la demanda, se solicitará informe de conducta por en un término de cinco (5) días, previo cumplimiento del reparto correspondiente; correrle traslado de la demanda al Procurador de la Administración por el término de cinco (5) días; vencido el traslado, será notificado a la parte demandante, con la finalidad de promover sus excepciones por un término de tres (3) días.

Constituido el proceso, previa notificación al demandante y ejecutoriada la resolución que admite la demanda y practicada las pruebas admitidas dentro de un término de cinco (5) a veinte (20) días. Vencido ese término las partes podrán presentar sus alegatos, los primeros tres (3) días para el demandante y los últimos tres (3) le corresponderán

al demandado. El término de tres (3) meses calendarios para la emisión del fallo correspondiente, comenzará a computarse cuando quede ejecutoriada la resolución que admite la demanda.

El referido acuerdo también dispuso los trámites que deben surtirse en la fase de ejecución de sentencia, período procesal que contempla con un plazo adicional, según la comentada ley. Formulada la solicitud el Magistrado Sustanciador, lógicamente, dictará la resolución para determinar su admisibilidad o inadmisibilidad; en el supuesto de ser viable ordenará el traslado por tres (3) días a la entidad condenada y, en dicha actuación, dispondrá que los fondos sean separados en el término de tres (3) días, por tanto, el Banco Nacional de Panamá debe informar el cumplimiento de la orden dispuesta; a continuación debe librar la orden de pago a favor del interesado quien se convierte en parte ejecutante; y dicha actuación o decisión será comunicada a la entidad ejecutada.

En la práctica, el procedimiento aplicado a la mayoría de tales reclamaciones laborales de los servidores públicos, es el contemplado en el régimen contencioso-administrativo, debido al poco conocimiento de las reglas de tramitación del proceso sumario, contenidas en el Acuerdo No.1/14,

a pesar que fueron publicadas en Gaceta Oficial.

- C. Criterios judiciales sobre admisibilidad e improcedencia del reclamo laboral frente a la desvinculación de funciones públicas.

En cuanto a la utilización del llamado proceso sumario, establecido en la mencionada Ley 39/13, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha externado varios criterios no coincidentes y consideramos importante reproducirlos a efectos de plantear algunas anotaciones sobre este punto trascendental de dicha ley.

Esta Corporación de Justicia en sus inicios expuso el criterio que las reclamaciones laborales de los servidores públicos establecidas en las leyes mencionadas deben ser impetradas de manera separada, por consiguiente deben ser accionadas en un solo libelo de demanda porque dificultaría su reconocimiento judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa, y resulta necesario agotar la vía gubernativa.

La posición fue expuesta por el Magistrado Luis Ramón Fábrega, mediante la resolución del 23 de octubre de 2014, dictada frente al reclamo conjunto de la prima de antigüedad e indemnización, cuyo tenor contiene el siguiente razonamiento: *"...con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 11 de*

junio de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, se establecieron de manera taxativa tres prestaciones laborales a los que tienen derechos los servidores públicos detallados en dichas leyes, dependiendo de las circunstancias establecidas en dichos cuerpos legales. Uno de esos derechos es la prima de antigüedad, que surge por el tiempo laborado de manera continua en la o entidades estatales, y que ante el vacío establecido por las leyes mencionadas, su tramitación se deberá efectuar conforme al proceso establecido en la Ley 135 de 1943, que regula entre otros el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, por tratarse de reclamos de derechos particulares; y los otros dos, es decir, reintegro o indemnización que se produce cuando el funcionario ha sido destituido injustificadamente, cuya tramitación se hará a través de proceso sumario". Adicionalmente, se señalaba que como quiera que "...ni la Ley 39 de 2013, ni su modificación hecha mediante la Ley 127 de 2013, establecieron que no era necesario agotar los medios y trámites ante la autoridad respectiva, para reclamar el reintegro o indemnización por despido injustificado, así como la prima de antigüedad, es deber del servidor público petitionar primero ante la propia Administración, para luego, y ante el evento que la Administración persista en su negación, pueda acudir a la Sala Tercera, a petitionar que se le conceda sus prestaciones laborales".

Como no se probó que se agotaron los trámites y recursos legales en la vía gubernativa, antes de acudir a la Sala de la Corte a reclamar sus prestaciones laborales, la demanda fue inadmitida por considerarse suficiente motivo.

Siguiendo esa lógica de argumentación jurídica, en resolución de 13 de enero de 2015, explica que: "Es importante señalar que para el tema de las demandas que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente, el proceso será sumario, como establece el artículo 3 de la Ley 39 de 2013. Sin embargo, en cuanto al proceso que deban seguir los servidores públicos, una vez agotada la vía gubernativa para reclamar el pago de la prima de antigüedad, la ley no establece cuál será el procedimiento a seguir; por lo que ante este vacío, debe entenderse que se seguirá el proceso que la Ley 135 de 1943 establece para las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción, ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular.

De lo anterior se concluye que para las reclamaciones de reintegro o indemnización, se seguirá proceso sumario, mientras que para las reclamaciones de prima de antigüedad, el procedimiento será de base a lo estipulado en la Ley 135 de 1943.

En base a los fundamentos jurídicos aquí planteados, los

*reclamos de prima de antigüedad y las demandas de indemnización deben tramitarse en demandas separadas, por ser procedimientos distintos y para evitar obstáculos procesales que imposibiliten decidir ambas pretensiones laborales en un mismo proceso”.*

En otro momento también se sostuvo dicha posición con motivo de la acción de plena jurisdicción donde se reclamaba reintegro, indemnización y prima de antigüedad, decidiéndose la causa inadmitiendo la demanda, con la resolución de 18 de agosto de 2015 con el razonamiento siguiente: *“En el caso que nos ocupa, es importante indicar que estamos ante una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en la cual se solicitan las tres pretensiones: el reintegro en caso de que sea declarado ilegal el acto administrativo y en caso contrario, de declararse legal el acto administrativo, la demandante solicita se reconozca el pago de la indemnización; sin embargo, es preciso aclarar que este derecho no surge de la legalidad del acto administrativo, sino de la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo demandado, y finalmente, solicita además, el pago de la prima de antigüedad.*

*Es importante aclarar que si bien, tanto el derecho al reintegro o el pago de la indemnización, así como el pago de la prima de antigüedad se encuentran consagrados en la Ley 39 de 2013,*

*modificada por la Ley 127 de 2013, cuando un servidor público es destituido injustificadamente, ello no significa que puedan reclamarse tales derechos en un solo libelo, pues produciría un obstáculo procesal que imposibilitaría decidir tales pretensiones laborales en un mismo proceso, como ya lo ha reiterado esta Sala.*

*Así las cosas, solo resta a este Tribunal de Apelación acoger la apelación interpuesta por el señor Procurador de la Administración y proceder a la revocatoria de la Providencia que admitió la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, pues como lo hemos indicado la demandante debió presentar las demandas de plena jurisdicción en forma individualizada de reintegro o en su defecto de indemnización y prima de antigüedad, estas últimas en forma separada, pero no en forma conjunta y de manera condicionada como lo ha afirmado el representante legal en su escrito de objeción al recurso de apelación, ya que la solicitud de reintegro es contraria a la solicitud de pago de indemnización y pago de prima de antigüedad”.*

Bajo este enfoque las reclamaciones laborales de los servidores públicos, formuladas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no podrán ser tramitadas conforme el procedimiento sumario contenido en la ley laboral vigente.

Sin embargo, un sector de la Sala Tercera sostiene una postura distinta tras cuestionarla adoptada previamente, bajo el argumento que pueden ser entablados dichos reclamos aunque no se hubiese producido el silencio administrativo y es posible que fuesen exigidas conjuntamente el pago de prima de antigüedad y de la indemnización, debido al carácter antiformalista de las normas procesales del texto constitucional y el principio de tutela judicial efectiva.

Esa posición diferente fue expuesta por el Magistrado Abel Zamorano, según los argumentos planteados en un proceso donde se reclamaba la prima de antigüedad e indemnización, manifestando lo siguiente: *“es contraproducente exigir a un proceso sumario como requisito de admisibilidad el de agotamiento de la vía gubernativa, atendiendo lo dispuesto en las leyes 135 de 1943 y 38 de 2000, pues entenderlos así no solo desnaturalizaría el proceso sumario y podría ser contrario a los principios rectores del derecho laboral”* según el fallo del 12 de diciembre de 2014.

Ese mismo enfoque está contemplado en la decisión del 6 de julio de 2015, donde se dispuso admitir una reclamación de pago de la prima de antigüedad e indemnización contemplada en las leyes 39 y 127/13, estableciendo que *“la situación que la normativa aplicable, contempla una demanda*

*especial bajo la denominación del proceso sumario, y que no se señala expresamente en la misma el procedimiento a seguir, a nuestro criterio no se pueden soslayar cuál es la finalidad de un proceso sumario, la cual corresponde a obtener una breve tramitación del proceso, lo que es consecuente con que se disponga un término perentorio en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, para que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, resuelva dicho proceso. Igualmente, con los principios rectores de los procesos laborales, pues atribuirle las mismas condiciones de admisibilidad exigidas a una demanda de plena jurisdicción, porque afecta derechos subjetivos; y porque se le atribuye a la Sala Tercera este tipo de proceso, a nuestro criterio desnaturalizaría el proceso especial creado por una norma específica.*

*Si bien es cierto que para el proceso sumario sobre el que se le atribuye la competencia de esta Sala Tercera, la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, solo se contempla las reclamaciones de reintegro o indemnización, por destitución sin que mediara causa justificada, no se puede soslayar que la prima de antigüedad es un derecho que tiene todo servidor público una vez termina la relación laboral por la razón que fuera; y que para poder hacer uso de ese derecho las mencionadas leyes tampoco establece el cumplimiento de determinados requisitos para poder*

*hacer uso de ese derecho". De lo anterior pareciera desprenderse, es posible la aplicación de las disposiciones que sobre ese tipo de proceso están contenidas en el Código de Trabajo, aun cuando no existe norma remisorias al efecto o disposición que autorice esa actuación judicial.*

Con igual argumento se ha sostenido este criterio, en la resolución del 2 de febrero de 2016, cuyo texto explica que *"esta Sala le ha dado al proceso sumario el trámite de un proceso abreviado, pues se trata de procesos de trámites breve; en donde el trabajador lo que solicita es que se le paguen sus prestaciones que expresamente señala la Ley. Por ello, darle a este tipo de reclamos el trámite de una demanda de plena jurisdicción es desconocer la razón de ser de la ley y por el ello el trámite de este tipo de proceso debe ser igual a lo establecido en el Código de Trabajo, pero para que tuviese una aplicación para los servidores públicos, pues la estabilidad como instituto laboral no sólo es para los trabajadores del sector privado sino también para el sector público, y lo que se pretende con este proceso es que cuando el despido es injustificado se indemnice al trabajador, independientemente de que sea un servidor público".* Ese razonamiento plantea una especie de unificación del procedimiento aplicable a la reclamación de prestaciones laborales, aun cuando sean exigidas por los servidores públicos, sin tener

respaldo jurídico como quedó anotado con anterioridad.

Si bien ambas orientaciones judiciales envuelven elaboraciones interesantísimas que buscan suplir los vacíos legales, cumpliendo la misión de la jurisprudencia -como es natural- dado que le corresponde a los tribunales de justicia interpretar las leyes y solventar sus deficiencias u omisiones, estimo que el servidor público tiene la facultad de escoger la vía que emplearía para entablar su reclamo laboral cuando es desvinculado de la administración pública, ya sea activando el proceso sumario establecido por la Ley 39/13 o bien incoando la acción de plena jurisdicción regulada en la Ley 135/43 reformada por la Ley 33/46.

Si acude a la Sala Tercera durante los plazos establecidos en las leyes especiales, pidiendo reintegro o el pago de la indemnización, debe aplicarse el proceso sumario que introdujo la Ley 39/13. Dicho proceso será aplicado sin que sea necesario el agotamiento de la vía gubernativa.

No obstante, una vez agotada la vía gubernativa, deberá aplicarse el procedimiento contencioso administrativo conforme la acción de plena jurisdicción, configurándose el tradicional medio de control jurídico de los actos administrativos y de protección

de los derechos de la persona frente a las actuaciones de la administración pública. Sin importar el tipo de reclamo laboral, este procedimiento sería aplicable cuando hubiesen operado todos los mecanismos de control preventivo de la justicia administrativa.

La preferencia por la aplicación del procedimiento contencioso administrativo, contenido en las leyes 135/43 y 33/46, conlleva mayores beneficios para el servidor público como por ejemplo, un lapso único de tiempo para entablar la acción de censura contra el acto administrativo, mediante el cual se le desvincula de sus funciones públicas; la uniformidad de criterios respecto de la admisibilidad e inadmisibilidad de la acción de plena jurisdicción; la posibilidad de apelar el auto de pruebas; la existencia de un término más amplio de alegatos; entre otros. Con ello se afianza el principio de legalidad que reina en el ámbito del derecho administrativo.

#### D. Cumplimiento de la condena judicial.

Como rasgo positivo también se dispuso que las sumas reconocidas en la resolución judicial, en concepto de prestaciones laborales a favor de los servidores públicos destituidos injustificadamente, deberán ser canceladas en el

plazo de tres (3) meses después de ejecutoriada la sentencia. De no hacerse efectivo el pago en el plazo fijado en el artículo 4 de la Ley 39/13, el favorecido con la decisión podrá solicitarle a la Sala Tercera que ordene al Banco Nacional de Panamá, poner a su disposición la suma condenada, afectando la cuenta correspondiente de la institución, con la finalidad de proceder con la ejecución respectiva dentro de la cual librara la orden de pago a favor del servidor público que ha participado como parte actora.

El pago correspondiente deben hacerlo efectivo en el término de un mes, contado a partir de la presentación de la solicitud, la cual inicia la fase de ejecución de sentencia. Cabe anotar que las reglas de tramitación para esta etapa fueron descritas en otro aparte arriba.

#### 3. Ventajas y dificultades para su aplicación y reconocimiento efectivo.

Con independencia de las anotaciones plasmadas anteriormente, es necesario establecer las ventajas e inconvenientes que trajo consigo el régimen de reclamos laborales de los servidores públicos previsto en las leyes 39 y 127/13, sin que ello implique valoraciones sobre su existencia en la vida jurídica del país. Se observa que se introdujo una nueva definición de estabilidad a favor de servidores públicos, sean permanentes o eventuales con más de dos años de servicios continuos

o más dentro de la administración pública, aunque no se hubiesen acogido a las normas sobre carrera administrativa establecidas en la Constitución Política. También se impuso la obligatoriedad de pagar las prestaciones laborales en un lapso de tres(3) meses, siempre que se hubiesen reclamado ante la justicia contencioso administrativa. Esas prestaciones laborales están diferenciadas de los salarios caídos, claramente regulados en leyes especiales para

ciertos servidores públicos, operando su reconocimiento en contextos específicos. Y como aspecto negativo de ese régimen, no debe olvidarse la omisión legislativa, al no disponerse las reglas de tramitación del proceso sumario, las cuales hubieran permitido un rápido reconocimiento rápido de las prestaciones laborales reclamadas por los servidores públicos tras ser desvinculados de alguna dependencia del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AGUDO GONZALEZ, J. **Control Administrativo y Justicia Administrativa**, Serie Innovación Administrativa, España, 2016.
2. BERNAL, M. / Otros. **Manual de Derecho Administrativo**, Litho Editorial Chen, S.A., Panamá, 2013.
3. FABREGA PONCE, J. **Constitución Política de la República de Panamá**, Editorial Alvarez, 2016.
4. GARCIA DE ENTERRIA, E. / FERNANDEZ, T. R. **Curso de Derecho Administrativo**, 14ª ed., Tomo I y II, Editorial Civitas, España, 2015.
5. GUERRERO, V. A. **Proceso Contencioso Administrativo**, Editorial Lex & Iuris, Perú, 2016.
6. Convención Americana sobre  
JOVANE BURGOS, J. J. **Derecho Administrativo**, Tomo I, Editorial Portobelo, Panamá, 2011.
7. MOLINO MOLA, E. **Legislación Contenciosa Administrativa**, 2ª ed., Universal Books, Panamá, 2010.
8. MONTAÑA PLATA, A. **El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo**, 2ª ed., Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2005.
9. ----- **Procedimiento Administrativo General**, Biblioteca Nova Lex, Sistema Jurídico, S.A., Panamá, 2015.
10. VILLEGAS ARBELAEZ, J. **Negociación Colectiva y Sindicatos de Empleados Públicos**, 6ª ed., Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2014.



## Dr. Cecilio Antonio Cedalise Riquelme

---

Entre las obras publicadas por el Magistrado Cedalise, se cuentan: Impugnación de los Convenios Colectivos: análisis crítico sobre legitimación, motivos y tramitación procesal; y Tratamiento jurídico de la Huelga en Panamá: especial referencia a su fundada exclusión en el Canal de Panamá.

Es Magistrado de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Tercera Contencioso-Administrativa. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá, cuenta con una Maestría en Derecho del Trabajo y un Doctorado en Derecho, con énfasis en Derecho Laboral, también por la Universidad de Panamá.

Especialista en Docencia Superior a nivel de Postgrado y un Diplomado en Normas Internacionales de Trabajo por la Universidad de EAFIT, Medellín, Colombia junto con la Organización Internacional del Trabajo; ha ejercido como docente en la Maestría en Derecho en varias universidades del país.

Durante su trayectoria profesional, se ha desempeñado como Asesor y Consejero jurídico del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Asesor Legal de la Zona Libre de Colón; Juez Seccional de Trabajo y al ejercicio profesional privado.

El Magistrado Cedalise es miembro del Consejo Editorial de la Revista Lex, que edita el Colegio Nacional de Abogados; de la Academia Panameña de Derecho del Trabajo y fue miembro de la Delegación Oficial, Nivel Intermedio, durante la V, VI y VII Ronda de Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Estados Unidos de América.