



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de diciembre de 2024  
Nota C-295-24

Licenciada  
**Sheyla Castillo de Arias**  
Directora General  
Autoridad Nacional de Transparencia  
y Acceso a la Información (ANTAI)  
Ciudad

Ref.: **Criterio jurídico sobre el alcance de Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.**

Señora Directora General:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a su Nota No.ANTAI-DS-083-2024 de 19 de diciembre de 2024, mediante el cual eleva consulta en los siguientes términos:

"...

*Con base en los hechos mencionados, solicito la orientación de la Procuraduría de la Administración en cuanto a lo siguiente:*

- *¿Le corresponde a la señora... el pago completo de los salarios caídos que devengaba en esta entidad en base a la suma de Tres mil quinientos balboas con 00/100 (B/3,500.00) mensuales, desde su desvinculación hasta su reintegro, o solo debe pagarse la diferencia entre lo que ya percibió en la Contraloría General de la República y el Ministerio de Ambiente y el salario correspondiente en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información?*
- *¿Cómo ANTAI puede realizar el reintegro si a la fecha la señora..., se encuentra laborando en el Ministerio de Ambiente, con un salario mayor al que devengaba en esta entidad?"*

Esta Procuraduría debe inicialmente indicar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición excepcional que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con un análisis del alcance de la **Sentencia de 8 de mayo de 2023 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, proferida dentro de acción de amparo de garantías constitucionales, por lo que entrar a conocer respecto del mismo, podría implicar el

rebasar los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 999 del Código Judicial.

En consecuencia, bajo esta restricción de ley, no es dable a este Despacho, emitir una opinión de fondo, en cuanto a las interrogantes planteadas; no obstante, en esta ocasión se le brindará el presente *razonamiento orientativo*; aclarando que el mismo, no representa un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

### I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

En ese sentido, el reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

---

<sup>1</sup> *“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”.* Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.



Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió lo siguiente:

*"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados."*

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

## II. Constitución Política de Panamá.

Los artículos 299 y 303, del Título XI "Los Servidores Públicos", del Texto Fundamental, estipulan:

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

**"Artículo 303.** Los **servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado**, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.  
Las jubilaciones de los servidores públicos se fundarán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables." (Lo resaltado es del Despacho)

Los artículos previamente citados, hacen referencia a los servidores públicos como toda persona que reciba remuneración del Estado, con independencia del carácter permanente o temporal del puesto público desempeñado, y agrega la prohibición de doble remuneración por parte del Estado, con las excepciones que establezca la ley, refiriéndose igualmente, a la prohibición de desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

En torno a ello, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de marzo de 2022, frente a acción de inconstitucionalidad, señaló que "*La Norma Fundamental mencionada es lo suficientemente clara para desestimar tajantemente la duplicidad de ingresos aplicable a los servidores públicos o la de ocupar posiciones que exigen jornadas simultáneas de trabajo, salvo excepciones legales*".

De lo anterior se desprende diáfamanamente, en atención al principio de estricta legalidad, pilar del ordenamiento jurídico patrio, que **los servidores públicos no pueden percibir dos o más salarios**, salvo en los casos expresamente autorizados en la ley.

En lo concerniente al Órgano Judicial, el artículo 206 constitucional dicta la preponderancia de las decisiones que la Corte Suprema de Justicia asuma en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, al relevar que son " *finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial*".

### III. Del Código Judicial.

En lo notable a la materia objeto de consulta, el artículo 999 del Código Judicial<sup>2</sup> especifica:

*"Artículo 999. La sentencia no puede revocarse ni reformarse por el Juez que la pronuncie, en cuanto a lo principal; pero en cuanto a frutos, intereses, daños y perjuicios y costas, puede completarse, modificarse o aclararse, de oficio, dentro de los tres días siguientes a su notificación o a solicitud de parte hecha dentro del mismo término.*

*También puede **el Juez que dictó una sentencia** aclarar las frases obscuras o de doble sentido, en la parte resolutive, lo cual puede hacerse dentro de los términos fijados en la primera parte de este artículo.*

*Toda decisión judicial, sea de la clase que fuere, en que se haya incurrido, en su parte resolutive, en un error pura y manifiestamente aritmético o de escritura o de cita, es corregible y reformable en cualquier tiempo **por el juez respectivo**, de oficio o a solicitud de parte, pero sólo en cuanto al error cometido." (Lo resaltado es del Despacho)*

La excerpta precedente manifiesta categóricamente que las sentencias pueden ser aclaradas por el Juez que las expidió, razón por la cual cualquier aclaración sobre el alcance de una sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, debe tramitarse ante esa misma instancia de justicia judicial, dando cumplimiento a las condiciones y plazos contenidos en el citado artículo 999.

En cuanto a la repercusión de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de inconstitucionalidad, el artículo 2573 reitera el precepto fundamental y explica que son " *finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo*".

### IV. Del Código Administrativo.

Los artículos 764, 768, 771 y 772 del Código Administrativo<sup>3</sup>, establecen, en cuanto a la aceptación y toma de posesión del cargo de los servidores públicos, lo siguiente:

*"Artículo 764. Todo pliego en que se **comunique a un individuo el nombramiento que en él se haya hecho para un destino público**, será bien cerrado y sellado; y llevará por la parte exterior un certificado de su contenido, suscrito por el Secretario del empleador o corporación que haya hecho el nombramiento o escrutinio, o por el mismo elector si no tuviere Secretario conforme a la Ley." (Lo resaltado es del Despacho)*

*"Artículo 769. El individuo nombrado para un empleo de voluntaria aceptación **tendrá diez días para aceptarlo o rehusarlo y otros diez días para posesionarse**. Si ya el*

<sup>2</sup> Ley No.29 de 25 de octubre de 1984, "Por la cual se adopta el Código Judicial". Publicada en la Gaceta Oficial No.20199 de 6 de diciembre de 1984.

<sup>3</sup> Ley No.1 de 22 de agosto de 1916, "Por la cual se aprueba el Código Administrativo de la Nación". Publicada en las Gacetas Oficiales No.2404 de 22 de agosto de 1916 y No.2418 de 7 de septiembre de 1916.



*período comenzó a correr y no residere en el lugar, tendrá además el término de la distancia y sesenta días más.*

*Si tuviere algún inconveniente para entrar a funcionar, podrá concedérsele permiso para demorar la posesión, salvo lo que en casos especiales dispongan las leyes.*

***Pasados los términos respectivos, se considerará vacante el empleo y se proveerá por quien corresponda. La declaratoria de estar vacante el empleo se hace por el mismo que deba proveerlo*** (Lo resaltado es del Despacho)

***“Artículo 771. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y cumplir los deberes que le incumban. Esto se llama posesión, del empleo o bien, tomar posesión de él.***

*...”* (Lo resaltado es del Despacho)

***Artículo 772. El acto de entrar a servir un destino público la persona nombrada para servirlo, consiste en el hecho de tomar posesión.*** (Lo resaltado es del Despacho)

De los artículos 764 y 768 *ibidem*, se desprende que el nombramiento ha de comunicarse a la persona elegida para desempeñar el cargo público, la cual dispondrá de diez (10) días hábiles para aceptarlo o rechazarlo. De no dar respuesta dentro de dicho plazo, el puesto público quedará vacante por disposición del Código Administrativo.

Queda entendido, conforme los artículos 771 y 772 *idem*, que ninguna persona puede ejercer un cargo público, sin haber prestado juramento, es decir, sin haberse posesionado. En ese sentido, toda persona que ejerza un cargo público o pretenda realizar el cumplimiento de una función pública, así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido de un nombramiento y una toma de posesión.

Es por ello que el invocado reintegro ocurre con la toma de posesión del cargo, evento a partir del cual se hace posible determinar la fecha de reintegro y, al contar con un lapso cierto, que permita realizar el correcto cálculo de la suma correspondiente, en observancia del artículo 303 de la Constitución Política y de la instrucción proveniente de la Máxima Corporación de Justicia patria (Sentencia del Pleno de 8 de mayo de 2023).

El Código Administrativo también regula, en su artículo 825, que un mismo empleado político o administrativo, de cualquier clase o categoría, no puede ocupar "destinos remunerados", salvo que el segundo puesto sea de profesor en un establecimiento de instrucción pública.

## **V. De la Ley de Carrera Administrativa.**

El Texto Único<sup>4</sup> de la Ley No.9 de 1994<sup>5</sup>, constituye la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos, en lo concerniente a los derechos y deberes, y de conformidad con su artículo 5, *ibidem*, interviene en forma supletoria "*en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales*".

Los artículos 72, 136 y 137 *ibidem*, señalan:

---

<sup>4</sup> Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

<sup>5</sup> Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

"**Artículo 72.** Son acciones de recursos humanos, entre otras señaladas por la Ley o los reglamentos, las siguientes:

...  
10. Reintegros."

"**Artículo 136.** Reintegro es la acción de personal por medio de la cual la autoridad nominadora, por propia iniciativa o en cumplimiento de orden proveniente de autoridad competente, devuelve a un ciudadano su calidad de servidor público, siempre que este 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 separación del cargo.

"**Artículo 137.** El servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo salvo que este acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración.

En los artículos *ut supra* se establece que el reintegro es una acción de recursos humanos, por la cual la autoridad nominadora, a iniciativa propia o en cumplimiento de orden de la autoridad competente, devuelve la calidad de servidor público a una persona previamente destituida o separada del cargo. Se agrega que el servidor público destituido o separado tiene derecho a salarios caídos, desde la destitución o separación hasta "que se haga efectivo su reintegro".

De lo precedente, es dable extraer las siguientes consideraciones finales:

1. La Constitución Política, en su artículo 299, prohíbe la doble remuneración por parte del Estado;
2. Los fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia son finales, definitivas y obligatorios; y,
3. Es recomendable acudir a la Corte Suprema de Justicia a efectos de determinar el alcance de la sentencia proferida.

De esta manera se da respuesta al contenido de su nota; reiterando que la *orientación* aquí brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, para esta Procuraduría.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-274-24