



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Alfreda Jeanette Smith, actuando en nombre y representación de **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La activadora judicial pretende se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, así como su acto confirmatorio, a través del cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la ex servidora pública,

LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ, con cédula de identidad personal No. 8-839-1473, del cargo que ocupaba como Asistente Administrativo I, Código No. 0017051, Posición No. 11057, Salario Mensual de Mil Balboas (B/.1,000.00) con cargo a la Partida No. 0.03.0.4.001.00.00.001, contenido en el Decreto de Personal No. 545 de 23 de diciembre de 2016.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo antes indicado, la parte actora solicita que la Sala ordene su reintegro al cargo que ocupaba en la entidad demandada junto con el pago de los salarios caídos que se generen desde la fecha de su desvinculación hasta que se realice su reincorporación, incluyendo todos los derechos y prerrogativas que le correspondan conforme a la Ley.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial manifiesta que **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ** laboró en la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional adscrita al Ministerio de la Presidencia desde el 16 de enero de 2017, luego de haber cumplido su curso de Inteligencia, periodo en el que se desempeñó con competencia, lealtad, moralidad en el cargo, cumpliendo siempre con sus funciones, sin haber sido sancionada por alguna falta al Reglamento Disciplinario.

Aunado a lo anterior, señala la activadora judicial que no es una funcionaria de libre nombramiento y remoción; ya que de conformidad con la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, goza del régimen de estabilidad laboral reconocido a los servidores públicos, sin perder de vista que no ejercía ningún cargo de mando ni jurisdicción.

Por último, manifiesta en su libelo que todos estos planteamientos eran de conocimiento de la entidad demandada; sin embargo, desconocieron el régimen de estabilidad laboral que la amparaba, por lo que la decisión adoptada por el Ministerio de la Presidencia deviene en arbitraria e ilegal.

II. DISPOSICIONES LEGALES INVOCADAS COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

En cuanto a los preceptos legales vulnerados con la emisión del acto administrativo impugnado, la parte actora, **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ** invoca las siguientes normas:

- Los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, Que Establecía un Régimen de Estabilidad Laboral para los Servidores Públicos, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, los cuales establecían que los funcionarios al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos (2) años continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna de las Carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política, gozaban de estabilidad laboral; y que de ser destituidos de sus cargos sin que mediara causa justificada para ello, tendrían derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto el pago de una indemnización; y
- El artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, que dispone que las Autoridades están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, quien actúa en defensa del acto administrativo impugnado, mediante la Vista Fiscal N°1110 de 20 de octubre de 2020, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

El Agente del Ministerio Público sustenta su posición en que la

70

desvinculación de **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ** fue basada en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo para nombrar y remover libremente a todos aquellos funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos.

Continúa señalando el Procurador de la Administración que la actora no acreditó encontrarse amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial, siendo ésta la razón por la que estaba sujeta a la potestad de la autoridad nominadora, de ahí que no fuera necesario invocar causal alguna.

A su vez, indica que la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 ya se encontraba derogada a la fecha de la desvinculación de **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ**, por lo que la accionante incurre en un error al alegar que gozaba de la estabilidad laboral que otorgaba dicha excerpta legal a los servidores públicos.

Finalmente, argumenta que se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en el acto administrativo demandado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante la Vista 039 de 21 de enero de 2021, el Procurador de la Administración presenta su alegato de conclusión, en el que mantiene la opinión vertida en la Vista 1110 de 20 de octubre de 2020, mediante la cual solicita se declare la legalidad de los actos administrativos impugnados y se desestimen las pretensiones de la recurrente (Cfr. fojas 61-64 del expediente judicial).

Por su parte, la apoderada judicial de **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ**, mediante escrito presentado el 20 de enero de 2021, reitera su solicitud que la Sala Tercera declare que el decreto de personal acusado deviene en ilegal por vulnerar las disposiciones normativas esbozadas en la Demanda (Cfr. fojas 55-60 del expediente judicial).

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales correspondientes, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está consagrada en el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República; en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial.

En el caso bajo estudio, la pretensión de **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ**, es que se declare la nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, dictado por el Ministerio de la Presidencia, así como también su acto confirmatorio.

Observa la Sala que, la parte actora argumenta que el acto administrativo impugnado quebranta de manera directa por omisión, los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, toda vez que el Ministerio de la Presidencia obvió el régimen de estabilidad laboral reconocido a su favor en función de los más de dos (2) años que tenía al servicio de la entidad demandada.

De igual forma, alega que la actuación desplegada por dicha institución conculca de manera directa por omisión el artículo 117 de la Constitución Política de Panamá.

Sobre este punto, esta Magistratura debe aclarar que tal y como se ha dejado por sentado en senda jurisprudencia, por mandato de nuestra Carta Magna, le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la revisión de los actos que son confrontados contra normas de rango constitucional, por lo que a esta Corporación de Justicia le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas.

72

Es por lo anterior, que esta Colegiatura se abstendrá de analizar el cargo de infracción alegado en relación al artículo 17 de la Constitución Política.

Por otra parte, observa el Tribunal que el resto de las normas que conforman el apartado de "*DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN*" lo son los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, los cuales, según expone la actora, fueron vulnerados de manera directa por omisión al pasar por alto la protección a la estabilidad laboral de los servidores públicos y su derecho al reintegro al cargo que ocupaba y al pago de la indemnización reconocido en la referida excerpta.

Ahora bien, advierte este Tribunal Colegiado que la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; es decir, **antes de la emisión del Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019**, objeto de reparo, por lo que las normas invocadas por la activadora judicial no son aplicables al caso que nos ocupa, toda vez que carecen de validez jurídica.

En este contexto, esta Corporación de Justicia estima pertinente aclarar que la sola derogatoria de un cuerpo normativo no extingue sus efectos, ya que los mismos pueden continuar surtiéndose en el curso del tiempo, bajo lo que se conoce como la "*ultractividad de la ley*", consistente en la aplicación de la ley que se encontraba vigente al momento en que se dieron los hechos, aunque la norma haya sido derogada después, en función del principio "*Tempus regit actus*".

De igual forma, una ley derogada puede recobrar su vigencia si su contenido se encuentra reproducido en una ley nueva, herramienta jurídica que en la doctrina se conoce como "*reviviscencia de la ley*", consagrada en el artículo 37 del Código Civil de Panamá, que señala:

"Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor."

No obstante lo anterior, como quiera que el hecho que ha dado origen a la

causa que nos ocupa es la emisión del Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, ninguna de las figuras jurídicas previamente planteadas son aplicables, toda vez que el acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad de esta Judicatura fue proferido cuando ya se encontraban derogados los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que constituyen las únicas normas invocadas como trasgredidas en la Acción ensayada por la parte actora.

Lo anterior, nos permite colegir que la activadora judicial no rebatió en debida forma la presunción de legalidad que reviste al Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, puesto que sus argumentos versan únicamente sobre normas cuya validez jurídica no es dable analizar en el presente negocio jurídico, recordando que es deber de quien activa la vía jurisdiccional delimitar los preceptos normativos que se atribuyen son vulnerados con el acto administrativo dictado por la Administración Pública, y que éstos sean susceptibles de análisis por parte de esta Colegiatura.

Bajo este orden de ideas, debemos indicar que si bien es cierto que quien acude a esta instancia tiene por finalidad obtener un pronunciamiento por parte del Tribunal, ello no es óbice para que la parte recurrente estructure de forma adecuada su Demanda, mucho más aún lo concerniente al apartado de las normas que estima infringidas, **pues es el marco regulatorio sobre el cual esta Sala debe efectuar el examen de legalidad.**

Así las cosas, no puede este Tribunal emprender la búsqueda de cuáles disposiciones legales serían las aplicables a la controversia, toda vez que ello excede el rol que le compete a esta Sala, siendo esta la razón por la que estimamos que la demandante no logró cuestionar en debida forma ni mucho menos acreditar la ilegalidad del acto administrativo objeto de reparo.

Cabe destacar, que en razón de los principios del Derecho Administrativo y considerando que se trata de un Proceso de única instancia, si bien el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial deben atenderse con ausencia de formalismos, simplificación de trámites y bajo una

economía procesal, lo cierto es que no se puede relevar al titular litigioso de invocar en debida forma las normas que considera quebrantan el ordenamiento jurídico, mismas que deben encontrarse vigentes conforme a los hechos suscitados, a fin de realizar un examen de legalidad acorde a Derecho.

Ante la realidad procesal descrita, esta Magistratura se ve en la posición de desestimar la pretensión de **LORENA MASSIEL RIOS MIRANDA DE JIMENEZ**, ya que no probó los cargos de infracción invocados en su demanda, en virtud que los mismos versan sobre normas que se encontraban derogadas al momento en que dictó el decreto de personal impugnado, prevaleciendo de esta forma la presunción de legalidad del acto administrativo objeto de reparo.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°558 de 26 de agosto de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, ni su acto confirmatorio, y **NIEGA** el resto de las pretensiones. Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 12 DE abril DE 20 21

A LAS 2:37 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


Firma