

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013).

**VISTOS:**

El licenciado Carlos Ayala, actuando en representación de FELICIO SOLÍS, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N° 238 del 7 de octubre de 2009, emitido por la Asamblea Nacional, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la resolución de 11 de marzo de 2010 (f.31), se admite la demanda de plena jurisdicción incoada, y se ordena su traslado al Procurador de la Administración, así como al Presidente de la Asamblea Nacional, como Ente demandado, para que rindiese el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

**I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

El acto administrativo demandado, lo representa el Resuelto N° 238 del 7 de octubre de 2009, emitido por la Asamblea Nacional, en cuya parte resolutive se dispuso lo siguiente:

**“PRIMERO: DESACREDITAR** del Régimen de Carrera de Servicio Legislativo a **FELICIO SOLÍS**, con cédula de identidad número 7-63-900, seguro social número 112-1641, adscrito al régimen de carrera de servicio legislativo con el cargo de **CONTADOR II** y nombrado en

el cargo de **ASISTENTE ADMINISTRATIVO**, planilla 2, posición 2914.

**SEGUNDO:** Deja sin efecto el certificado N° 098, expedido a favor de **FELICIO SOLÍS**.

...”

Contra el acto administrativo demandado ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el afectado con la decisión del superior, promovió y sustentó recurso de apelación; mismo que fue resuelto por medio de la Resolución N° 027 de 10 de diciembre de 2009, manteniéndose el Resuelto impugnado, y en consecuencia, se agota así, la vía gubernativa.

## **II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA**

La parte actora solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N° 238 del 7 de octubre de 2009, emitido por el Presidente de la Asamblea Nacional, así como su acto confirmatorio, contenido en la Resolución N° 027 de 10 de diciembre de 2009, emitida por el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.

Que a consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Asamblea Nacional, el reestablecimiento de la condición de servidor público de carrera de servicio legislativo del demandante.

## **III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA**

El licenciado Carlos Ayala, apoderado judicial del recurrente, plantea como principales hechos u omisiones de la acción, los siguientes:

**“PRIMERO:** Felicio Solís es pensionado de la Caja de Seguro Social desde el Año 2008 y es funcionario de la Asamblea Nacional con categoría de carrera de servicio legislativo desde 1998.

**SEGUNDO:** En aplicación de las normas contenidas en la Ley 12 de 1998 sobre Carrera del Servicio Legislativo, y la Ley 16 de 2008, mi cliente fue incorporado a esa carrera, en el año 2008, previa verificación de que reunía los requisitos del cargo, tal como ordenan las normas descritas.

**TERCERO:** El Presidente de la Asamblea Nacional ha interpretado que el artículo 134 de la Ley 9 de 1994, reformado por el artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que declara la exclusión de los servidores públicos jubilados y pensionados del sistema de carrera administrativa, le es aplicable a mi cliente y en virtud de ello ha dictado el acto administrativo impugnado.

**CUARTO:** El acto administrativo impugnado viola el principio de legalidad que debe regir en la administración pública, además de desconocer derechos adquiridos y deja de aplicar un conjunto de normas legales vigentes, por lo que procede su declaratoria de nulidad.

**QUINTO:** La “desacreditación” de la carrera de servicio legislativo no existe como acción de recursos humanos de acuerdo a la Ley 12 de 1998, sobre carrera de servicio legislativo, ni el Presidente de la Asamblea Nacional está facultado para aplicar semejante acción administrativa; la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo en general, establece procedimientos para anular actos procedimientos que no fueron aplicados en el presente caso. Las mismas personas que revisaron el expediente de mi cliente para excluirlo de la carrera legislativa, decidieron en segunda instancia en grado de apelación, mantener la exclusión decretada por el Presidente en base a la gestión previa de ellos mismos; etc. Todas estas anomalías son de tal gravedad que obligan a declarar la nulidad del acto impugnado.

**SEXTO:** Una vez notificado de la acción ilegal de su exclusión de la carrera de servicio legislativo, mi cliente interpuso en tiempo oportuno, recurso de apelación con advertencia de inconstitucionalidad ante el Consejo de Carrera de Servicio Legislativo, quien le ha respondido mediante Resolución N° 027 de 10 de diciembre de 2009 que mantiene la decisión en todas sus partes.

**SÉPTIMO:** Habiendo agotado los procedimientos correspondientes en la vía gubernativa, procede invocar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo a fin de revocar el acto administrativo demandado, previa demostración de su ilegalidad.”

#### **IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN**

El apoderado judicial del actor, licenciado Montero, estima violadas las siguientes disposiciones legales y el concepto en que lo han sido:

##### Ley N° 12 de 10 de febrero de 1998

- Artículo 6, en concepto de violación, por desviación de poder.
- Artículo 17, en concepto de violación directa por falta de aplicación.
- Artículo 92, en concepto de violación, por interpretación errónea.

##### Ley N° 9 de 20 de junio de 1994

- Artículo 134, reformado por el artículo 13 de la Ley N° 43 de 30 de julio de 2009, en concepto de violación, por interpretación errónea.

##### Ley N° 38 de 31 de julio de 2000

- Artículo 62, en concepto de violación directa, por comisión.

##### Código Civil

- Artículo 3, en concepto de violación directa, por comisión.

##### Código Judicial

- Artículo 2558, en concepto de violación directa, por comisión.

#### V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En el respectivo informe explicativo de conducta, visible a fojas 34 y 35 del presente infolio judicial, y recibido en la Secretaría de la Sala Tercera, el día 24 de marzo de 2010, tal como consta en el sello de recepción, el Presidente de la Asamblea Nacional, manifiesta las circunstancias fácticas y jurídicas que motivaron la desacreditación del régimen de carrera del servicio legislativo del hoy demandante, FELICIO SOLÍS, del cargo de Contador II, y nombrado en el cargo de Asistente Administrativo, en la Planilla 2, Posición N° 2914.

#### VI. DESCARGOS DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En Vista Número 1398 de 28 de diciembre de 2010 (fs.56 a 60), el Procurador de la Administración, al analizar la demanda traída a esta instancia jurisdiccional, sostiene que la normativa utilizada para sustentar el acto administrativo acusado de ilegal, es la correcta, ya que las probanzas del recaudo, dan cuenta que el demandante se encontraba en goce de su pensión de vejez, condición ésta que lo coloca expresamente en la disposición 13 de la Ley N° 43 de 2009, que modifica el artículo 134 de la Ley N° 9 de 1994.

Por ello, el Procurador de la Administración solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, declaren legal el acto recurrido, emitido por el Presidente de la Asamblea Nacional, y su acto confirmatorio; y en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones anexadas con la demanda de plena jurisdicción incoada.

#### VII. ALEGATO DE CONCLUSIÓN

En cumplimiento al procedimiento establecido, la parte actora incorpora al cuadernillo de marras, alegato de conclusión visible de fojas 118 a 121, en el cual se ratifica de los hechos u omisiones planteados en el líbello de demanda; así como de las normas consideradas vulneradas por la expedición del acto administrativo impugnado.

Igualmente, previo al análisis de rigor, peticiona a la Sala la declaratoria de nulidad por ilegal de la actuación arbitraria de la Entidad recurrida.

### **VIII. DECISIÓN DE LA SALA**

Evacuados los trámites de Ley, y encontrándose el presente proceso en estado decisorio, esta Magistratura procede a resolver la presente controversia, previas las siguientes consideraciones.

El acto administrativo sujeto a análisis ante esta Superioridad y cuya ilegalidad se pretende, lo constituye el Resuelto N° 238 de 7 de octubre de 2009, emitido por el Presidente de la Asamblea Nacional, mediante el cual se resolvió: *“desacreditar del Régimen de Carrera de Servicio Legislativo a FELICIO SOLÍS, con cédula de identidad número 7-63-900, seguro social número 112-1641, adscrito al régimen de carrera de servicio legislativo con el cargo de Contador II y nombrado en el cargo de asistente administrativo, planilla 2, posición 2914. Y también, dejó sin efecto el Certificado N° 098, expedido a favor de FELICIO SOLÍS”*, con fundamento en la Ley N° 12 de 10 de febrero de 1998, modificada por la Ley N° 16 de 8 de febrero de 2008; la Resolución N° 19 de 24 de marzo de 2009; la Resolución N° 21 de 21 de abril de 2009 y, la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984.

Dicho acto administrativo, fue motivo de interposición del recurso de apelación, mismo que fue resuelto por medio de la Resolución N° 027 de 10 de diciembre de 2009, con la cual se negó el recurso de alzada y se mantuvo la decisión original, dando paso a la demanda contencioso administrativa sujeta a análisis por esta Sala.

Como disposiciones invocadas en el líbelo de demanda, el recurrente sostiene la vulneración de los artículos 6, en concepto de violación, por desviación de poder; artículo 17, en concepto de violación directa por falta de aplicación; y artículo 92, en concepto de violación, por interpretación errónea, de la Ley N° 12 de 10 de febrero de 1998. Así como de los artículo 134, reformado por el artículo 13 de la Ley N° 43 de 30 de julio de 2009, en concepto de

violación, por interpretación errónea, de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994; artículo 62, en concepto de violación directa, por comisión, de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; artículo 3, en concepto de violación directa, por comisión, del Código Civil; y del artículo 2558, en concepto de violación directa, por comisión, del Código Judicial.

Ante este escenario conceptual normativo, concebido por la parte actora, la Sala afirma que los cargos de infracción incoados sobre las normas precedentes no se encuentran probados, toda vez que el demandante, tal como consta en el recaudo probatorio inserto al infolio judicial y al cuadernillo de antecedentes, que el mismo goza de pensión de vejez desde el año 2008, tal como se aprecia en certificación expedida por la Caja de Seguro Social, identificada con el número de Oficio DG-N-604-2009 de 28 de agosto de 2009.

Esta Magistratura observa que el artículo 88 de la Ley N° 12 de 1998, establece que lo que no contemple la Ley de Carrera de Servicio Legislativo, se regulará por las normas de la Ley de Carrera Administrativa. Así, la Sala advierte que el artículo 13 de la Ley N° 43 de 2009, que a su vez modifica el artículo 134 de la Ley N° 9 de 1994, es prístino al señalar que :

**“Artículo 13.** El artículo 134 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 queda así:

**Artículo 134.** Los servidores públicos de Carrera Administrativa se regirán por las regulaciones establecidas en la Ley de la Caja de Seguro Social o en leyes especiales para los efectos de jubilación e invalidez.

El servidor público de Carrera Administrativa que se acoja a jubilación o pensión será desacreditado del Régimen de la Carrera Administrativa.” (el subrayado es de esta Sala)

En este mismo orden, la Ley N° 43 de 2009, reformó ciertos artículos de la Ley N° 9 de 1994, y por ende, es esta primera Ley la que entra a regular toda actividad que desarrolla la actividad de la Carrera Administrativa; en consecuencia, la Ley que fue aplicable al punto controvertido. Es así que, en la reforma contenida en la Ley N° 43 de 2009, se estableció el procedimiento de desacreditación de los funcionarios públicos, del régimen de Carrera Administrativa, que se habían acogido a jubilación, o en este caso en particular, a pensión.

En reiteradas ocasiones, esta Sala ha manifestado que al existir una Ley especial (en este caso la Ley N° 43 de 2009), aplicable al asunto en controversia, no puede, luego entonces, procederse a aplicar una disposición de carácter general, tal cual se deja entrever, en las disposiciones que el demandante alega se han infringido.

Para una mejor ilustración, procederemos a citar el fallo de 4 de agosto de 2005, en el cual la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

“...  
Luego de examinadas las violaciones alegadas y los argumentos en que se sustentan, la Sala le concede la razón a la Procuradora de la Administración Suplente que conceptúa que el artículo 75, numeral 12 de la Ley 106 de 1973, derogó tácitamente los artículos 1057-N al 1057-Q del Código Fiscal, **en atención a la regla de hermenéutica legal contenida en el artículo 36 del Código Civil, según la cual se estima insubsistente una disposición legal por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores.** Y es que la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal resulta especial, ya que expresamente municipaliza el impuesto sobre casas de alojamiento ocasional, de modo que, a juicio de la Sala, el hecho de que no se hayan derogado expresamente las señaladas disposiciones contenidas en el Código Fiscal que dieron carácter nacional a ese impuesto, ello no concede margen para que se mantenga la subsistencia de una norma legal cuando con posterioridad se ha expedido una norma que regula de manera especial la misma situación jurídica, como lo es la Ley Sobre Régimen Municipal.  
...” (El resaltado es de la Sala)

Respecto a los señalamiento de infracción promovidos por la parte actora, la Sala conceptúa que la Ley N° 43 de 2009, que es de vigencia posterior a la Ley N° 9 de 1994, estableció un marco regulatorio especial, siendo que las reglas de hermenéutica legal indican, que ley especial y posterior debe prevalecer en su aplicación, y por tanto, dicha Ley N° 43 de 2009, no podía ser desconocida por la Asamblea Nacional de Diputados, al momento de resolver sobre la desacreditación del régimen de carrera administrativa, del señor FELICIO SOLÍS VARGAS.

Cabe reiterar que, la decisión adoptada por la Asamblea Nacional de Diputados, se fundamentó en la facultad que le otorga el artículo 13 de la Ley N° 43 de 30 de julio de 2009, de desacreditar al servidor público de Carrera

Administrativa que se acoja a jubilación o pensión, del Régimen de la Carrera Administrativa.

Por lo expuesto, este Tribunal Colegiado advierte que la desacreditación surtida al demandante del régimen de carrera administrativa, se dio de conformidad con nuestro ordenamiento positivo, sobre la base de que el mismo, gozaba de pensión otorgada por la Caja de Seguro Social, por lo que no se aprecia conculcación alguna de las disposiciones legales mencionadas en la demanda.

En virtud de lo expresado, la Sala Tercera (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 Resuelto N° 238 del 7 de octubre de 2009, emitido por la Asamblea Nacional de Diputados, así como tampoco lo es su acto confirmatorio; y, por tanto, **NIEGA** las pretensiones contenidas en el líbello de demanda.

**NOTIFÍQUESE,**

*Victor L. Benavides P.*  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**

*Luis Ramón Fábrega S.*  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

*Alejandro Moncada Luna*  
**ALEJANDRO MONCADA LUNA**

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 4 DE SEPTIEMBRE  
DE 2013 A LAS 4:00 PM  
DE LA JARDE A [illegible]  
*[Signature]*  
[illegible]