

~~290~~  
304



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, ha interpuesto Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en el que incurrió el Ministerio de Presidencia, al no dar respuesta a la solicitud de reintegro de su representada.

**I. ANTECEDENTES.**

En los hechos presentados por el apoderado judicial de la demandante señala que la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, fue nombrada en el Servicio de Protección Institucional adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República, mediante el Decreto de Personal No. 595 de 2 de agosto de 2011, como personal permanente juramentado y desempeñando el cargo de Guardia Presidencial, en la Posición 8341, Código de Cargo 8024030.

Sostiene que, por errores y malentendidos incurridos por la Fiscalía Especializadas en Delitos relacionados con Drogas de la Provincia de Colón y Guna Yala, se incoaron sumarias entre otras personas, entre estos de la

accionante, por supuestamente incurrir en delitos contra el Orden Económico, en modalidad de Delito de Blanqueo de Capitales y contra la Seguridad Colectiva, "Delitos relacionados con Drogas". Dictando dicha Fiscalía la Resolución de 21 de mayo de 2014, por medio de la cual **ordenó la suspensión del ejercicio del cargo público** juramentando que desempeñaba la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez en el Servicio de Protección Institucional, la cual fue comunicada al Director General de dicha institución, mediante el Oficio No. 1520, en la que adjunta la Resolución referida.

Manifiesta que, al momento en que se dictó la **medida de suspensión** del cargo por la Agencia de Instrucción, la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez tenía cerca de tres (3) años continuos e ininterrumpidos de prestar servicios en la entidad mencionada, habiéndose desempeñado en el cargo de Guardia Presidencial, con eficiencia, profesionalidad, tesón, lealtad, vocación de servicio, valor, honestidad y en el fiel cumplimiento a sus deberes, demostrando respeto a la Constitución y a la Ley.

Señala, que el Juzgado Tercero de Circuito Penal, del Circuito Judicial de Colón, mediante la Sentencia Mixta No. 12 de 5 de octubre de 2015, absolvió a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez de los cargos endilgados en su contra, encontrándose la misma en firme y ejecutoriada; y procedió a levantar la medida de suspensión del cargo decretada contra la funcionaria procesada, lo que fue comunicado mediante el Oficio No.1295 de 31 de agosto de 2017 y recibido en la Institución de Protección Institucional.

Alega, que si bien se absolvió a la recurrente por medio de la Sentencia antes mencionada, por cuestiones de procedimiento y recurrencias, no se ordenó la cancelación o levantamiento de la suspensión de manera inmediata, sino hasta el 31 de agosto de 2017, es decir, dos (2) años después cuando se ordena su levantamiento, al ser comunicada la decisión el Director General de la Institución.

Menciona que a pesar de ordenarse el levantamiento de la medida provisional de suspensión, al Director General del Servicio de Protección

299  
305

Institucional, no cumplió con lo ordenado y, por ende, no reintegró a la funcionaria al cargo correspondiente. Razón por la cual, la accionante presenta solicitud ante el Ministro de Presidencia, el día 13 de octubre de 2017, para que fuera reintegrada como Guardia Presidencial en el Servicio de Protección Institucional; sin embargo, la entidad requerida no contestó dentro del término de los dos (2) meses, constituyéndose el fenómeno jurídico conocido en la legislación y en la doctrina, como silencio administrativo negativo, lo que le permitió recurrir ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por último agrega que, la demandante presentó a través de su apoderado judicial, en varias ocasiones peticiones requiriéndole a la Institución de Protección Institucional, una contestación a la solicitud de reintegro, sin recibir respuesta oportuna a ello.

## **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

De un estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- **Del Decreto Ley No. 6 de 18 de agosto de 1999, Orgánica del Servicio de Protección Institucional.**
  - El artículo 48-A (crea la Carrera del Servicio de Protección Institucional), en concepto de violación directa por omisión.
  - El artículo 62 (acciones de personal que son competencia del Presidente de la República, en conjunto con el Ministro del ramo respectivo), en concepto de violación directa por comisión.
  - Los artículos 82-A y B (derecho al pago de los salarios caídos, para los servidores públicos de carrera destituidos o separados; y reintegrados por orden judicial), en concepto de violación directa por omisión.

300  
306

~~304~~  
307

- Los artículos 109 y 111, literal a (derechos de los cuales gozan los miembros de carrera policial, que laboren el Servicio de Protección Institucional), en concepto de violación directa por omisión.
- **De la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.**
  - El artículo 34 (principios que fundamentan la actuación pública), en concepto de violación directa por omisión.

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en que, se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, por ser una servidora pública de carrera debidamente juramentada, a la que se le negó poder ejercer su cargo, luego que el Juzgado Tercero de Circuito, Ramo Penal, ordenara levantar la medida de suspensión impuesta mientras se surtía el proceso penal que se le seguía, por incurrir en un supuesto delito contra el orden económico y en uno relacionado con drogas; razón por la cual, el Servicio de Protección Institucional, adscrito al Ministerio de la Presidencia, viola el debido proceso y el principio de estricta legalidad, al no acatar lo ordenado.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

Se observa a foja 60 del expediente, se remite el informe explicativo de conducta, remitido por el Ministro de la Presidencia, Encargado, en el que inicialmente se señala que la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, ingresó en el Servicio de Protección Institucional, por medio del Decreto de Personal No. 595 de 2 de agosto de 2011.

Por otro lado, manifiesta que la entidad demandada a través de la Resolución No. 108 de 23 de mayo de 2014, decidió dar de baja definitiva a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, por faltar al Reglamento de Disciplina y Honor del Servicio de Protección Institucional, el cual en el numeral 5 y 20 del artículo 109 del Decreto Ejecutivo No.61 de 11 de abril de 2006, señala que por

razones de seguridad en el caso de aquellas unidades que por su conducta o estado mental representen un peligro y por la comisión de actos denigrantes, deshonestos e inmorales; por lo que en virtud de lo anterior, mediante el Decreto de Personal No. 394 de 11 de junio de 2014, se destituyó del cargo, dándose la baja definitiva dentro de la institución.

Manifiesta que, el apoderado especial de la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, a través de memorial solicitó el reintegro al cargo, en virtud de la misma fue absuelta por el Juzgado Tercero de lo Penal del Circuito Judicial de la Provincia de Colón, en Sentencia Mixta No. 12 de 5 de octubre de 2015, dentro del proceso seguido por el delito contra el orden económico, en la modalidad de blanqueo de capitales.

Sostiene que, en base a lo anterior el Ministerio de la Presidencia actuó conforme a derecho y resolvió luego de un análisis respectivo negar la solicitud impetrada por el apoderado legal de la señora Palacio, mediante la Resolución N°92 de 23 de abril de 2018, contrario a lo que señala la demandante en el sentido que la misma no fue contestada y que se configuró el silencio administrativo.

#### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No. 1808 de 23 de noviembre de 2018, visible a fojas 61 a 68 del dossier, les solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por la recurrente, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Señala que, de las constancias procesales y los argumentos del apoderado judicial de la parte actora, se tiene que la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez fue suspendida del cargo que ocupaba como Guardia Presidencial en el Servicio de Protección Institucional, como consecuencia de la orden decretada a través de la Resolución de 21 de mayo de 2014, por la Fiscalía Delegada Especializada en Delitos relacionados con Drogas de la Provincia de Colón, por supuestos delitos de Orden Económico, en su modalidad de delito de Blanqueo de Capitales y

~~308~~  
309

contra la Seguridad Colectiva; no obstante, el Juzgado Tercero de Circuito, Ramo Penal, de Circuito Judicial de Colón, luego de valorar las sumarias incoadas en contra de la acusada, mediante la Sentencia Mixta No.12 de 5 de octubre de 2015, la absolvió de los cargos que le atribuían por los dos (2) ilícitos mencionados; decisión que, según expone, fue comunicada a la entidad demandada por medio del Oficio 1295 de 31 de agosto de 2017, de ahí que lo que correspondía era proceder con el reintegro de la funcionaria.

Sin menoscabo de lo anterior, manifiesta que, dentro del expediente también consta que el Servicio de Protección Institucional emitió la Resolución 108 de 23 de mayo de 2014, a través de la cual dio de baja definitiva a la demandante, por haber faltado al artículo 109, numerales 5 y 20 del Reglamento de Disciplina y Honor de dicha entidad, relativo a las razones de seguridad en el caso de aquellos miembros de la institución que por motivo de su conducta o estado mental representan un peligro, y por actos denigrantes, deshonestos e inmorales; lo que conllevó a que por medio del Decreto de Personal 394 de 11 de junio de 2014, que se le destituyera, configurándose la baja definitiva del cargo.

Manifiesta que, la señora Kenia Mayrín Palacio Martínez, no fue suspendida de la posición que ocupaba en el Servicio de Protección Institucional, como una medida provisional producto del proceso que se le siguió en la esfera penal, sino que la misma fue dada de baja definitiva y, en consecuencia, destituida de la Guardia Presidencial del Servicio de Protección Institucional por incurrir en la comisión de una causal de naturaleza disciplinaria contenida en el Reglamento de Disciplina y Honor de esa entidad; motivo por el cual mal puede pretender la actora solicitar que se ordene su reintegro fundamentando su petición en la absolución que pudo haberse decretado en la esfera penal, máxime cuando tal como lo manifestó la entidad demandada, el Decreto de Personal No. 394 de 11 de junio de 2014, fue el acto administrativo a través del cual se destituyó a la prenombrada del cargo que ocupaba.

302  
309

Sostiene que, las resultas dadas en la esfera administrativa son independientes a las originadas en la esfera penal; toda vez que las responsabilidades en base a causales disciplinarias no están sujetas al proceso penal al tratarse de dos (2) procesos independientes entre sí; por lo que no se pueden compaginar el poder disciplinario con el Derecho Penal; ya que aún cuando ambos son procedimientos de represión, el Derecho Penal se aplica a todas las personas, de ahí que las sanciones de esta naturaleza sean más graves; a diferencia del poder disciplinario, el cual sólo se impone a los funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de su cargo, siendo este supuesto el que se suscitó dentro del presente negocio jurídico.

Por otra parte, mantiene con respecto a la solicitud de silencio administrativo de la ex-servidora pública, que la misma más allá de permitirle el acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al haber transcurrido dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre lo peticionado, bajo ninguna circunstancia equivale al reconocimiento de la pretensión de la recurrente, por lo que estima que la misma debe ser desestimada.

#### **V. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

La señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, la cual siente su derecho afectado, en base a la negativa tácita por silencio administrativo, en el que supuestamente incurrió el Ministerio de la Presidencia, al no dar respuesta a su solicitud de reintegro, estando legitimada activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula, por ilegal, la actuación administrativa del Ministerio de la Presidencia, institución que ejerce la legitimación pasiva.

30E  
311

Señala la parte actora que la actuación de la Administración, no tomó en cuenta, las siguientes circunstancias:

1. El derecho a la estabilidad que le amparaba a la señora señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, por ser una servidora pública de carrera debidamente juramentada, del Servicio de Protección Institucional adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República.
2. La vulneración del debido proceso y el principio de estricta legalidad, ya que la institución demandada se negó a reintegrar sin justificación alguna a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, a quien el Juzgado Tercero de Circuito, Ramo Penal, levantó la medida provisional de suspensión en su contra, medida impuesta en su momento al ser procesada por la supuesta comisión de varios delitos, ya que la misma fue absuelta de los cargos endilgados en su contra, por medio de la Sentencia Mixta No. 12 de 5 de octubre de 2015, emitida por el Juzgado Tercero de Circuito en referencia.

De lo antes planteado, deducimos en el presente caso como problema jurídico a resolver: determinar si la entidad demandada está obligada a reintegrar a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez al cargo que ejercía como Guardia Presidencial, quien se encontraba **suspendida provisionalmente** mientras se realizaba el Proceso Penal instaurado en su contra de la funcionaria y otros, con el fin de determinar si era penalmente responsable o no de la comisión de delitos de Orden Económico y relacionados con Drogas, del cual fue absuelta por el Juzgado Tercero de Circuito, Ramo Penal.

Adentrándonos en el examen de legalidad del acto, es de lugar señalar que la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez ingresó en el Servicio de Protección Institucional, adscrito al Ministerio de la Presidencia, ocupando el cargo de Guardia Presidencial, según el Decreto de Personal No. 595 de 2 de agosto de 2011, del cual tomó posesión a partir del 1 de junio de 2011. (Cfr. fojas 80 a 83).

De las constancias procesales se observa que en atención al Proceso Penal que se inició, por la supuesta comisión de delitos Contra la Seguridad



Colectiva, en su modalidad de delito "Relacionado con Drogas" y Contra el Orden Económico, en su modalidad de "Delitos de Blanqueo de Capitales", instaurado en contra de la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez y otros, en que inicialmente la Fiscalía Delegada Especializada en Delitos Relacionados con Drogas de la Provincia de Colón y Kuna Yala, a través de la Resolución de 19 de mayo de 2014, busca la aprehensión de los implicados; no obstante, dicha Agencia de Instrucción mediante la Resolución de 21 de mayo de 2014, en cuanto a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, decidió suspenderla del cargo público que ejerce en el Servicio de Protección Institucional. (Cfr. fojas 93 a 100 y 104 a 112 del expediente).

Es importante destacar que, el Proceso Penal, que fue llevado por el Juzgado Tercero de lo Penal, del Circuito Judicial de la Provincia de Colón, que se le siguió a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez y otros fue decidido por medio de la Sentencia Mixta No. 12 de 5 de octubre de 2015, proferida por el Juzgado Tercero en mención, en el que absolvió a la funcionaria demandante; y como consecuencia de dicha decisión solicitó a través del Oficio N°1295 de 31 de agosto de 2017, al Director General del Servicio de Protección Institucional, el levantamiento de la medida de suspensión del cargo que ocupaba dicha funcionaria, como Guardia Presidencial.

Es de lugar mencionar que, todas las partes intervinientes en el Proceso Penal que se le siguió a la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez y otros, quedaron notificadas, de la Sentencia Mixta No. 12 de 5 de octubre de 2015, emitida por el Juzgado Tercero de lo Penal del Circuito Judicial de la Provincia de Colón, el día 7 de julio de 2016, de acuerdo con la Certificación S/N de 28 de agosto de 2019, emitida por la misma autoridad jurisdiccional, quedando en firme y ejecutoriada de la Sentencia referida, a partir de ese momento. (Cfr. foja 237 del expediente).

Ahora sin menoscabo de lo anterior, el Director General del Servicio de Protección Institucional, en el Informe de Conducta, que remitiera en su momento ante esta Corporación de Justicia, a fin de responder por su actuación dentro del

306  
312

proceso, indica que la condición laboral de la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, ha cambiado al haber sido dada de baja y removida de la institución, mediante la Resolución No. 108 de 23 de mayo de 2014, y el Decreto de Personal No. 394 de 11 de junio de 2014, respectivamente.

Atendiendo a la relevancia jurídica de este un suceso, esta Corporación de Justicia debe tomarlo en consideración al decidir las pretensiones de la accionante, **ya que luego de haberse suspendido a la funcionaria, se le desvinculó de la Administración Pública.**

Conforme a lo anterior, se hace constar que el acto demandado perdió su eficacia jurídica, ya que la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, perdió su condición de servidora pública del Servicio de Protección Institucional al ser destituida y dada de baja por el Servicio de Protección Institucional, por lo que, el reintegro que solicita, en razón del levantamiento de la medida de suspensión que se le impusiera, al culminar el proceso penal que se le siguió carece de objeto, al habersele aplicado una medida disciplinaria que termina con la relación laboral.

Cabe destacar que, con la destitución del cargo, pierde el estatus de la funcionaria pública del Servicio de Protección Institucional, adscrito al Ministerio de la Presidencia, no pudiendo aplicarse ninguna acción de personal posterior a este hecho, por lo que mal podría reintegrarse al cargo de Guardia Presidencial que solicita la parte actora.

Aunado a lo anterior, es oportuno mencionar que lo que intenta la parte actora con las reiteradas solicitudes de reintegro promovidas en la vía gubernativa es la de utilizar un medio no idóneo, como lo es la solicitud de reintegro para acudir a la vía jurisdiccional, con el objeto que se aborde dicha pretensión, en razón de una suspensión provisional que se le aplicó, **y cuyos efectos en la actualidad son ineficaces, al habersele destituido y dado de baja por medio de actos administrativos, que no se acreditan hayan perdido su legalidad y eficacia.**

De igual forma, debemos señalar que de nada serviría, que esta Sala se pronunciara sobre la nulidad del supuesto silencio administrativo en que incurre el

307

313

Ministerio de la Presidencia, al no contestar la solicitud de reintegro de la recurrente, si el efecto de dicha decisión no alcanzaría la destitución del cargo, por lo que se imposibilita que se reintegre a la exfuncionaria.

En razón de lo anteriormente expuesto, consideramos que en este caso se produce el fenómeno conocido como sustracción de materia que la doctrina ha definido como un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido.

Con relación a la inexistencia de la pretensión y la figura de sustracción de materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 30 de octubre de 1998, expresó lo siguiente:

"Para resolver, resulta pertinente hacer algunas anotaciones en torno al fenómeno procesal conocido como sustracción de materia. Siguiendo al autor Jorge Peyrano, el procesalista panameño Jorge Fábrega, define la sustracción de materia como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito' (PEYRANO, Jorge. Citado por FABREGA, Jorge. "La sustracción de materia", en Estudios Procesales. Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 1195)."

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que en la actualidad, carece de materia justiciable.

En consecuencia, la **SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Leonardo Pineda Palma,

305  
314

309  
315

actuando en nombre y representación de la señora Kenia Mayrin Palacio Martínez, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en el que incurrió el Ministerio de la Presidencia, al no dar respuesta a la solicitud de reintegro de su representada; y **ORDENA** el archivo del expediente.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 20 \_\_\_\_\_

A LAS \_\_\_\_\_ DE LA \_\_\_\_\_

A \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma