REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiuno (21) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Erasmo Elías Muñoz Marín, actuando en nombre y representación de **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal Fijo N°019 de 13 de febrero de 2020, emitido por el Instituto Panameño de Deportes, por medio del cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en esa Entidad, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

A través de la Providencia de 18 de mayo de 2021, visible a foja 18 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la entidad demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Demandante **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Resuelto de Personal Fijo N°019 de 13 de febrero de 2020, emitido por el Instituto Panameño de Deportes, a través del cual se resolvió lo siguiente:

> "**DECRETA**:
>
> **ARTÍCULO PRIMERO**: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, con cédula de identidad personal No.7-700-321, en el cargo de Administrador I, código de cargo N° 0013011, posición N°679, salario mensual de 2,000.00 con cargo a la partida No. 1.35.0.2.071.01.00.001, contenido en el Resuelto de Personal Fijo N° 57 DEL 13 DE JUNIO DE 2018.
>
> **ARTÍCULO SEGUNDO**: Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponde.
>
> **ARTÍCULO TERCERO:** Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación."

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, el Accionante solicita a la Sala Tercera que ordene su reintegro al cargo que ocupaba junto con el pago de los salarios dejados de percibir, desde el 28 de febrero de 2020, hasta el momento en el que se haga efectiva su restitución al puesto.

Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, el apoderado judicial de **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN** sostiene que su mandante inició labores en el Instituto Panameño de Deportes el 1 de julio de 2014 hasta el mes de agosto de 2016, momento en el que se le traslada al departamento de Fisioterapia, cuyas funciones comprendían la atención de atletas de alto rendimiento y de diferentes disciplinas deportivas.

Continúa explicando que posteriormente, en 2017, se le asigna para temas de carrera administrativa con el cargo de Técnico en Rehabilitación física, pues mantiene una Licenciatura en Educación Física y Maestría en Rehabilitación Física. Añade, que contra el acto administrativo que lo desvinculó, presenta recurso de reconsideración, el cual fue decidido por la Resolución N° 195-2020

D.G. de 17 de septiembre de 2020, recalcando que ha sido un servidor público comprometido con la entidad, tal como lo demuestran sus evaluaciones.

Seguidamente, indica que su representado se encontraba amparado por el régimen que establecía la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, para los servidores públicos; disposición legal que le otorga derechos adquiridos, como lo es la estabilidad laboral en el puesto que ocupaba, pues contaba con más de dos (2) años de servicio en la Entidad.

Finalmente, arguye que no existió causal disciplinaria que justificara su destitución; por consiguiente, no se cumple con las formalidades previstas en la Ley 38 de 2000.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

El recurrente manifiesta que, con la emisión del acto administrativo impugnado, se conculcan los siguientes preceptos normativos:

- El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que establecía que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados de forma permanente o eventual, transitorio o contingente, con dos (2) años continuos o más, gozaban de estabilidad laboral en su cargo y solo podía ser removidos salvo causa justificada prevista por Ley; y
- El artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, adoptado junto con sus modificaciones por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, que indica que el incumplimiento del procedimiento de destitución originará la nulidad de lo actuado, y que las imperfecciones en el documento de destitución impedirán que el mismo tenga efecto.

III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

El Director General del Instituto Panameño de Deportes, mediante la Nota N° DG-465-2021 de 26 de mayo de 2021, visible a foja 21 del Expediente Judicial, remitió el Informe Explicativo de Conducta, señalando que mediante Resuelto de

Personal Fijo N° 57 de 13 de junio de 2018, se nombra a **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, en el cargo de Administrador I; y mediante el Resuelto N°019 de 13 de febrero de 2020, fue desvinculado de su cargo, decisión que le fue notificada al Actor el 28 de febrero de 2020.

Bajo este contexto, sostiene el regente de la entidad que el Accionante era un funcionario de libre nombramiento y remoción, en consecuencia, no gozaba de estabilidad laboral alcanzada por una Ley formal de carrera o alguna Ley especial, lo que faculta a la autoridad nominadora de ejercer la facultad *"ad nutum"*, bajo la cual no es necesario que concurra una causal específica ni agotar un procedimiento interno.

IV.CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 1154 de 31 de agosto de 2021, solicita se declare que no es ilegal el Resuelto de Personal Fijo No. 19 de 13 de febrero de 2021, emitido por el Instituto Panameño de Deportes; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del Accionante.

El Representante del Ministerio Público alega que la desvinculación del Demandante encontró sustento en lo preceptuado en el artículo 300 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2 (numeral 4) del Texto Único de la Ley 9 de 1994 y el artículo 794 del Código Administrativo, puesto que **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN** no se encontraba amparado bajo el régimen especial que establece la Ley de Carrera Administrativa u otra Carrera, por lo que la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición que ocupaba.

Bajo este orden de ideas, acota que se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que el considerando del acto administrativo acusado establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución, por lo que solicita se declare que no es ilegal el resuelto de personal impugnado (Cfr. fojas 22-28 del expediente judicial).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 1499 de 25 de octubre de 2021, reitera, sin mayores variantes, la posición vertida en el escrito de contestación, esbozando, medularmente, que, de las pruebas admitidas y aportadas al expediente, el activador judicial no logró acreditar lo sustentado en su pretensión, por lo que solicita que se declare que no es ilegal el Resuelto de Personal Fijo No. 19 de 13 de febrero de 2021 (Cfr. fojas 35-42 del expediente judicial).

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos de las partes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

- **Competencia del Tribunal.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la demanda bajo estudio.

- **Acto Administrativo Objeto de Reparo.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye el Resuelto de Personal Fijo No. 19 de 13 de febrero de 2021, emitido por el Instituto Panameño de Deportes, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN** en el cargo que ocupaba como Administrador I en esa entidad.

- **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado Erasmo Elías Muñoz Marín, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **FRANCISCO**

GABRIEL MUÑOZ MARÍN, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➢ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye el Director General del Instituto Panameño de Deportes, representado por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado.

En este contexto, esta Magistratura advierte que el apoderado judicial de quien recurre censura la legalidad del Resuelto de Personal Fijo No. 19 de 13 de febrero de 2021, proferido por la entidad demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión transgrede el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; y el artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece la Carrera Administrativa, toda vez que su representado gozaba de estabilidad laboral porque contaba con más de dos (2) años de servicios continuos en la Institución demandada, por lo que era imperante la instauración de un procedimiento disciplinario para poder destituirlo.

Así las cosas, pasaremos a hacer una revisión y análisis de los fundamentos legales así como también de los elementos probatorios allegados al Proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón al Demandante.

- **Régimen de Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos otorgado por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.**

Primeramente, este Tribunal Colegiado considera importante aclarar con respecto a la violación del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establecía un régimen de estabilidad laboral para los funcionarios que contaban con dos (2) o más años de servicios continuos al Estado, que dicha excerpta fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

Bajo este marco de ideas, debemos señalar 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.

No obstante, como quiera que **el hecho que ha dado origen a la causa que nos ocupa es la emisión del** Resuelto de Personal Fijo No. 19 de 13 de febrero de 2021, **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 encontraba derogado** el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, por lo que tal precepto legal no es aplicable al caso que nos ocupa.

Respecto a la aplicabilidad de la derogada Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, esta Corporación de Justicia ha mantenido un criterio lineal y constante en sus pronunciamientos, tal como expondremos a continuación:

> "En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se le desconoce el derecho a la estabilidad, por contar con más de dos (2) años de servicios continuos e ininterrumpidos laborando en la institución demandada y la subsecuente violación del debido proceso al emitir el acto administrativo impugnado, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a una causal de destitución establecida en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías procesales que le asisten, garantizando así su derecho a la defensa.
>
> Adentrándonos en el examen de legalidad, debemos señalar que los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada por antigüedad en el cargo, en base a la Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral especial para los servidores públicos del Estado.
>
> En este aspecto, **es importante destacar que la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, que lo remueve del cargo de Inspector de Aduanas I, al señor Fernando Alberto Araúz De León objeto de examen por medio de esta vía jurisdiccional, quedó ejecutoriada con la notificación, el día 12 de julio de 2018, momento en el que la Ley 127 de 2013, que aduce el actor que le otorgaba estabilidad ya había sido derogada, con la promulgación de la Ley 23 de 2017, a partir del día 12 de mayo de 2017, por lo que no es aplicable al caso**."[1]

[1] Sentencia de 25 de junio de 2019, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Por los planteamientos previamente expuestos, se desestima el cargo de infracción del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, alegado por el demandante.

Aclarado lo anterior, de la revisión del Expediente Administrativo y del Expediente de Personal remitidos por el Instituto Panameño de Deportes, se observa que el señor **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, mediante el Resuelto de Personal Transitorio de Inversión N° 831 de 1 de agosto de 2014, fue nombrado en el cargo de Secretaria Ejecutiva III, con funciones de Administrador, en el Centro de Medicina Deportiva, bajo la Dirección Técnica de Deportes, cargo del cual tomó posesión el 1 de agosto de 2014 (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente administrativo).

A través del Resuelto de Personal Transitorio N°134 de 2 de enero de 2018, se nombró al Accionante en el cargo de Administrador I, en el Centro de Medicina Deportiva, bajo la Dirección Técnica de Deportes; posición que posteriormente fue designado dentro del personal fijo por medio del Resuelto N°57 de 13 de junio de 2018, de la cual tomó posesión el 16 de agosto de 2018; y ocupó hasta el momento en que fue desvinculado por medio del Resuelto de Personal Fijo N°019 de 13 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 27, 33, 42 y 43 del expediente administrativo).

Conforme a los antecedentes que reposan en el Expediente de Personal del Accionante, este Tribunal observa que **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN** no ingresó al Instituto Panameño de Deportes por algún procedimiento de selección de personal mediante un concurso de méritos, para ocupar la posición de Administrador; razón por la cual, el Demandante no gozaba de estabilidad en el cargo.

Se puede definir la estabilidad laboral de un servidor público, como la inamovilidad del cargo de la que goza un funcionario, en la que se le garantice que no puede ser removido de su puesto de trabajo discrecionalmente, salvo que

medie una causa justificada o previa instauración de un procedimiento disciplinario.

En la Administración Pública, existen distintos mecanismos bajo los cuales un servidor público puede obtener estabilidad laboral, ya sea porque:

-Son funcionarios de Carrera Administrativa o demás Carreras Públicas consagradas en la Constitución, lo cual implica que su ingreso al cargo está supeditado al cumplimiento del procedimiento y requisitos especiales previstos en la Ley; es decir, regido por un sistema de méritos y evaluación de aptitudes y capacidades;

-O bien por los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo dispone; es decir, aquellos en los que la Ley reconoce un régimen de estabilidad especial u otorga una protección laboral producto de una condición inherente al servidor público, que haya sido acreditada, como lo son, por ejemplo, los fueros por enfermedad, por discapacidad, sindical, gravidez, próximo a jubilación, entre otros.

Abordado lo anterior, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN** al Instituto Panameño de Deportes, al momento de emitirse el acto demandado, el mismo no se encontraba amparado ya sea por medio de una Ley formal de carrera o por alguna Ley especial que le confiriera tal condición, en consecuencia, no gozaba del derecho a la estabilidad laboral.

Aunado a lo anterior, estimamos conveniente acotar que el cargo de "Administrador" que ocupaba el señor **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, de conformidad con el Manual de General de Clase Ocupacional del Instituto Panameño de Deportes que reposa en la Dirección General de Carrera Administrativa, es una posición categorizada como "Jefe de Unidad", cuya tarea primordial es ***"realizar trabajos de coordinación, supervisión, control y trámite de las actividades administrativas y operativas que se realizan en una unidad o dependencia de la Institución"***.

En este contexto, la naturaleza de las tareas delegadas al cargo de Administrador consiste en lo siguiente:

> "**NATURALEZA DE LAS TAREAS**
>
> Planificar y programar permanentemente las actividades y tareas propias y del personal bajo su supervisión directa.
>
> Dirigir y coordinar directamente al personal inmediatamente dependiente.
>
> Ejecutar, personalmente, las tareas indelegables previstas en el puesto y aquellas afines al mismo, según sea necesario.
>
> Controlar y evaluar el desempeño, el avance de las actividades y el logro de resultados de la unidad organizativa a su cargo."

Así las cosas, de la descripción de las funciones inherentes al cargo de "Administrador", se desprende que es una posición de confianza tomando en cuenta la naturaleza de autoridad que lo reviste y las responsabilidades de supervisión, vigilancia y administración que le son atribuibles, siendo ésta la razón por la que tiene una vinculación mayor con el regente y con otros servidores en esferas de mando, dirección administrativa y fiscalización de la entidad.

Respecto a los puestos de confianza en el sector público, el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, *"Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017"*, en el artículo 2 (numeral 49) claramente define los enmarca como servidores públicos de libre nombramiento y remoción *"que no forman parte de ninguna carrera pública y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan".*

En consecuencia, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución "*ad nutum*"; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, situación que implica que el Director General del Instituto Panameño de Deportes al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el caso bajo estudio, en el que se pone de manifiesto en la parte motiva del Resuelto de Personal Fijo N°019 de 13 de febrero de 2020, que en lo pertinente indica:

> "Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, con cédula de identidad personal No. **7-700-321**, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.
>
> Que el ingreso del servidor público **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN** a esta institución, se produjo en virtud de la confianza que la autoridad nominadora depositó en él para el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, la cual ya no existe."

Bajo este contexto, este Tribunal observa que, en efecto, la Institución, expresó al Demandante las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto su nombramiento, al indicársele que era un funcionario de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 9 de 1994 *"que regula la Carrera Administrativa"*, decisión que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública.

En lo que respecta al marco legal para adoptar este tipo de acciones de personal, esta Superioridad debe señalar que, de acuerdo con el artículo 12 (numeral 2) del Texto Único de la Ley 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes y la Ley 50 de 2007, que la modifica, recae sobre el Director General de esa entidad *"realizar las acciones de personal que le confiere la Ley de Carrera Administrativa"*; potestad legal que lo faculta para adoptar decisiones como la contenida en el Resuelto de Personal Fijo N°019 de 13 de febrero de 2020, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento del señor **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**.

En igual línea de pensamiento, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o carrera administrativa, con excepción de los regímenes especiales, los fueros o protecciones laborales que la Ley reconoce, son de libre nombramiento y remoción, por lo que no es necesaria la instauración de un procedimiento disciplinario; en consecuencia, esta Magistratura considera que no se probó la infracción del artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, alegado por la parte actora.

61

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor **FRANCISCO GABRIEL MUÑOZ MARÍN**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.

En virtud de las consideraciones previas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Resuelto de Personal Fijo N°019 de 13 de febrero de 2020, emitido por el Instituto Panameño de Deportes, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se **NIEGAN** las demás pretensiones invocadas por el demandante.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Junio DE 20 22

A LAS 8:48 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1532 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 22 de Junio de 20 22

SECRETARIA