



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, nueve (09) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La Licenciada Elsie Álvarez, actuando en nombre y representación de **YASMÍN RÍOS**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Trámite Sumario para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020, dictada por la Autoridad para la Innovación Gubernamental, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La activadora judicial pretende se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020, dictada por la Autoridad para la Innovación Gubernamental, a través del cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **YASMÍN RÍOS**, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se reconozca el derecho adquirido de la condición de estabilidad de la prenombrada, y, por tanto, se ordene a su favor el pago de la indemnización correspondiente.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial manifiesta que **YASMÍN RÍOS** señala que su poderdante inició servicios

en la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), el 3 de enero de 2011, en el cargo de Coordinadora de Planes y Programas, llegando a ocupar la posición de Jefe de Servicios Generales de dicha Entidad; no obstante, en violación al Debido Proceso, se dejó sin efecto su nombramiento, decisión que fue recurrida por la Accionante, a fin que la Administración se rectificara en cuanto a su decisión, puesto que correspondía la previa comprobación de una causa incurrida, para desvincularla de su cargo, más aun ante el hecho que en su Expediente no hay constancias de antecedentes disciplinarios.

Aunado a lo anterior, señala la activadora judicial que no es una funcionaria de libre nombramiento y remoción, sino más bien una servidora pública en funciones con más de nueve (9) años de servicios, sin una relación directa ni de confianza con el Despacho Superior, amparada en el régimen de estabilidad laboral consagrado en la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, advirtiendo que aún ante la derogatoria de dicha excerpta, los derechos adquiridos con anterioridad no pueden desconocerse.

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, invoca las siguientes normas:

- El artículo 1 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, el cual establecía 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
- Los artículos 2 y 158 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado por el Decreto Ejecutivo

N°696 de 28 de diciembre de 2018, los cuales disponen, respectivamente, lo distintos tipos de servidores públicos, entre éstos, cuáles se enmarcan como de libre y nombramiento y remoción; y que el documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución.

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°1561 de 19 de septiembre de 2022, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal la Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020, emitida por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

El Agente del Ministerio Público sustenta su posición en que a **YASMÍN RÍOS** le fue aplicada la facultad discrecional de la autoridad nominadora, en este caso, el Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, al ser una servidora que no está adscrita a ninguna Carrera, pues no se observa en el Expediente que la actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal o concurso de méritos para adquirir el cargo que ocupaba, por lo que era una servidora de libre nombramiento y remoción cuya desvinculación no requería estar precedida de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Continúa señalando el Procurador de la Administración que se cumplió con el Principio de Debida Motivación, pues en el acto administrativo demandado se expusieron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **YASMÍN RÍOS**, respetándose así las garantías del debido proceso y derecho de defensa.

En otro orden de ideas, con respecto a la solicitud del pago de la indemnización, en virtud de su desvinculación, indica que la actora incurrió en una incongruencia al momento de determinar su pretensión, toda vez que la solicitud

de reintegro y del pago de una indemnización son excluyentes entre sí, aunado al hecho que esta última ha sido invocada de forma extemporánea, por prematura, toda vez que la misma opera a partir de la Sentencia que declare injustificada la destitución (Cfr. fojas 58-69 del expediente judicial).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La apoderada judicial de **YASMÍN RÍOS**, mediante escrito presentado el 21 de noviembre de 2022, reitera su solicitud que la Sala Tercera declare que el acto acusado deviene en ilegal (Cfr. fojas 78-80 del expediente judicial).

Mediante la Vista 1951 de 23 de noviembre de 2022, el Procurador de la Administración presenta su alegato de conclusión, en el que mantiene la opinión vertida en la Vista 1561 de 19 de septiembre de 2022, mediante la cual solicita se declare la legalidad de los actos administrativos impugnados y se desestimen las pretensiones de la recurrente (Cfr. fojas 81-85 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 **YASMÍN RÍOS**, es que se declare la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020, dictada por la Autoridad para la Innovación Gubernamental.

Observa la Sala que, la parte actora argumenta que el acto administrativo impugnado quebranta las normas invocadas en su Libelo, toda vez que la Autoridad para la Innovación Gubernamental ha desconocido 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, y que persiste aún con la derogatoria de la Ley 127 de 2013, motivo por el que ante su desvinculación injustificada le correspondía a la entidad efectuar el pago de las prestaciones laborales así como también de la indemnización.

Como quiera que la pretensión de quien acciona estriba en el pago de la indemnización producto de su desvinculación, este Tribunal realizará un examen, primeramente, del estatus laboral de **YASMÍN RÍOS**, a fin de constatar si gozaba de estabilidad en el cargo que ocupaba y poder determinar la legalidad o no de su desvinculación, lo cual es lo que dará cabida, eventualmente, al pago de dicha compensación.

Expediente Administrativo

Advierte el Tribunal que, de conformidad con las piezas que conforman el Expediente de Personal, **YASMÍN RÍOS**, por medio del Resuelto de Personal N° OIRH-022 de 3 de enero de 2011, fue nombrada en el cargo de Coordinador de Planes y Programas en la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, del cual tomó posesión ese mismo día (Cfr. fojas 128 y 129 del expediente administrativo).

Seguidamente, a través del Resuelto de Personal No. OIRH-92 de 13 de septiembre de 2016, **YASMÍN RÍOS** fue promovida al cargo de Jefe del Departamento de Servicios Generales de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, el cual empezó a regir a partir de su toma de posesión, efectuada el 15 de septiembre de 2016 (Cfr. fojas 130 y 132 del expediente administrativo).

Bajo este marco de ideas, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de **YASMÍN RÍOS** a la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, al momento de emitirse el acto demandado, la misma no se encontraba amparada 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.

En este sentido, se desprende que la Demandante ostentaba el estatus de

servidor público en funciones; es decir, que se encontraba ocupando un cargo que forma parte de la estructura institucional de forma permanente, manteniendo esa condición hasta que adquiriera la condición de Carrera o se le separara de la función pública, siendo este último escenario el que se dio en el Proceso bajo examen.

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, lo que conlleva a que la autoridad nominadora, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el caso en estudio, en el que se pone de manifiesto en la parte motiva de la Resolución Administrativa No. OIRH 013-2020 de 17 de julio de 2020, que en lo medular indica:

“...
Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública **YASMÍN RÍOS**, con cédula de identidad personal No. 4-160-267, que reposa en esta entidad gubernamental, ésta no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que la servidora pública **YASMÍN RÍOS** carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.”

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 7 (numeral 15) de la Ley No. 65 de 30 de octubre de 2009, recae sobre el Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, "*nombrar, destituir, trasladar, ascender, conceder licencias e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la Autoridad de conformidad con las disposiciones legales vigentes*", de lo que se colige que la decisión adoptada por éste se enmarca en las atribuciones que le fueron conferidas por Ley.

En este contexto, respecto a la inamovilidad alegada por la parte actora sustentada en el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que otorgaba un régimen especial de estabilidad laboral a los servidores públicos que contaban con dos (2) o más años de servicio al Estado, este Tribunal debe aclarar

lo siguiente:

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 de la Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020**, objeto de reparo, por lo que dicha excerpta no es aplicable al caso que nos ocupa por carecer de validez jurídica.

En este contexto, esta Corporación de Justicia estima pertinente advertir 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 de la **Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020**, ninguna de las figuras jurídicas previamente planteadas es aplicable, 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.

En lo que respecta a la aplicabilidad de las normas contenidas en la derogada Ley 127 de 2013, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado en

senda jurisprudencia bajo los siguientes términos:

“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 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. Además considera violentado el artículo 100 de la Resolución DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000, el cual establece las sanciones que se aplicarían por la comisión de una falta disciplinaria del reglamento interno del Ministerio de Economía y Finanzas.

En este aspecto, es importante destacar que el **Decreto de Personal N°234 de 3 de septiembre de 2019, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, que la remueve del cargo de Abogada III, a la señora Ivette Clarissa Vega Ruiz objeto de examen por medio de esta vía jurisdiccional, quedó ejecutoriada con la notificación, el día 12 de septiembre de 2019, momento en el que la Ley 127 de 2013, que aduce la actora 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.**

Debemos destacar que la parte actora tampoco acredita que la misma se encuentra amparada por una ley especial o carrera que le otorgue la estabilidad que alega haber perdido de forma ilegal, por lo que no se encuentra probada dicha alegación, aparte que no se observa que haya ingresado a la posición que ocupaba por medio de un concurso de méritos, por lo que no ostentaba dicho fuero de estabilidad en el cargo.

Cabe mencionar que, si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

...”¹

Lo anterior, nos permite colegir que la activadora judicial fue removida del cargo que ocupaba, por ser una funcionaria de libre nombramiento y remoción, al no encontrarse bajo el amparo o protección de alguna Ley que le reconociera estabilidad laboral en el cargo que ocupaba; de ahí que su desvinculación fue producto de la facultad discrecional ejercitada por la autoridad nominadora.

Pago de la Indemnización Laboral

¹ Sentencia de 8 de marzo de 2022, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Ahora bien, la Accionante reclama ante esta instancia jurisdiccional el pago de la indemnización como consecuencia de su desvinculación, para lo cual estimamos necesario plantear algunas consideraciones al respecto.

Primeramente, debemos señalar que la indemnización, como institución del Derecho Laboral, ha sido definida en la doctrina por el jurista Guillermo Cabanellas como *“el resarcimiento principal y más frecuente que origina la injustificada ruptura del contrato de trabajo por iniciativa patronal es la que se funda en la antigüedad o tiempo de servicio del trabajador en la empresa que lo expulsa de su personal. Como noción general, sea cual fuere la denominación que se prefiera, cabe expresar que se trata de la compensación económica que el empresario abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura de contrato sin motivo imputable al obrero o empleado.”*²

En materia laboral, existen diversos tipos de indemnización, dentro de las cuales se encuentra la indemnización por despido injustificado, que consiste en la compensación económica que se le reconoce al trabajador, ante su destitución sin causa justificada, siendo ésta la invocada por la petente en el caso bajo examen; derecho que fue implementado por primera vez a los servidores del Estado mediante la extinta Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de ese mismo año, ambas derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

Bajo este orden de ideas, cabe precisar que el derecho de los servidores públicos al pago de la indemnización por destitución sin causa justificada, actualmente se encuentra reconocido en el Decreto 696 de 28 de diciembre de 2018; excerpta normativa que, si bien no fue alegada por la Accionante en su Libelo, hacemos alusión a la misma a efectos de pronunciarnos respecto a la pretensión invocada en la causa que nos ocupa.

En ese sentido, en los artículos 141 y 142 del Decreto 696 de 28 de diciembre de 2018, se señala lo siguiente:

² CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. 6a. Edición; Argentina: Editorial El Gráfico. Impresiones, 1969.

“**Artículo 141.** Los servidores públicos permanentes al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos podrán solicitar el reintegro ante el Tribunal Administrativo de la Función Pública, si consideran que no existe causa justificada para la destitución. En caso de que el Tribunal emita una sentencia que declare injustificada la destitución, la entidad donde laboraba el servidor público destituido tendrá la opción de reintegrar al servidor público o pagarle una indemnización, que será de dos semanas de salario por cada año de servicio, calculada con base en el último salario devengado.

Esta norma no aplica para los servidores públicos de Carrera Administrativa.”

“**Artículo 142.** El derecho de reclamar el reintegro prescribe a los ocho días hábiles, contados a partir de la notificación de la destitución, y, el de reclamar el pago de la indemnización por razón de la destitución injustificada, a los setenta días hábiles, contados a partir de la notificación de la declaración de destitución injustificada.”

De los preceptos normativos reproducidos, se desprende que para que el servidor público que fue destituido sin causa justificada pueda reclamar el pago de la indemnización, es imprescindible que exista una Sentencia por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en ausencia del Tribunal Administrativo de la Función Pública, en la cual se haya declarado ilegal o injustificada la destitución, y como consecuencia de ello, entonces petitionarlo ante la Entidad, la cual tendrá la potestad de reintegrar al funcionario o pagarle la compensación económica correspondiente.

No obstante, en el caso que nos ocupa, como quiera que no consta un pronunciamiento por parte del Tribunal en el que se declare ilegal o injustificada la destitución contenida en la Resolución Administrativa No. OIRH-013-2020 de 17 de julio de 2020, no puede accederse al pago de la indemnización solicitada, máxime al haberse planteado en párrafos anteriores, que la remoción de la señora **YASMÍN RÍOS** fue producto de la facultad discrecional de la autoridad nominadora por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción, que no gozaba de estabilidad laboral en el cargo que ocupaba.

Las razones anteriormente anotadas son las que nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados a los actos administrativos impugnados; por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones formuladas por la Demandante.

Faint, illegible text at the top of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

Large, faint handwritten scribbles and illegible text in the middle section of the page.

NOTIFICASE HOY 10 DE Mayo
A LAS 4:00 DE LA Tarde
A la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia
FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 856 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 10 de Mayo de 20 23

[Signature]
EL Secretario (a) Judicial