

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado León Emilio Halphen Alvarado, acude ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, para interponer formal demanda de plena jurisdicción, para que se declaren nulas, por ilegal, la **Resolución Administrativa No. 239-2023 de 17 de mayo de 2023**, así como su acto confirmatorio; y la **Resolución Administrativa No. 326-23 del 28 de junio de 2023**, así como su acto confirmatorio, ambas emitidas por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, y para que se hagan otras declaraciones.

I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

El apoderado judicial del demandante, en ejercicio de sus funciones y con el propósito de sustentar las pretensiones contenidas en la demanda presentada ante esta jurisdicción, expone que el ciudadano Jaime Javier Alonso ingresó a prestar servicios en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos con fecha 22 de junio de 2011, desempeñándose inicialmente en el cargo de Auditor I. Según lo manifestado por el apoderado, el señor Alonso demostró, a lo largo de su trayectoria institucional, cualidades destacables tales como honestidad, profesionalismo, compromiso con la

función pública y una conducta ética, lo que motivó su ascenso progresivo dentro de la estructura organizacional de la entidad.

En virtud de dichos méritos, afirma el apoderado, su representado fue promovido en distintas ocasiones a cargos de mayor responsabilidad y confianza, culminando con su designación como Jefe de Auditoría Interna de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, mediante el Resuelto de Personal No. 042 de 2 de marzo de 2020.

Posteriormente, mediante Resolución Administrativa No. 002-2022, la Directora Ejecutiva de la entidad le concedió al señor Jaime Javier Alonso una licencia sin sueldo por el término de un (1) año, comprendido del 31 de enero de 2022 al 31 de enero de 2023. Concluido dicho período, la misma Dirección Ejecutiva, mediante Resolución Administrativa No. 002-2023, otorgó una nueva licencia sin sueldo por igual término, a partir del 1 de febrero de 2023 hasta el 1 de febrero de 2024, autorizando así la continuidad de la situación administrativa previamente otorgada.

No obstante lo anterior, a través de la Resolución Administrativa No. 239-2023, el Director Ejecutivo encargado de la entidad resolvió dejar sin efecto la citada Resolución Administrativa No. 002-2023, disponiendo el reintegro inmediato del señor Jaime Javier Alonso a sus funciones habituales dentro de la institución.

Frente a esta decisión administrativa, el señor Alonso, por intermedio de su apoderado judicial, interpuso en tiempo oportuno el recurso de reconsideración correspondiente, mismo que fue resuelto mediante Resolución No. 1265-ADM, confirmando en todas sus partes la decisión impugnada y, por ende, ratificando la revocatoria de la licencia originalmente concedida.

Posteriormente, mediante Resolución Administrativa No. 326-23, el Director Ejecutivo encargado de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos ordenó la destitución definitiva del señor Jaime Javier Alonso, bajo el alegato de abandono del puesto de trabajo. Contra dicha resolución, el apoderado del afectado interpuso recurso de

apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución AN No. 1274-ADM, confirmando igualmente la legalidad y procedencia de la medida adoptada por la autoridad administrativa. Con esta última actuación, se consideró agotada la vía gubernativa, quedando expedita la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del presente proceso.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN

El apoderado judicial del demandante sustenta la pretensión de nulidad del acto administrativo impugnado en la presunta vulneración de normas jurídicas de carácter sustantivo y procedural que, a su juicio, revisten especial relevancia en la materia objeto de controversia.

En ese sentido, señala como primer fundamento de su demanda la supuesta infracción del **artículo 62 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, "que aprueba el Estatuto General de la Administración Pública y dicta normas de procedimiento administrativo", el cual establece expresamente que, para dejar sin efecto un acto administrativo que haya generado derechos subjetivos o situaciones jurídicas individualizadas, la Administración debe requerir la previa opinión del Procurador de la Administración.

Sostiene el demandante que dicha norma fue flagrantemente ignorada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, toda vez que al dictarse la Resolución Administrativa No. 239-2023 —mediante la cual se revocó la licencia sin sueldo previamente concedida al señor Jaime Javier Alonso mediante la Resolución No. 002-2023— no se observó el procedimiento legalmente establecido, al omitirse la consulta obligatoria a la Procuraduría de la Administración. Alega que esta omisión constituye un vicio sustancial del procedimiento que afecta la validez del acto administrativo impugnado.

Adicionalmente, invoca como norma vulnerada el **numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial**, el cual dispone que los actos administrativos que han causado estado, es decir, que han quedado en firme, solo pueden ser revocados o modificados por la autoridad judicial competente, cuando de ellos emanen derechos subjetivos en favor de los administrados.

En este contexto, el apoderado argumenta que la Resolución No. 002-2023, al haber sido dictada de conformidad con las disposiciones legales aplicables y no haber sido objeto de recurso alguno dentro del término legal, adquirió ejecutoria plena, generando en favor del señor Jaime Javier Alonso una situación jurídica consolidada, en tanto le reconocía una licencia sin sueldo válida por un período determinado.

A juicio del demandante, dicha situación jurídica, al haber sido ya ejercida en los hechos por el servidor público, solo podía ser modificada o revocada mediante decisión emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por tratarse de un acto que había generado derechos subjetivos amparados por el ordenamiento jurídico.

III. INFORME DE CONDUCTA

Mediante Nota No. DSAN-2030-2023 de 21 de septiembre de 2023, visible a fojas 50-67, el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), en cumplimiento de lo dispuesto por la ley, rindió el correspondiente Informe de Conducta, exponiendo de forma detallada los hechos que motivaron la adopción del acto administrativo impugnado, así como las disposiciones normativas en las que sustenta la legalidad de dicha actuación.

En primer término, el Administrador General explica que la Resolución Administrativa No. 239-2023 de 17 de mayo de 2023, emitida por la Dirección Ejecutiva de la entidad, tuvo como objeto dejar sin efecto la Resolución Administrativa No. 002-2023 de 4 de enero de 2023, mediante la cual se había concedido al señor Jaime Javier Alonso una

licencia sin sueldo por el término de un (1) año, comprendido entre el 1 de febrero de 2023 y el 1 de febrero de 2024.

La motivación de esta revocatoria, según se desprende del informe, obedece a que la licencia originalmente otorgada excedía el límite temporal máximo permitido por el ordenamiento institucional, en particular por lo dispuesto en el Manual de Procedimientos Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, aprobado mediante Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998. Dicho manual establece expresamente que las licencias sin sueldo para atender asuntos personales podrán concederse por un período máximo de noventa (90) días prorrogables, lo que no fue observado en el presente caso, ya que al señor Alonso se le concedieron dos licencias consecutivas por el término de un (1) año cada una, es decir, significativamente superiores al plazo permitido.

En ese sentido, la entidad sostiene que la Directora Ejecutiva que expidió la Resolución No. 002-2023 actuó excediéndose en sus competencias, al otorgar una licencia sin sustento legal que vulneraba las disposiciones internas y, por ende, se configuraba como un acto administrativo emitido sin la competencia legal necesaria, supuesto expresamente contemplado en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, en su numeral 1, como causal habilitante para la revocatoria de actos administrativos aún cuando estos hayan adquirido firmeza. Dicha disposición legal permite a la Administración revocar un acto administrativo que ha causado estado, cuando se demuestre que el mismo ha sido dictado sin competencia o con desviación de poder, lo cual —según el criterio institucional— se materializó en este caso.

Asimismo, se indica que contra la Resolución Administrativa No. 239-2023 se interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución AN No. 1265-ADM de 9 de junio de 2023, que confirmó en todas sus partes la decisión impugnada y ordenó el reintegro inmediato del señor Jaime Javier Alonso a su puesto de trabajo, fijando un plazo perentorio de tres (3) días hábiles para dar

cumplimiento a dicho mandato, contados a partir de la notificación formal de la resolución.

Según consta en el expediente, la notificación de la resolución antes citada fue realizada mediante Edicto No. 018-2023, fijado en el domicilio correspondiente el día 14 de junio de 2023. En consecuencia, el servidor público debía haberse reincorporado a sus funciones a más tardar el 19 de junio de 2023. No obstante, según lo manifestado por la entidad y conforme al registro de asistencia, el señor Alonso no se presentó a laborar dentro del término establecido, ni justificó su inasistencia ante la autoridad competente.

Ante tal situación, y conforme a lo previsto en el artículo 53 del Reglamento Interno de la ASEP, que establece como causal de separación definitiva la ausencia del puesto de trabajo por más de cinco (5) días hábiles consecutivos sin causa justificada, la entidad procedió a emitir la Resolución Administrativa No. 326-23 de 28 de junio de 2023, mediante la cual se ordenó la destitución definitiva del servidor público Jaime Javier Alonso por abandono del puesto de trabajo.

Contra esta última resolución, el afectado interpuso recurso de apelación, el cual fue debidamente conocido y resuelto mediante Resolución AN No. 1274-ADM de 17 de julio de 2023, que confirmó íntegramente la decisión adoptada por la Dirección Ejecutiva, quedando de esta manera agotada la vía gubernativa.

En atención a lo expuesto, la entidad demandada concluye que la actuación administrativa se ajustó plenamente al marco legal vigente, tanto en lo que respecta a la revocatoria del acto inicialmente emitido sin competencia legal, como en lo referente al procedimiento disciplinario seguido por abandono del puesto, el cual —según se afirma— fue tratado en estricto apego a las normas internas y a las disposiciones legales de orden superior que rigen la función pública.

CONSIDERACIONES

Evacuadas todas las etapas procesales establecidas en la ley para los procesos contencioso-administrativos, esta Superioridad pasa a resolver el fondo del presente negocio, teniendo presente las alegaciones vertidas por las partes que intervienen en esta controversia, las cuales serán confrontadas con las disposiciones legales invocadas en la demanda y el acervo probatorio obrante en autos.

Es preciso indicar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha sido investida por el artículo 206, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1 del Código Judicial, y el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, reformado por el artículo 27 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, para conocer y decidir en única instancia los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción, cuyo objetivo es la protección y restauración de los derechos subjetivos de los administrados cuando estos se estimen vulnerados por actos u omisiones de la Administración Pública.

Antes de adentrarnos al examen de legalidad del acto impugnado, consideramos necesario hacer un breve recorrido por las piezas procesales incorporadas al presente negocio, a efecto de lograr una mejor aproximación del asunto controvertido.

De las piezas procesales que conforman el presente expediente, se advierte que el señor Jaime Javier Alonso ingresó a laborar en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) el día 22 de junio de 2011, en el cargo de Auditor I, siendo promovido con el transcurso del tiempo a distintos cargos de confianza hasta ocupar el cargo de Jefe de Auditoría Interna, mediante Resuelto de Personal No. 042 de 2 de marzo de 2020.

Posteriormente, mediante Resolución Administrativa No. 002-2022, se le concedió una licencia sin sueldo por un año, del 31 de enero de 2022 al 31 de enero de 2023, y

mediante Resolución Administrativa No. 002-2023, una segunda licencia sin sueldo por igual período, del 1 de febrero de 2023 al 1 de febrero de 2024.

Sin embargo, por medio de la Resolución Administrativa No. 239-2023 de 17 de mayo de 2023, la Dirección Ejecutiva de la ASEP resolvió dejar sin efecto la segunda licencia concedida, aduciendo que la misma excedía los límites legales establecidos en el Manual de Procedimientos Técnicos para el Trámite de Recursos Humanos de la entidad, el cual dispone que las licencias sin sueldo para asuntos personales no deben exceder los noventa (90) días prorrogables.

Contra esta decisión se presentó recurso de reconsideración, que fue resuelto mediante Resolución AN No. 1265-ADM de 9 de junio de 2023, confirmando la decisión anterior y ordenando el reintegro del servidor a su puesto en un plazo de tres (3) días hábiles, contados desde la notificación de la resolución, efectuada el 14 de junio de 2023.

Al no presentarse a laborar dentro del término indicado y haberse ausentado por más de cinco (5) días hábiles consecutivos, se procedió a emitir la Resolución Administrativa No. 326-23 de 28 de junio de 2023, mediante la cual se ordena la separación definitiva del señor Jaime Javier Alonso por abandono del puesto. Esta resolución fue también objeto de apelación, resuelta mediante Resolución AN No. 1274-ADM de 17 de julio de 2023, que confirmó en todas sus partes la decisión recurrida.

Ante esta situación, el señor Alonso interpone demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, solicitando la nulidad por ilegalidad de las Resoluciones Administrativas No. 239-2023 y No. 326-23, alegando vulneración del artículo 62 de la Ley 38 de 2000 y del artículo 97 del Código Judicial.

Dicho lo anterior, esta Superioridad procede a examinar la legalidad de las actuaciones administrativas indicadas, a partir de su confrontación con las normas legales y reglamentarias que rigen la materia, así como con el material probatorio que reposa en autos, con el objetivo de determinar si asiste o no la razón al demandante.

La controversia se centra en determinar la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) dejó sin efecto una licencia sin sueldo previamente otorgada al señor Jaime Javier Alonso, y posteriormente ordenó su destitución definitiva bajo la causal de abandono del puesto. En concreto, se impugna la Resolución Administrativa No. 239-2023 de 17 de mayo de 2023, por medio de la cual se revoca la licencia concedida mediante Resolución No. 002-2023, así como la Resolución Administrativa No. 326-23 de 28 de junio de 2023, que dispone la separación definitiva del servidor público.

La parte actora sustenta su pretensión de nulidad en la supuesta transgresión de dos disposiciones legales fundamentales:

1. El **artículo 62 de la Ley 38 de 2000**, que regula los supuestos bajo los cuales pueden revocarse o anularse actos administrativos firmes, y que exige, en los casos que afecten derechos subjetivos consolidados, la consulta previa a la Procuraduría de la Administración.
2. El **numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial**, que establece que los actos administrativos ejecutoriados que confieren derechos subjetivos sólo pueden ser modificados por autoridad judicial competente.

De acuerdo con los elementos de convicción que obran en autos, esta Sala constata que, efectivamente, mediante Resolución Administrativa No. 002-2023 de 4 de enero de 2023, la Dirección Ejecutiva de la ASEP otorgó al señor Jaime Javier Alonso una licencia sin sueldo por el término de un (1) año, sin que en el expediente administrativo conste la existencia de reparo legal al momento de su emisión, ni oposición por parte de la autoridad superior inmediata.

No obstante, también se ha verificado que el otorgamiento de dicha licencia fue realizado en contravención de las disposiciones contenidas en el Manual de Procedimientos Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos de la ASEP, aprobado mediante Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998, el cual

establece, de forma clara y restrictiva, que las licencias sin sueldo para atender asuntos personales no podrán exceder los noventa (90) días prorrogables. En consecuencia, se evidencia que la licencia otorgada al servidor público por un período de un (1) año excedía el límite permitido, y, por tanto, fue emitida por autoridad que carecía de competencia legal para ello.

La jurisprudencia reiterada de esta Sala Tercera ha sostenido que la competencia de los funcionarios públicos es de orden público, inderogable por voluntad de las partes y que los actos emitidos sin competencia objetiva son nulos de pleno derecho (ver entre otras, Sentencia de 12 de marzo de 2018, Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, expediente No. 146-16). Así también lo establece el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que faculta a la Administración a revocar un acto firme cuando se acredite que ha sido dictado sin la competencia correspondiente.

En el presente caso, la revocatoria de la Resolución No. 002-2023 se sustentó precisamente en esta causal: la ausencia de competencia de la Directora Ejecutiva para otorgar licencias superiores a noventa (90) días, por lo que no resultaba necesaria la consulta previa a la Procuraduría de la Administración, por tratarse de un acto viciado de nulidad absoluta. Tal interpretación ha sido reconocida por esta Sala como válida en casos en que el vicio de incompetencia invalida de raíz el acto administrativo (cfr. Sentencia de 25 de febrero de 2019, expediente No. 304-17).

Por tanto, no se configura la vulneración alegada del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, ya que en este caso no se trata de la revocatoria discrecional de un acto administrativo que haya generado legítimos derechos subjetivos, sino de la anulación de un acto emitido en abierta contravención de normas jerárquicamente superiores, y por autoridad sin competencia para ello. En tales casos, la jurisprudencia ha sido clara en permitir a la administración rectificar sus propios actos ilegales sin requerir intervención previa del Ministerio Público.

En cuanto a la supuesta infracción del numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial, también cabe señalar que la misma norma contempla una excepción a la intangibilidad de los actos firmes cuando estos adolezcan de vicios esenciales como la incompetencia, en cuyo caso puede procederse a su revocatoria de oficio. En consecuencia, no se acredita que el acto de revocatoria haya violado derechos subjetivos adquiridos válidamente por el servidor público, ya que dicho derecho se encontraba viciado desde su origen por ausencia de competencia legal.

Por otra parte, se ha verificado que, una vez notificada la resolución que dejó sin efecto la licencia, el señor Jaime Javier Alonso no se reintegró a sus funciones en el plazo legal conferido, incurriendo en una ausencia injustificada superior a cinco (5) días hábiles, lo que según lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento Interno de la ASEP, constituye causal de separación definitiva del cargo por abandono del puesto.

La actuación de la Administración al emitir la Resolución No. 326-23 de 28 de junio de 2023, mediante la cual se ordena la destitución definitiva del servidor público, se realizó respetando el debido proceso administrativo, precedida de la debida notificación, con posibilidad de interposición de recursos, y conforme a las disposiciones vigentes. Dicha resolución fue además confirmada en sede administrativa mediante la Resolución AN No. 1274-ADM de 17 de julio de 2023, agotándose con ello la vía gubernativa.

No se han aportado en el presente proceso elementos de prueba idóneos ni suficientes que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo impugnado. Por el contrario, del análisis integral del expediente administrativo y las actuaciones procesales se colige que la administración actuó en ejercicio legítimo de su competencia, respetando el orden jurídico y procediendo conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Por las consideraciones anteriores, esta Sala concluye que no se ha demostrado la existencia de ilegalidad en los actos administrativos objeto del presente proceso, ni vulneración del artículo 62 de la Ley 38 de 2000 y del artículo 97 del Código Judicial, por

131

el contrario, la actuación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos se ajustó al marco normativo aplicable.

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la **Resolución Administrativa No. 239-2023 de 17 de mayo de 2023**, mediante la cual se dejó sin efecto la licencia sin sueldo concedida al señor Jaime Javier Alonso, así como la **Resolución Administrativa No. 326-23 del 28 de junio de 2023**, que ordena su separación definitiva del cargo por abandono del puesto; y, en consecuencia, **NIEGAN** en todas sus partes las pretensiones de la demanda.

Notifíquese,

Yerko Alfonso
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

SJ
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADA MAGISTRADO

KR
KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 4 DE diciembre
DE 20 23 A LAS 2:22 DE LA tarde
A Procuraduría de la Administración
Yerko Alfonso
FIRMA