



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

El Licenciado **EDILBERTO MONTEZUMA CUEVA**, actuando en su propio nombre y representación, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N°001 de 4 de julio de 2024, emitido por la Alcaldía Municipal del Distrito de Mironó, así como la negativa tácita, por Silencio Administrativo, en que incurrió la entidad al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La parte actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal, del Decreto N°001 de 4 de julio de 2024, emitido por la Alcaldía Municipal del Distrito de Mironó, por el cual se decreta la desvinculación de **EDILBERTO MONTEZUMA CUEVA**, del cargo de Asesor Legal. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Cabe indicar que el Acto objeto de reparo fue confirmado mediante la Resolución N°057-2024 de 14 de octubre de 2024, proferida por la Alcaldía en cuestión. (Cfr. fs. 24-25 del expediente judicial).

Además de la declaratoria de nulidad del Acto impugnado, el demandante pretende que la Sala ordene su reintegro al cargo que desempeñaba; así como el pago de los salarios dejados de percibir desde que se produjo su destitución.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, se destaca que el señor **EDILBERTO MONTEZUMA CUEVA** fue nombrado como asesor legal del Municipio de Mironó, mediante el Decreto N°22 de 2 de julio de 2019, tomando posesión del cargo a través del Acta de fecha diez (10) de julio de 2019.

Señala que fue notificado del Acto impugnado el ocho (8) de julio de 2024 y que interpuso Recurso de Reconsideración en fecha doce (12) de julio de 2024, el cual a la fecha de presentación de la Demanda aún no había sido contestado.

En cuanto a las normas que se estiman vulneradas, la actora advierte el quebrantamiento de los artículos 46 (párrafo segundo) y 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que refieren a que los actos administrativos de efectos generales solo son aplicables desde su promulgación; y, que el Recurso de Reconsideración se concede en el efecto suspensivo.

De igual manera, anota la violación del artículo 3 del Código Civil, que dispone que, *“Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos”*.

Cabe señalar que el cargo de ilegalidad se encuentra visible a fojas 5 a 8 del expediente judicial, el cual será expuesto y analizado en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Alcalde del Distrito de Mironó,

para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través del documento fechado diez (10) de febrero de 2025, donde manifestó que el artículo 243 de la Constitución Política otorga a los municipios la facultad de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad.

En tal sentido, advierte que, por tratarse de un puesto de confianza y no de carrera administrativa, el cargo de asesor legal municipal es de libre nombramiento y remoción; por lo que el Decreto ahora impugnado se dictó en ejercicio legítimo de las atribuciones del alcalde municipal y dentro del marco constitucional y legal aplicable. (Cfr. fs. 29 a 32 del expediente judicial).

III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°402 de 20 de marzo de 2025, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal el Decreto N°001 de 4 de julio de 2024, emitido por la Alcaldía Municipal del Distrito de Mironó, ni la negativa tácita, por Silencio Administrativo, en que supuestamente incurrió la entidad; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante, fundamentando su petición en lo siguiente:

(...)

Este Despacho advierte que, conforme a la lectura de las constancias procesales, se infiere que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de mérito; condición en la que se ubicaba en el Municipio de Mironó (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, **Edilberto Montezuma Cueva, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, no fuera necesario invocar causal alguna para desvincularlo del cargo que ocupaba; pues, sólo bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de impugnación, con los que agota la vía gubernativa.

(...)

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que el accionante haya sido nombrado mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al **Municipio de Mironó**, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparado por un régimen de estabilidad, por lo que, al formar parte de los **servidores públicos que no son de carrera**, su cargo era de libre nombramiento y remoción.

(...)

Lo anterior demuestra que la entidad demandada, no actuó al margen del

Derecho ni en detrimento del debido proceso administrativo; por el contrario, su decisión estuvo apegada al criterio jurisprudencial de ese Tribunal; y sustentada en el hecho que, **Edilberto Montezuma Cueva**, no ingresó a la entidad demandada bajo un proceso de selección o que estuviera amparado por alguna carrera pública o Ley especial, razón por la cual, no gozaba de algún fuero que limitase la facultad potestativa de la autoridad nominadora para dar por terminada esa relación de trabajo.

Aunado a lo anterior, es oportuno recordar, que los Asesores legales en virtud de la labor que desempeñan, no ostentan el derecho a la estabilidad en el cargo; tomando en cuenta, que estos, prestan un servicio profesional especializado y además, lo principal, es que su posición es de confianza dentro de la Institución...

(...)

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; **sin embargo, queda claro que lo anterior, no aplica a la causa bajo análisis, puesto que, el Municipio de Mironó, resolvió el recurso interpuesto.**

(...)." (Cfr. fs. 41-51 del expediente judicial).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Vencido el término fijado para practicar las pruebas, mediante Vista N°1071 de 10 de julio de 2025, la Procuraduría de la Administración formuló su Alegato de Conclusión, donde reiteró la opinión vertida en la Vista N°402 de 20 de marzo de 2025, e insistió en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. (v. fs. 78-83 del expediente judicial). Cabe señalar, que la parte actora no presentó Alegato Final.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, 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 autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto N°001 de 4 de julio de 2024, emitido por la Alcaldía Municipal del Distrito de Mironó, por el cual se ordena la desvinculación de **EDILBERTO MONTEZUMA CUEVA**, del cargo de Asesor Legal, con fundamento en el ordinal 3 del artículo 243 de la Constitución Política, que refiere a la facultad de los Alcaldes para nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad.

De seguido, se aprecia que el actor sustentó el doce (12) de julio de 2024, en tiempo oportuno, un Recurso de Reconsideración en contra del Acto originario; y, a través de la Resolución N°057-2024 de 14 de octubre de 2024, el alcalde en cuestión resolvió mantener y confirmar en todas sus partes el acto administrativo primigenio. (Cfr. fs. 24-25 del expediente judicial). En ese orden, vale señalar que la parte actora interpuso, ante estos estrados, la Acción de Plena Jurisdicción bajo estudio, en fecha diecisiete (17) de septiembre de 2024.

Ahora bien, como cuestión previa advertimos que el acto de desvinculación se sustentó en la potestad discrecional que le asiste a la entidad nominadora de nombrar y remover a los servidores públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, de acuerdo a lo estipulado en el ordinal 3 del artículo 243 de la Constitución Política.

En concordancia, resulta oportuno anotar que la Ley N°37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, modificada por la Ley N°66 de 29 de octubre de 2015, dispone en sus artículos 94 y 95 lo siguiente:

“Artículo 94. Los municipios se regirán en materia de recursos humanos por la ley que establezca y regule la carrera administrativa municipal, para garantizar los derechos y deberes de los servidores públicos municipales y sus relaciones con la administración de los gobiernos locales, y contarán con un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a estos servidores públicos.

Artículo 95. Los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados y destituciones serán determinados por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa. Las cesantías y jubilaciones deberán estar de acuerdo con la ley respectiva.”

En ese contexto, de los documentos aportados al proceso, no consta que la parte actora estaba amparada bajo un régimen de estabilidad laboral, pues no ha logrado probar que haya sido nombrado en el Municipio de Mironó, mediante un proceso de selección o que estuviera amparado por alguna carrera pública o Ley especial.

Así las cosas, como quiera que dentro del proceso no se ha acreditado que la parte demandante hubiese adquirido la condición de servidor de carrera administrativa, valoramos que, al tratarse un servidor público que no es de carrera, era potestativo o facultativo del alcalde del municipio desvincular al funcionario, pues su cargo era de libre nombramiento y remoción.

En otro orden de ideas, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta el párrafo segundo del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, de manera directa, por omisión. Sobre el particular, manifiesta lo sucesivo:

“El decreto 001 del 4 de julio de 2024, al establecer en el artículo 1 que el funcionario es desvinculado el día 2 de julio de 2024; **ES DECIR QUE EL DECRETO DE DESVINCULACIÓN DE LABORE (sic) TIENE EFECTO RETROACTIVO**, con efecto hacia el pasado, con este viola el artículo 46 en el inciso final; en primer termino (sic) el decreto emitido no es un (sic) ley de orden general de interés social, sin embargo es un decreto de desvinculación de un personal o funcionario público es (individual), por lo tanto no puede tener efecto efeto(sic) retroactivo.

(...)” (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Por otra parte, apunta la vulneración del artículo 3 del Código Civil, argumentando que, no se respetó el derecho individual del servidor público. Señala que el artículo primero del Decreto N°001 de 4 de julio de 2024, establece que la desvinculación del cargo es a partir del dos (2) de julio de 2024, es decir, que el decreto tiene efecto retroactivo. Anota que se notificó del acto administrativo al funcionario en fecha ocho (8) de julio de 2024; y, que, a pesar de haber trabajado ocho (8) días con dicha administración, no se le pagó el salario correspondiente. (v. fs.6-7 del expediente judicial)

En último término, sostiene que el acto objeto de reparo infringe lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 38 de 2000, pues “... *Interpuesto el recurso de reconsideración el día 12 de julio del 2024 contra el Decreto 001 del 4 de julio de 2024 en termino de 5 días hábiles, contado desde la fecha de notificación, el municipio de Mironó, ha guardado un total silencio, y no se ha pronunciado durante los dos meses después de haber presentado el recurso de reconsideración, con este silencio se entiende que el municipio violó el derecho de recurrir y el derecho al debido proceso, por no darle trámite al recurso...*” (v. f. 8 del expediente judicial)

Así las cosas, vale señalar que el párrafo segundo del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que se estima conculcado, no es aplicable al caso en cuestión, toda vez que el texto del mismo refiere a la aplicación de actos administrativos que contengan normas de efecto general; y, como bien se observa, el acto administrativo objeto de impugnación guarda relación con una actuación destinada a la desvinculación de un servidor público de libre nombramiento y remoción, misma que se enmarca en un acto individual, personal, concreto y subjetivo, teniendo un alcance particularmente encaminado a la disolución del nexo laboral con **EDILBERTO MONTEZUMA CUEVA**.

Por otra parte, en cuanto a la vulneración del artículo 3 del Código Civil, sobre la irretroactividad de las leyes, esta Superioridad advierte que nos encontramos ante el análisis de un acto administrativo, no de una ley; por lo que el mencionado efecto retroactivo no alude al Acto Administrativo, entendido como una declaración emitida, conforme a derecho, por una autoridad -en este caso municipal-, en ejercicio de una potestad administrativa. Ante lo dicho, y debido al carácter general de esta norma jurídica, estima la Sala que la misma no es aplicable al proceso que nos ocupa.

Con relación al alegado quebrantamiento del artículo 170 de la Ley 38 de 2000, vale indicar que la Sala se ha pronunciado al respecto indicando que el

efecto suspensivo del que habla la norma, se limita específicamente al período en que se surten los Recursos en la Vía Gubernativa; y, que “... la falta de aplicación, no conlleva la ilegalidad del Acto Administrativo impugnado, pues tal desatención no incidió en la emisión de la Resolución objetada”. (v. Sentencia de 13 de junio de 2022).

En lo que respecta a la negativa tácita, por Silencio Administrativo, se observa en la Resolución N°057-2024 de 14 de octubre de 2024, acto confirmatorio, que la Entidad expuso lo sucesivo:

“(...)

Que, en ese sentido que el recurso de reconsideración interpuesto por el Licenciado Edilberto Montezuma no fue resuelto dentro del plazo establecido, se debe entender que ha sido tácitamente denegado. La ausencia de una respuesta expresa por parte de la autoridad municipal implica el rechazo implícito del recurso, conforme a las normas aplicables. En consecuencia, el no haberse una decisión en el tiempo reglamentario, se da por agotada la vía gubernativa.

(...)”. (Cfr. f. 24 del expediente judicial).

En ese sentido, es conveniente señalar lo expuesto por la Sala Tercera sobre este tópico. Veamos:

“Refiriéndose el Silencio Administrativo Negativo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia destacó en Sentencia de 29 de junio de 1993, que se trata de una “*ficción jurídica*” cuyo efecto o consecuencia más importante “...**es de naturaleza procesal**, pues una vez transcurrido el plazo establecido por la ley el afectado puede ocurrir a la esfera judicial para interponer la acción contencioso-administrativa que corresponda, según la clase de acto que se pretenda impugnar”; por lo que queda claro que la configuración del mismo, no incide en decisión de fondo alguna respecto al Acto Administrativo objeto de reparo”. (v. Sentencia de 31 de mayo de 2023).

Por último, respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por **EDILBERTO MONTEZUMA CUEVA**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que el pago en cuestión, 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, sólo 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 este Negocio jurídico.

Así las cosas, luego de examinados los argumentos en que se apoya la Demanda, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, la Sala conceptúa que los cargos de violación alegados por la parte demandante carecen de valor probatorio y asidero jurídico para concretar la declaración de ilegalidad del acto objeto de reparo.

Por las razones expuestas, se concluye que no le asiste razón al demandante en referencia a la alegada estabilidad laboral; por lo que no se encuentran probados los cargos de infracción señalados.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo 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 Decreto N°001 de 4 de julio de 2024, emitido por la Alcaldía Municipal del Distrito de Mironó, así como la negativa tácita, por Silencio Administrativo, en que incurrió la entidad al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto; y, **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 20 DE febrero
DE 20 26 A LAS 2:18 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA