



REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Dirección General de Carrera Administrativa

Jurisprudencia de la Corte Suprema
de Justicia de la República de
Panamá, en materia Constitucional
y Contencioso Administrativo



Panamá, junio 2024

República de Panamá
Ministerio de la Presidencia
Dirección General de Carrera Administrativa

Autoridades

Sara Pedreschi
Directora General

Carlos Cortés
Subdirector General

Jefes de Unidades Administrativas

Rosa González
Jefa del Departamento de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público

Selenia Canto S.
Jefa del Departamento de Relaciones Laborales y Bienestar del Servidor Público

Rubitza Cedeño
Jefa de la Sección de Clasificación de Puestos y Retribución, encargada

Carlos García
Jefe de la Sección de Acciones de Recursos Humanos

Massiel González
Jefa de la Sección de Reclutamiento y Selección de Personal

Ernesto Santos Rodríguez
Jefe de la Sección de Relaciones Laborales, encargado

Yarmaica Ponce
Jefa de la Unidad de Servicios Administrativos, encargada

Alcibiades Solís V.
Jefe de la Unidad de Asesoría Legal, encargado

Miriam Valdés
Jefa de la Unidad de Relaciones Públicas

Anel Reina
Jefe de la Unidad de Sistemas de Información

Personal Técnico

Alan Barria	Ileana Morán
Alba Milord	Jenedie Melgar
Alfredo Alzamora	Luis Osorio
Aydin Caicedo	Karen Santamaría
David Bidy	Leyka Santamaría
Dalvis González	Marjorie Ávila
Dayana López	Martha de Navas
Delgado Daniels	Marlenys Rodríguez
Doris Vargas	Mayelis González
Edgardo Peralta	René López
Eduardo Campos	Richard Wood
Emma Hudson	Teresa Santacruz
Elizabeth Batista	Valentina González
Esther Vergara	Vianca Batista
Fidel Guerrero	Victorina Castillo
Flor Araúz	Yaramis Martínez
	Yuri Castillo

Asesora Técnica
Linda Guevara G.
Responsable de la elaboración de este documento

Diseñador Gráfico
Carlos J. González M.

CONTENIDO

	Página
Introducción	5
Jurisprudencia Constitucional emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia	6
1. Sentencia de PLENO, de 19 de enero de 2021. (Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa).	7
2. Sentencia de PLENO, de 27 de julio de 2009. (Derecho de huelga).	12
3. Sentencia de PLENO, de 07 de noviembre de 2012. (Decretos- Leyes- procedimiento para su expedición).	17
4. Sentencia de PLENO, de 06 de diciembre de 2019. (Derecho adquirido de Jubilación).	21
5. Sentencia de PLENO, de 12 de abril de 2023. (Reviviscencia de una norma).	26
Jurisprudencia Contencioso Administrativo emitida por la Sala Tercera	32
1. Sentencia de 03 de diciembre de 2021. (Fuero por Enfermedad Crónica o Degenerativa) PLENA JURISD.	33
2. Sentencia de 09 de diciembre de 2022. (Pago de la Prima de Antigüedad su Concepto y Naturaleza) PLENA JURISD.	39
3. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. (Fenómeno de sustracción de materia) ACCIÓN DE NULIDAD.	46
4. Sentencia de 31 de octubre de 2014. (Destitución e inactividad administrativa) PLENA JURISD.	51
5. Sentencia de 13 de julio de 2022. (Elementos del Acto Administrativo y principio de legalidad) PLENA JURISD.	56
6. Sentencia de 28 de noviembre de 2013. Carrera Administrativa / Clases de servidores públicos) PLENA JURISD.	61
7. Sentencia de 27 de octubre de 1993. (Reviviscencia de la Ley / ultra actividad de una ley inconstitucional) ACCIÓN DE NULIDAD.	65
8. Sentencia de 26 de diciembre de 2014. (Fuero Laboral / Proceso Administrativo Disciplinario) PLENA JURISD.	71
9. Sentencia de 04 de agosto de 2022. (Irrevocabilidad de los actos administrativos / Revocatoria de actos administrativos de oficio) PLENA JURISD.	76
10. Sentencia 08 de junio de 2023. (Traslado / Rotaciones periódicas / Asignación de Funciones) PLENA JURISD.	81

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, análisis y síntesis, contiene una valiosa recopilación de sentencias en tópicos asociados a la función pública, emitidas por nuestro máximo organismo de justicia, la Corte Suprema de Justicia, tiene la finalidad de contribuir de manera puntual, lógica, con justificación y sustento, en la labor de la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), específicamente, en lo concerniente a la atención y trámite de consultas que se formulan sobre la administración de recursos humanos del sector público, de manera que las respuestas brindadas, sean de la forma más apropiada y con fundamentos que racionalizan, aclaran o generalizan la interpretación y aplicación del derecho, sobre todo en aquellas aspectos relacionados con situaciones complejas y que en ocasiones, por estar frente a vacíos legales, se dificulta dar una contestación acertada y ceñida a la Ley y los reglamentos.

En este sentido, hemos considerado incluir en esta publicación, los criterios expresados en los estudios ya realizados por el cuerpo colegiado de la Corte Suprema, en temas afines a la materia tratada, y que guardan relación con las funciones y competencias de la Dirección General de Carrera Administrativa, instancia creada con el propósito de cumplir y desarrollar el Título XI de la Constitución Política de la Republica, concerniente a los servidores públicos.

Este esfuerzo por mostrar algunos extractos de sentencias emitidas, tanto en el orden constitucional como en el orden contencioso administrativo, por esta alta Corporación de Justicia, es un aporte institucional significativo, pues, denota no solo el compromiso sino también la responsabilidad asumida por la DIGECA, en ofrecer soluciones y respuestas aptas, apropiadas y coherentes a necesidades y problemáticas que surgen en el diario quehacer administrativo inherente a la gestión de recursos humanos del Estado.

Es pertinente señalar, que el compendio efectuado atañe a pronunciamientos en firme, por lo que constituyen jurisprudencia reconocida y sólida que viene a reforzar de forma analítica o si se quiere razonada los criterios o pronunciamientos que deban emitirse con la finalidad de garantizar la equidad en los derechos de los administrados.

Con esta finalidad, hemos esquematizado una estructuración sencilla de cada una de las sentencias seleccionadas, en donde se inserta, el título de la ficha, la fecha de la sentencia, la acción de que se trata y el magistrado ponente, seguido de los temas que contiene la sentencia resumida para, finalmente, exponer un resumen de los hechos más relevantes del pronunciamiento y la decisión del Pleno de la Corte Suprema o de los Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, según corresponda.

Esperamos con este trabajo investigativo haber realizado un resumen de la esencia de los fallos seleccionados, a fin de ofrecer un documento de apoyo fehaciente e irrefutable, en la importante labor que desarrolla la Dirección General de Carrera Administrativa, en la articulación organización, administración y regulación en general de las políticas de recursos humanos al servicio del Estado, bajo las directrices del Órgano Ejecutivo.



**Jurisprudencia
Constitucional emitida por el
Pleno de la Corte Suprema
de Justicia**

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
1. SENTENCIA de 19 de enero de 2021.	RESOLUCIÓN DE GABINETE No.69 de 6 de agosto de 2019, Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público", modificada por la RESOLUCIÓN DE GABINETE No.84 de 9 de septiembre de 2019.	LUIS R. FÁBREGA S.
Temas: Resolución de Gabinete no puede reñir con la Constitución Política y la Ley. /Principios de Unidad de la Constitución y Concordancia de las Normas Constitucionales/Clases Ocupacionales/Experiencia Laboral/Educación Formal/Competencia Profesional/Mérito-Capacidad/Administración Pública. EXTRACTO DE LA SENTENCIA El Profesor RAÚL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de Inconstitucionalidad contra la Resolución de Gabinete No.69 de 6 de agosto de 2019, Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público", modificada por la Resolución de Gabinete No.84 de 9 de septiembre de 2019. Cumplidos los trámites señalados en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el negocio entra en estado de resolver previo a las consideraciones de la colegiatura así: I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL En atención a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 2560 del Código Judicial, la parte actora acusa de inconstitucional la Resolución de Gabinete No. 69 de 6 de agosto de 2019 "Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público", publicada en la Gaceta Oficial N ° 28833-A de 6 de agosto de 2019, y su modificación, la Resolución de Gabinete N ° 84 de 9 de septiembre de 2019, publicada en la Gaceta Oficial N ° 28857-A de 10 de septiembre de 2019. II. HECHOS EN QUE SE FUNDA LA PRETENSIÓN Entre otros hechos, el demandante señala que ambas resoluciones de gabinete "...desconocen que la educación tiene una base científica y utiliza sus métodos, fomenta		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
su crecimiento y difusión y aplica sus métodos para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia. " Continúa indicando, que los citados actos administrativos "...con el propósito manifiesto de equiparar la Educación Forma/ Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, constituyen en sí mismas, una 'alquimia educativa', ya que, por virtud de una norma legal emanada del Órgano (sic) Ejecutivo, la Resolución del Consejo de Gabinete, de jerarquía inferior a la legal o constitucional, conviene a la experiencia, que tiene un valor relativo y le otorga un valor superlativo, es decir, la transforma en un título". III. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO Para el demandante, la Resolución de Gabinete No. 69 de 6 de agosto de 2019 y su modificación, la Resolución de Gabinete No. 84 de 9 de septiembre de 2019, infringen, por omisión, el artículo 4 de la Constitución Política, que establece que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, puesto que la Asamblea Nacional ha ratificado varios convenios internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 13 se reconoce el derecho a la educación y se dispone que para lograr su pleno ejercicio, la enseñanza superior debe ser accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ... "Del análisis de la citada normativa constitucional en relación con la disposición demandada, se colige de esta última, que los artículos 1 y 2 transgreden la Ley Fundamental, ya que al equiparar la Experiencia Laboral Previa con la Educación Formal Necesaria dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, le concede a la primera el mismo valor que un título académico o profesional, el cual debe ser expedido o autorizado por el Estado y conforme a la Ley, observándose al respecto que el acto administrativo atacado no reviste la categoría de Ley en sentido estricto, de allí que, mantiene una jerarquía menor, en todo caso, sería por conducto de una disposición legal expedida por el Órgano Legislativo, que correspondería el otorgamiento del reconocimiento de los títulos académicos y profesionales, quedando vedada esta facultad por una Resolución de Gabinete. En concordancia a los principios de 'Unidad de la Constitución' y 'concordancia de las normas constitucionales', reconocidos en la hermenéutica jurisprudencial patria, cabe traer a colación el artículo 300 de la Ley Fundamental, que sobre el tema de servidores públicos señala que éstos se regirán por el sistema de méritos, el cual conforme a los objetivos de la Ley No.9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, se promueve el ingreso de servidores públicos que se distinga por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, requiriendo al funcionario para adquirir este estatus, el		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
cumplimiento de los requisitos mínimos del puesto que desempeña, relativos a la preparación académica y experiencia laboral." ... V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO Según la "Guía para la Elaboración y Clasificación de Clases Ocupacionales Institucionales", de la Dirección General de Carrera Administrativa, la descripción de una clase ocupacional comprende dos aspectos, a saber, la descripción y el análisis de las tareas, que contiene un resumen de las tareas que se hacen en el puesto de la clase ocupacional; y el perfil profesional, que incluye los requisitos mínimos que deben cumplir las personas que ocupen los puestos que corresponden a la clase ocupacional (Recuperado de: https://www.digeca.gob.pa). Entre los requisitos mínimos o el perfil profesional de la clase ocupacional se incluye: la experiencia laboral, la educación formal necesaria, la educación no formal necesaria, los conocimientos necesarios, las condiciones personales, otros requisitos, y los aspectos cuantitativos. Al respecto, de conformidad con lo establecido en dicha "Guía para la Elaboración y Clasificación de Clases Ocupacionales Institucionales", la experiencia laboral se refiere al tiempo que ha de tener el aspirante desempeñando funciones similares o iguales a las del puesto de trabajo de la clase ocupacional, en tanto que la educación formal necesaria atañe al título académico oficialmente reconocido por el Estado, con el cual debe contar la persona que aspire al puesto de trabajo de la clase ocupacional Meyer y Schwager (2007) definen la experiencia laboral ...como un criterio de selección que refiere a los conocimientos que una persona adquiere a lo largo del tiempo. Se vincula estrechamente con la cantidad de años de ejercicio laboral de una persona y se asume que cuantos más años de trabajo posee, mayor será la experiencia en dicho cargo." En esa misma dirección, Alba (1996) señala que: "La experiencia laboral permite al individuo formarse en el mundo del trabajo en un sentido amplio, adquiriendo destrezas en las tareas de la producción, disciplina en el cumplimiento de las obligaciones laborales, espíritu de cooperación para el trabajo en equipo, etc." (La negrilla es nuestra). (Recuperado de https://sifp.psico.edu.uy). ... Ahora bien, tal como lo hemos venido señalando, a través del acto impugnado, el Consejo de Gabinete equiparó los requisitos mínimos de la educación formal necesaria y la experiencia laboral previa en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601, excluyendo de ello a las profesiones reguladas por leyes especiales y las que requieran idoneidad para su ejercicio. Es decir, se otorgó a la educación formal necesaria y a la experiencia laboral previa el mismo valor, igualando, homologando o uniformando la una con la otra, a pesar que, reiteramos, si bien ambas están relacionadas, lo cierto es que no se excluyen entre sí, por el contrario, se complementan, puesto que cada una dota a la persona de competencias profesionales distintas.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
Dicha equiparación, evidentemente implica que, para ocupar puestos de trabajo de las clases ocupacionales incluidas en los niveles previstos, bastará con que el aspirante reúna uno de esos dos requisitos, es decir, la educación formal necesaria o la experiencia laboral previa; situación que, a su vez, representa que, aunque la persona no cuente, por ejemplo, con la educación formal necesaria, pero sí con la experiencia laboral previa, la misma podrá optar por el puesto de trabajo. Del examen realizado, esta Corporación de Justicia se percata de la bonanza de la medida adoptada por el Consejo de Gabinete, en el sentido de querer valorar la experiencia laboral previa de ciudadanos panameños, que no cuentan con la educación formal necesaria, para ser nombrados o ascendidos en puestos de trabajo de las clases ocupacionales de los respectivos niveles, con sus excepciones; sin embargo, justipreciamos que reemplazar el requisito mínimo de la educación formal necesaria por la experiencia laboral previa, no es la forma de llevar a cabo dichas acciones de recursos humanos, puesto que, en consonancia con nuestro Estatuto Fundamental, el papel que juega la educación en la formación del capital humano, sobre todo cuando se trata del que lidera la Administración Pública, es trascendental, y más en este tiempo, en el que es urgente transformar las realidades que aquejan al contexto panameño. ... En este orden de ideas, es dable anotar que acerca de la escogencia del recurso humano o del personal que labora al servicio del Estado, la doctrina hace énfasis en la plena satisfacción de criterios como el mérito y la capacidad: “La escogencia de los funcionarios públicos que entren a formar parte de la Carrera Administrativa se hará de conformidad con la competencia profesional (capacidad), mérito y moral pública de los aspirantes. A través de los correspondientes instrumentos idóneos de medición preparados, aprobados y aplicados por la Dirección General de Carrera Administrativa se procederá a llevar a cabo el proceso de reclutamiento. En cuanto a los criterios de mérito y capacidad, el maestro RAMÓN PARADA nos comenta que: ‘C...) el acceso al empleo público se supedita a una doble condición: que los funcionarios acreditan la capacidad profesional necesaria para desempeñar el cargo y que sus conocimientos y destrezas de este orden superan a la de otros posibles competidores también aspirantes al mismo empleo. Y, es que, a diferencia de la contratación laboral entre privados en que el empresario puede elegir y contratar libremente sin condicionante alguno, al margen de las mayores o menores cualidades profesionales del trabajador, los empleos públicos, en principio no pueden otorgarse discrecionalmente sino a favor de aquellos candidatos que acrediten mayor mérito y capacidad (...)”. (Jované Burgos, J.J. Derecho Administrativo II. Editorial Nomos, S.A., Colombia, 2019, p.158-159). (Lo resalta es de la Corte Suprema de Justicia). En esa misma dirección, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-319/10 de 5 de mayo de 2010, al abordar el tema de las Carreras Públicas y el sistema de méritos, señaló lo siguiente: “ ... Desde esta perspectiva, la carrera y el sistema de concurso de méritos constituyen, entonces, instrumentos técnicos de administración de personal y mecanismos de		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la función pública accedan los mejores y los más capaces funcionarios, descartándose de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado Social de Derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo que, por lo demás, se identifican en el área psicológica política y la ciencia administrativa, como criterios de selección de personal que se contraponen a los nuevos roles del Estado contemporáneo y que afectan en gran medida su proceso de modernización y racionalización, el cual resulta consustancial a la consecución y cumplimiento de los deberes públicos". (Resalta la CSJ) ... Y es que, siendo la Administración Pública una gran organización institucional, con distintos niveles directivos y de colaboración, se requiere que la misma esté integrada por un recurso humano capacitado, a fin de que pueda atender y cumplir con funciones y actividades técnicas, operativas y administrativas de diversa índole, encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas; objetivo que, de equipararse la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, podría ponerse en riesgo. Por consiguiente, en atención a lo dispuesto por el artículo 2566 del Código Judicial, según el cual, la Corte no se limitará a estudiar el acto acusado de inconstitucional a la luz de las normas que se estimen violadas, sino que debe examinarla confrontándola con todos los preceptos de rango superior que estime pertinentes (Principio de unidad de la Constitución), esta Colegiatura es del criterio que al equiparar la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa, también se infringe el artículo 300 de nuestra Carta Magna. PARTE RESOLUTIVA Por lo antes expuesto, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL la Resolución de Gabinete No.69 de 6 de agosto de 2019, "Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público", modificada por la Resolución de Gabinete No.84 de 9 de septiembre de 2019.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
2. SENTENCIA de 27 de julio de 2009.	Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 514, en relación a los artículos 510 y 511, del Código de Trabajo de la República de Panamá, aprobado mediante Decreto de Gabinete No. 252 de 1971, publicado en la Gaceta Oficial No. 17040 de 10 de febrero de 1972.	HARLEY J. MITCHELL D.
Temas: Bloque de Constitucionalidad/ Derecho a Huelga.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA Ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acude el licenciado MARTÍN JESÚS MOLINA RIVERA con el afán de promover acción de inconstitucionalidad contra el artículo 514, en relación a los artículos 510 y 511, del Código de Trabajo de la República de Panamá, aprobado mediante Decreto de Gabinete No. 252 de 1971, publicado en la Gaceta Oficial No. 17040 de 10 de febrero de 1972. ... I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD El promotor de la acción de tutela constitucional argumenta que el Comité de Libertad Sindical, un brazo del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha conceptuado que el artículo 514 del Código de Trabajo contraviene lo dicho en los convenios 87 y 98 de dicha organización, pues condicionan el ejercicio del derecho de huelga. Siendo que, en concepto del activador constitucional, las opiniones vertidas por los órganos de la OIT constituyen "recomendaciones" con carácter obligatorio sin posibilidad alguna de réplica por parte de los Estados; estos se encuentran en la obligación de acatarlas, lo que las convierte en pautas de obligada observancia. Así, conforme lo propone el artículo 4 de la Constitución nacional, tales "recomendaciones", que no son más que la interpretación de convenios de la OIT, en este caso el número 87 y 98, ambos ratificados por la República de Panamá, adquieren la categoría de normas fundamentales, ingresando al breviarío constitucional por vía de la teoría del bloque de constitucionalidad y, por tanto, deben ser utilizados como criterios guías para ponderar la legitimidad de normas de rango inferior, como las contenidas en el Código de Trabajo. II. OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN Para la máxima representante del Ministerio Público, los artículos 510, 511 y 514, todos del Código de Trabajo, NO SON INCONSTITUCIONALES. La Licenciada ANA MATILDE GÓMEZ RUILOBA, al analizar el concepto y contenido de la norma constitucional que se		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
aduce infringida; empieza por hacer un inventario teórico de las corrientes filosóficas a través de las cuales se fija la posición o escala jerárquica que ocupan las normas de derecho internacional frente a las reglas de derecho interno en las que se justifica, ya sea la preferencia del derecho interno sobre el foráneo o viceversa. Al respeto, cita que la Corte Suprema de Justicia ha indicado que los Tratados Internacionales sólo crean para el Estado panameño la obligación de adecuar su legislación interna a los preceptos de la obligación internacional. En esa línea, agrega que sólo por vía de excepción se ha otorgado al contenido de ciertos tratados internacionales la categoría de reglas fundamentales a través de la teoría del bloque de constitucionalidad, como sucede con las normas que se refieren al debido proceso contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, ratificada mediante ley 15 de 1977. Siendo así, la Procuradora General de la Nación considera que los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que el censor pretende equiparar a rango constitucional en base a una interpretación del artículo 4 de nuestra Carta Magna, no integran el bloque de constitucional y por tanto ocupan la misma posición que la ley formal tiene dentro de la escala de jerarquía de las normas jurídicas. III. DECISIÓN DEL PLENO La constitución organiza y da vida al Estado, en ella se expresa la declaración de derechos que se disponen como el canon mínimo e indispensable para que una persona pueda realizar su plan individual de vida anclado dentro del concepto de dignidad humana. La Constitución es, por tanto, el parámetro normativo original y supremo del Estado convirtiéndose en venero primario a través del cual se legitima todo el sistema normativo que rige la vida de la sociedad política. En resumen, la acción de inconstitucionalidad presentada propone que los artículo 514, 510 y 511 del Código de Trabajo, son contrarios a la Ley Fundamental del Estado Panameño bajo el argumento que las "Recomendaciones" hechas por el Comité de Libertad Sindical constituyen la interpretación oficial de convenios suscritos por la República de Panamá en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales, en conjunto, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en razón de lo que expresa el artículo 4 de la Constitución Nacional. En relación a ello, ciertamente que en nuestro medio, luego de la recepción de la teoría del "Bloque de Constitucionalidad" se ha considerado que las normas fundamentales y supremas que gobiernan la sociedad democrática no se resumen únicamente en los postulados expresados y contenidos en el texto de la constitución vigente, sino que existen otras normas, principios e incluso costumbre, que complementan, afianzan o amplían el texto de la Ley Fundamental, lo que en conjunto erige un entramado normativo que constituye y se dispone como la verdadera NORMA NORMARUM; la que a su vez debe ser utilizada como parámetro y referente normativo original para verificar la legitimidad "constitucional" de un acto prohijado por algún poder público o brazo de la administración.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
De acuerdo a la teoría del Bloque de Constitucionalidad, aceptada por nuestra jurisprudencia a partir de sentencia del Pleno de 30 de julio de 1990, el Juez constitucional no resume el escrutinio de una regla de derecho, que ha sido demandada como inconstitucional, únicamente con los postulados abstractos y objetivos del texto constitucional vigente, sino que puede acudir a otros instrumentos normativos que guardan una especial conexión con el propio texto constitucional, cuyo amarre al sistema democrático y el Estado Constitucional de Derecho es imprescindible, no sólo para dar vida a éste, sino para perpetuar su vigencia. En opinión del Dr. Arturo Hoyos, "el bloque de constitucionalidad es el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución... Esta doctrina tiende a superar la concepción puramente formal o documental de la constitución en nuestro país que es la que ha prevalecido hasta tiempo reciente (HOYOS ARTURO, El control Judicial y el Bloque de Constitucionalidad en Panamá, Corte Suprema de Justicia, Serie de Conferencias, Panamá, 1991 pp. 28-29). Sentencia de 30 de julio de 1990 "...el Pleno de la Corte Suprema de Justicia entiende que efectivamente existe un conjunto normativo que integra, con la Constitución un bloque de constitucionalidad que sirve a la Corte como parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o acto sujeto al control judicial de constitucionalidad..." Sentencia de 9 de junio de 1999 "El bloque de constitucionalidad, <u>no es más que un conjunto de normas, las que, conjuntamente con la Constitución formal, sirven a la Corte para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y otros actos de servidores públicos sujetos al control de la constitucionalidad</u>"(lo subrayado y en letra en negrilla es propio). Ahora bien, en lo que toca a las normas que hacen parte del bloque de la constitucionalidad, el fallo que originalmente incorpora esta doctrina consideró que podrían hacer parte del mismo: 1. Las normas constitucionales propiamente tales. 2. La doctrina constitucional sentada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (aquellas que resuelven cuestiones de constitucionalidad). 3. Ciertos Tratados Internacionales referentes a derechos individuales y sociales como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos. 4. La Costumbre Constitucional cuando sea conforme a la constitución, entre otros presupuestos normativos. En relación a la réplica planteada por el activador constitucional, se debe aceptar que, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, se ha considerado que las normas de derecho internacional público pueden adquirir, por su especial conexión con el contenido y		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
paradigma constitucional, una connotación de reglas básicas y fundamentales de la sociedad política, y por esta vía integrar el bloque de constitucionalidad; sin embargo, es unánime el concepto que las normas de derecho internacional público prohijadas al amparo de tratados internacionales no integran la NORMA NORMARUM en forma espontánea o automática. En ese sentido, se ha preservado el criterio que los tratados internacionales hacen parte de la legalidad ordinaria y sólo por vía de excepción, por su especial vinculación con el núcleo mismo de los derechos fundamentales, al integrar, ampliar o desarrollar algún concepto; pueden ingresar al bloque de constitucionalidad, tal cual lo previó el constituyente en el artículo 17 de la Constitución Política, luego de su más reciente reforma. En conexión a lo dicho, el Pleno ha sido enfático al establecer que la correcta inteligencia del artículo 4 de la Constitución Nacional permite establecer que la República de Panamá se reconoce como un Estado soberano que hace parte de un entorno global; y que dentro del concierto de naciones es respetuosa de los principios fundamentales y obligaciones que emanan del Derecho Internacional, sin que ello equivalga a integrar a todos los tratados o normas de derecho internacional dentro del elenco constitucional. En ese sentido, por regla general, un tratado es adoptado a través de un acto normativo de alcance general prohijado por el Parlamento Nacional, es decir a través de una ley ordinaria, que engendra la obligación inmediata para el Estado panameño de prohijar las condiciones necesarias para cumplir con esa obligación internacional, dentro de lo que se incluye el suministro del soporte normativo necesario para ello, es decir adaptar la legislación ordinaria para hacer eficaz y viable el cumplimiento de la obligación internacional. Siendo así, el parámetro general establece que, como insistentemente hemos señalado, <u>los tratados y otras normas de derecho internacional sólo pueden considerarse como parte del bloque constitucional por vía de excepción</u>, amén que el contenido de la regla jurídica internacional debe abrigar una declaración de prerrogativas, congruente y compatible con la escala de derechos prohijada por el constituyente panameño, y necesaria para ampliar o interpretar tales derechos. (resalta y subraya esta Dirección). Desde luego, ello no equivale a que la Corte reste valor o cuestione el mérito de la norma de derecho internacional público, ni mucho menos que descarte la posibilidad que los citados convenios, o bien el criterio interpretativo suministrado, puedan ser utilizados como un canon interpretativo o patrón que oriente la adopción de mecanismos internos para cumplir con la obligación internacional o bien que el juez ordinario pueda acudir a tales normas para resolver situaciones individuales.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
No obstante, el escrutinio objetivo de la acción deja ver que no se logra demostrar la violación del artículo 4 de la Constitución Nacional, pues la norma internacional no hace parte del bloque de constitucionalidad. ... IV. PARTE RESOLUTIVA En mérito a lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley; DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 514, 510 y 511 del Código de Trabajo de Panamá. Con salvamento de voto del Mgdo. JERÓNIMO MEJÍA E.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
3. SENTENCIA de 07 de noviembre de 2012.	Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Doctor Fernando Alfonso Gómez Arbeláez en su propio nombre y representación contra el DECRETO LEY 2 de 22 de febrero de 2008. (marco regulatorio de la actividad bancaria en la República de Panamá).	ANIBAL SALAS CÉSPEDES.
Temas: Decretos- Leyes- procedimiento para su expedición/Leyes Formales/		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Doctor Gómez Arbeláez, para que previa audiencia del representante del Ministerio Público, se declare la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008, por ser contrario a los artículos 159 numeral 16, 183, 184 y 200 de la Constitución Nacional. ... En primer lugar, expresa que el Órgano Ejecutivo (de ahora en adelante el Ejecutivo) es el único que puede ejercer las funciones legislativas dadas expresamente por el Órgano Legislativo (de ahora en adelante el Legislativo) para legislar sobre determinado tiempo y materia. Que existe un procedimiento establecido para la expedición de un Decreto Ley, pero en el caso que nos ocupa la disposición legal demandada, no cumplió con dicho procedimiento, por lo que el mismo está viciado. II. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ... Inicia el representante del Ministerio Público, llevando a cabo un análisis del contenido del artículo 159 numeral 16 de la Constitución Nacional, donde manifiesta que lo señalado por el activador constitucional respecto esta norma superior gira en torno a tres aspectos, a saber: 1. El procedimiento para la expedición de un Decreto Ley. 2. Facultades constitucionales del Presidente de la República para sancionar y expedir un Decreto Ley. 3. La entrada en vigencia de un Decreto Ley. Trae consigo un concepto del Decreto Ley, el cual es tomado del "Diccionario de Derecho Usual", de Guillermo Cabanellas, y en donde expresa que dicho autor afirma que existen dos tipos de Decretos Leyes. El primero es el legal y el segundo vendría siendo el ilegal.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
Además, expresa que esta clasificación resulta oportuna, ya que el censor constitucional dentro de su libelo de demanda hace referencia un (sic) fallo del Pleno, que declara inconstitucional un Decreto Ley dictado a finales del período militar. ... Sobre el tema relacionado a las facultades del Presidente de la República, manifiesta que la interpretación de las normas, se puede colegir, que el demandado Decreto Ley fue expedido por el Ejecutivo de acuerdo a las formalidades del artículo 175 de la Constitución Nacional. La Procuradora sostiene que, dentro de las facultades extraordinarias legislativa que otorga el Legislativo al Ejecutivo, se encuentra la facultad de disponer plenamente cuando entra en vigencia un Decreto Ley expedido por éste. ... Lo antes expresado, lo fundamenta en el contenido del artículo 159 numeral 6 de la Constitución Nacional, Igualmente, opina que no puede dejarse a un lado que el Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y por los Ministros de Estado, por lo que es lógico que en la expedición de un Decreto Ley intervenga las autoridades de dicho órgano estatal. ... III. CONSIDERACIONES DEL PLENO. ... Antes de entrar a pronunciarnos sobre estos tres aspectos, (sic) considera el Pleno oportuno traer a colación desde el punto de la doctrina, ciertos comentarios respecto al Decreto Ley. “... La cuestión del decreto- ley es de índole política más que jurídica. Se trata de la observancia del principio de separación de los poderes. Si, pues, el decreto ley es una disposición que contiene materia propia del Poder legislativo y no del ejecutivo, al punto se advierte que se trata de una competencia que la Constitución atribuye al primero. ... De la cita anterior se desprende que los decretos leyes, no son más que la delegación de una facultad discrecional otorgada a un Órgano del Estado, que tiene como finalidad hacer la ley, pero dicha delegación no es absoluta, porque sólo es otorgada para llevar a cabo una legislación sobre temas específicos. ... De allí podemos expresar que el distinguido jurista CÉSAR QUINTERO (Q.E.P.D.) en su conocida obra “Derecho Constitucional”, imprenta Lehmann, San José, Costa Rica, Tomo I, 1967, página 625) formula el siguiente comentario en relación con las llamadas “Leyes Formales”: “Todas las Leyes que emite el Órgano Legislativo siguiendo el procedimiento regular para la formación de las Leyes, son Leyes Formales. Cuando establecen una norma general -objetiva e impersonal- de derecho son, a la vez, Leyes Formales y materiales. En cambio, cuando la Asamblea dicta, siguiendo el procedimiento exigido para la formación de las Leyes, un acto individualizado, se dice de él		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
que es sólo la formal. Por tanto, <u>cuando hablamos de leyes formales, no nos referimos únicamente a éstas sino a todas las que emite la Asamblea, establezcan o no una regla general de derecho.</u> Por otra parte, como ya apuntamos, <u>puede haber actos normativos dictados por el Ejecutivo o por otras autoridades, que contienen todas las características esenciales de la Ley (generalidad, impersonalidad, objetividad, normatividad). Con todo, no las denominamos Leyes, porque no son Leyes Formales, ya que no han sido acordadas por la Asamblea.</u> <u>Entre estos actos figuran los Decretos-Leyes, pues, como hemos sostenido, estos deben consistir en normas de carácter general. El Decreto-Ley, según nuestro Derecho Constitucional, debe ser necesariamente Ley material o sustancial".</u> (El destacado es propio) Por otro lado, tenemos que las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo fueron dadas, en cumplimiento de las formalidades legales, puesto que, mediante una Ley Formal, es decir, que por medio del artículo 4 de la Ley No.1 de 3 de enero de 2008, el Legislativo otorgó al Ejecutivo dichas facultades y, entre los temas a tratar estaba, precisamente, el relacionado con el Régimen Bancario, por ende, se reformaba el Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, normativa que hasta ese entonces servía de marco regulatorio. ... Para este tema hay que tomar en cuenta que, al hablar de los Decretos Leyes, esto se enmarca dentro de lo que la doctrina ha catalogado como una delegación de funciones de un órgano del Estado a otro, en este caso del Legislativo al Ejecutivo, y que nuestra Constitución contempla en el numeral 16 del artículo 159, pero de forma excepcional y por descanso de la primera, para determinados temas, los cuales ya nos hemos referido. (German Bidart Campos. Derecho Constitucional. Tomo I., pág.762) ... De ahí, que no se puede dejar a un lado que si bien se está legislando sobre temas específicos, puede que los mismos tengan un contenido técnico, como sucede en el caso que nos ocupa, ya que el tema a desarrollar en el presente Decreto era justamente la modificación al Régimen Bancario y la creación de la Superintendencia de Bancos, lo que sin duda constituye un aspecto meramente técnico, que puede conllevar que antes de su entrada en vigencia se tomen los correctivos en esta actividad comercial, también por la importancia que representa para la economía de nuestro país. ... IV. PARTE RESOLUTIVA		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ley No.2 de 22 de febrero de 2008 “Que modifica el Decreto Ley 9 de 1998, por el cual se reforma el régimen bancario”.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
4. SENTENCIA de 06 de diciembre de 2019.	Demanda de Inconstitucionalidad Parcial contra el artículo 304, literal “d” del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en gaceta Oficial No.28012-A,B el 18 de abril de 2016.	OLMEDO ARROCHA O.
Temas: Derecho adquirido de Jubilación /Causales de terminación de la relación de trabajo/ Derecho de Trabajo/ Pensión de Vejez.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA I. ANTECEDENTES Los licenciados CARLOS ERNESTO GUEVARA VILLAR y HUMBERTO MENDOZA CASTILLO, actuando en su propio nombre y representación, han interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad Parcial contra el artículo 304, literal “d” del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión de 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en Gaceta Oficial No. 28012-A,B el 18 de abril de 2016. I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD La acción procesal que nos ocupa, plantea ante este Tribunal en Pleno, la Inconstitucionalidad Parcial contra el artículo 304, literal “d” del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión de 03-16, ... cuyo tenor es el siguiente: Artículo 304. Son causales de terminación de la relación de trabajo las siguientes: - Renuncia; - Destitución; - Pensión por Invalidez de carácter definitivo; Jubilación o Pensión por Vejez - Expiración del tiempo pactado en el contrato; - Fallecimiento del servidor público administrativo.		

FICHA TÉCNICA	
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD	
II.	TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN. Las normas constitucionales cuya violación aducen los postulantes, son los artículos 4,19 y 64 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, ... Consideran los accionantes que el literal “d” del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en gaceta Oficial No.28012-A,B el 18 de abril de 2016, es contrario al orden constitucional, porque instituye o establece como causales de terminación de la relación de trabajo, prestaciones económicas como la jubilación y la pensión por vejez, que son derechos adquiridos a favor de los servidores que cumplen los requisitos de Ley, para acogerse al beneficio, como lo es la edad y la densidad de cuotas. ... Continúa aclarando que el artículo 304. Literal “d” del Reglamento de Carrera de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, pugna con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, por la cual se derogan las leyes 61 de 1998 y 70 de 2007, sobre retiro por antigüedad de algunos servidores públicos y dicta otras disposiciones, el cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, argumentando que el derecho de trabajo en una perspectiva humana, es una aspiración social e individual del trabajador, con la finalidad de que el mismo pueda alcanzar un nivel de vida adecuada para los integrantes de su familia, y como consecuencia, el Estado debe tomar políticas de protección y promoción, que como mínimo, aseguren el pleno empleo, la estabilidad laboral, el salario justo en condiciones adecuadas para el trabajador. III. OPINION DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Estima la Agente del Ministerio Público, que la vía por medio de la cual los accionantes pretenden atacar, no es la idónea por cuanto que es una norma de carácter reglamentaria emitida por el Consejo Universitario de la Universidad de Panamá, violando con ello el principio de especialidad debido que la norma atacada no posee rango constitucional. ... Expone que la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, es como una prueba o evidencia del avance legislativo con el tema relacionado con la edad de las personas para mantenerse activas en la función pública, pues a nivel legal no existe un límite etario para forzar el abandono o retiro obligatorio del cargo que se desempeña en una entidad estatal. IV. ALEGATOS DE LOS RECURRENTES Cumpliendo con los procedimientos procesales inherentes a este tipo de acciones de naturaleza constitucional, se fijó en lista el negocio para que cualquiera persona interesada hiciera uso del derecho de argumentar, motivo por el cual el Licenciado CARLOS ERNESTO GUEVARA VILLAR presentó sus alegatos, señalando entre otras cosas, que la norma reglamentaria; es decir, el artículo 304 literal “d”, cuya inconstitucionalidad se reclama, infringe el derecho que posee el servidor público de

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD
acogerse a su pensión por vejez o de seguir laborando hasta los 75 años, sin que se aplique o someta el criterio dispuesto en la norma reglamentaria que está siendo atacada. para desactivar y dejar cesantes a funcionarios, bajo el pretexto de haberse acogido a la jubilación o a una pensión por vejez, derecho este, adquirido por ley; ...” ..., agregando que la Corte Suprema de Justicia a través de jurisprudencia reiterada ha sostenido sistemáticamente que cuando se atacan actos puramente administrativos, será competente la jurisdicción contencioso administrativa y no el mecanismo utilizado por los Accionantes. V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA CORTE ... Lo medular de la impugnación constitucional que nos ocupa trata del derecho que tiene toda persona al trabajo, que, a juicio del Activador constitucional, ha sido vulnerado al limitarlo por alcanzar la condición de jubilado o pensionado por vejez. ... La situación que ocupa nuestra atención, ahora, a pesar de parecer diferentes, en realidad encuentra una similitud que subyace. Ello es así, en cuanto a que ahora no se condiciona la jubilación a una renuncia, lo cual implicaba una terminación de la relación laboral forzada solapadamente, sino que ahora directamente se incluye como causa inmediata de terminación laboral el que alguien se haya acogido a la jubilación o pensión por vejez. El diccionario jurídico Magno, define el término <u>jubilación</u> como la remuneración a la que tiene derecho el trabajador por cuenta propia o en relación de dependencia cuando ha alcanzado determinado período de vida y ha efectuado ciertos aportes, y la palabra <u>pensión</u> como paga periódica de una suma de dinero a personas que se han hecho acreedoras a ella de acuerdo con el régimen pensional vigente. En Panamá la jubilación es el reconocimiento de la condición, en este caso de la edad, para que proceda el otorgamiento de la pensión, es decir, la remuneración económica, siempre y cuando el solicitante cumpla con el número de cuotas. ... Ahora bien, existen dos principios fundamentales en materia de Derechos Humanos, que son pilares para estudiar el Derecho al Trabajo, estos son: el principio de universalidad y el principio de interpretación conforme. ... La Constitución Política se encuentra instituida de normas fundamentales que consagran derechos de orden público que concede a los propios trabajadores el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, hay una distinción al considerar, el trabajo de las personas de la tercera edad. Y es que aun cuando lo que se censura en esta Sede constitucional es la prohibición al trabajo por razón de la condición de jubilado o pensionado, la misma está muy relacionada con la edad de un ser humano porque uno de los presupuestos o requisitos para obtener la

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD
condición de jubilado o pensionado es alcanzar el nivel etario; el cual coincide con la tercera edad. Lo anterior, puede ser verificado en lo establecido en el artículo 168 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, ... Adicionalmente, es sabido, que nuestro país está adherido a una serie de convenios y tratados internacionales que contienen normas u ordenamientos que recogen el derecho al trabajo y el derecho de las personas mayores. En la actualidad, llegar a la edad para acogerse a la jubilación o pensión por vejez es un requisito establecido en la Ley para alcanzar dicha condición, pero ello no quiere decir que las personas que la adquieren no continúen siendo productivas, pues llegar a la jubilación o pensión por vejez, no debe ser una condición para prohibir o limitar el derecho al trabajo. ... De lo expuesto anteriormente, y ante dicho escenario, se configura una discriminación entre el Personal Docente y el Personal Administrativo Universitario, a quienes no se les estableció las causales de terminación de la relación laboral en igualdad de condiciones. ... Conforme a la doctrina explanada en reiterada jurisprudencia, tanto nacional como extranjera, la jubilación constituye un derecho adquirido de carácter vitalicio para los funcionarios y empleados al servicio de los entes públicos o privados. El derecho a la jubilación, no representa una ayuda que se le hace a las personas de tercera edad, o personas mayores o a los adultos mayores, es una remuneración al trabajador del sector público o privado por prestar sus servicios, conocimientos, experticia, por determinada cantidad de años. Es un derecho adquirido. A la jubilación se le está dando una característica de incompatibilidad para laborar y, por tanto, una causal de la terminación de la relación laboral; generando así una limitación para seguir laborando, convirtiéndose en una suerte de discriminación para aquellos que se acogen a su derecho de jubilación o pensión por vejez. La jubilación, no es un doble salario; es un derecho adquirido, un derecho constitucional irrenunciable, una recompensa por los servicios prestados a lo largo de los años. El Pleno estima que no solo por un tema constitucional de derechos humanos es necesario tachar o anular este literal que riñe con la Constitución, sino que es necesario reflexionar sobre la responsabilidad social de asegurar y garantizar una vida digna y plena para aquellos seres humanos que forjaron al país, y que hoy no podemos bajo ninguna circunstancia abandonarlos a su suerte, recordando siempre el principio moral de “honrar a nuestros padres y madres”. No todos los miembros de la tercera edad son jubilados, pero todos los jubilados son de la tercera edad, y como garantes debemos contemplar la necesidad de proteger la

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD
potencialidad de la fuerza laboral de las personas de la tercera edad o adultos mayores en la última etapa del ciclo de vida. ... Es por ello que, en el caso bajo estudio, el Pleno apoyó en datos estadísticos objetivos, fuentes de información idóneas, y por supuesto, en la propia experiencia particular de sus miembros como parte de esta sociedad. ... Esta dinámica nos ha permitido concluir que no se trata de un fenómeno socioeconómico coyuntural, temporal o momentáneo, sino de un progresivo deterioro de la condición de vida de la población de la tercera edad o adultos mayores o de la ancianidad. Con esta comprensión, también nos queda claro que la jubilación en nuestro país no es digna y que representa un desmejoramiento de los ingresos en un ser humano paradójicamente cuando entra a un grupo etario en condiciones de vulnerabilidad, por lo que requiere de satisfacer muchas más necesidades básicas. Es decir, si se desprende de sus ingresos salariales corrientes para solo percibir la jubilación que representa, en el mejor de los casos, el 60% de su salario y con un tope de dos mil quinientos dólares mensuales, seguramente ello representará u desmejoramiento de su calidad de vida. ...” ... Este Pleno debe concluir, que el literal “d”, del artículo 304 del Reglamento de Carrera (sic) del Servidor Público de la Universidad de Panamá, vulnera garantías constitucionales contempladas en nuestra Constitución, por cuanto, dispone el cese injusto de la relación laboral para aquellos trabajadores que adquieren la condición de jubilado o pensionado por vejez al llegar a la edad de jubilación, y porque crea así un trato desigual, arbitrario y discriminatorio a un determinado grupo de personas. De allí que como se ha señalado anteriormente, el literal “d” del artículo 304, viola el artículo 4 de la Constitución Política (en concordancia con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, todos ratificados por la República de Panamá), así como también los artículos 19,64 y74 de nuestra Constitución. En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el literal “d” del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en Gaceta Oficial No.28012-A, B el 18 de abril de 2016.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
5. Sentencia de 12 de abril de 2023	Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021 "Que restablece la vigencia de una disposición del Código Judicial", por ser violatoria de los artículos 206 y 220 de la Constitución Política.	OLMEDO OSORIO. ARROCHA
Temas: Reviviscencia de una norma/ Abrogar / Derogar/ Principio de Universalidad Constitucional/ Delitos/ Faltas/ Métodos de Interpretación/ Insubsistencia de una norma legal/ Vigilar/ Cuidar/ Juzgar.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD La acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de la Ley No.258 de 26 de noviembre de 2021 "Que restablece la vigencia de una disposición del Código Judicial", mediante la cual la Asamblea Nacional decreta lo siguiente: "Artículo 1: se reestablece la vigencia del literal b numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, así: Artículo 86: Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están atribuidas las siguientes funciones: ... 2. Ajustándose al procedimiento señalado para cada caso: ... b. De las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los ministros de Estado, el procurador general de la Nación, el procurador de la Administración, los miembros de la Asamblea Nacional, el contralor general de la República y los magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo del Juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal; ... Artículo 2: La presente Ley restablece la vigencia del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial. Artículo 3: Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación. COMUNIQUESE Y CUMPLASE..."		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
II. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA. El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que el día 20 de octubre de 2021 fue presentada a consideración de la Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley No.166, con el objetivo de reestablecer la vigencia del literal “b”, numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial para subsanar supuestamente un vicio jurídico que se había producido respecto al conocimiento de las faltas que pudieran cometer los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los miembros de la Asamblea Nacional, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral; anteproyecto aprobado a través de la Ley No.258 de 26 de noviembre de 2021. III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Administración (sic), por medio de la Vista 1006 de 6 de junio de 2022 (f.12-31 del expediente), emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad que ocupa nuestro estudio y concluye con la opinión que, lo demandado <u>no es inconstitucional</u>. Fundamenta su opinión señalando, en primer lugar, que a lo largo de la vida republicana el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha tenido competencia para conocer de las faltas administrativas de los funcionarios de alta jerarquía que la ley indique. IV. CONSIDERACIONES DEL PLENO. ... Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de las normas acusadas, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al <u>principio de universalidad constitucional</u> que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, ... (Subraya el Pleno) El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda. ... Como primer aspecto, se debe iniciar el análisis de la presente causa, identificando que, en la evolución constitucional sobre el juzgamiento por delitos y faltas cometidos por autoridades de alto perfil, se ha mantenido una constante. Y es que, las mismas desde sus inicios fueron atendidas, por disposición constitucional, tanto por la Asamblea		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
Nacional como por la Corte Suprema de Justicia, en razón de la calidad del servidor público. La razón de ser para efectuar estos juzgamientos especiales, mantiene su sustento precisamente, en la nobleza del espíritu o la intención del constituyente, a propósito de evitar la impunidad o el riesgo de administrar justicia bajo el manto del temor reverencial o el miedo a desagradar a superiores jerárquicos, logrando así, una investigación y juzgamiento más objetivo, transparente y acorde con los principios éticos del juzgador. V. EL REPROCHE CONSTITUCIONAL Habiendo identificado lo anterior, se hace preciso, ahora, sintetizar ¿Cuál es el reproche constitucional que hace el activador constitucional? El actor cuestiona la Ley No.258 de 26 de noviembre de 2021 que restablece el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, porque, según su perspectiva, infringe el artículo 206 de la Constitución Política; toda vez que, no está señalada taxativamente como una facultad adscrita a la Corte Suprema de Justicia, censurando únicamente la facultad de atender las faltas cometidas por servidores públicos como Ministro de Estado, Procurador de la Administración, los miembros de la Asamblea Nacional, el Contralor General de la República y los magistrados del Tribunal Electoral. VI. ANTECEDENTES Habiendo identificado lo anterior, se hace preciso advertir que, lo preceptuado en el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, no constituye una normativa novedosa; es decir, aun cuando ha sufrido ciertas modificaciones en el tiempo, ha permanecido vigente desde la creación del primer Código Judicial de 1917 de la República de Panamá. ... VII. DE LAS FALTAS Y DELITOS Se hace oportuno hacer un alto en este aparte para identificar la diferencia entre “faltas” y “delitos”, referidos en el literal b del numeral 2 del precitado artículo. Etimológicamente, por “delito” se entiende el acto típico, antijurídico y culpable, adecuado a una figura jurídica preestablecida por la ley penal, que conlleva, para quien lo comete, una condena pecuniaria o privativa de la libertad, preestablecida en la ley. Por su parte, “falta” se debe entender como una vejación o contravención, que aun cuando constituye una conducta antijurídica que pone en peligro algún bien jurídico protegible, es considerado de menor gravedad y, por tanto, no es tipificada como delito; es decir, se compadece como la ruptura del deber pero que no alcanza la categoría del delito, sino que encuentra su límite en la esfera administrativa. Doctrinalmente, existen distintos métodos de interpretación constitucional. Así tenemos el denominado “método tradicional” de donde se afinsa el artículo 9 del Código Civil que		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
señala lo siguiente “<i>cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu</i>”. Según esta vertiente, toda interpretación sea constitucional o legal de un texto debe comenzar con el sentido literal. A pesar de ello, esta tendencia tradicional ha sido superada a través de la doctrina del bloque de la constitucionalidad, adoptada por la República de Panamá a partir de 1990 a través de la Sentencia de 30 de julio de ese año, Resulta, ahora, necesario abocarnos al segundo aspecto, es decir, el hecho que, al Ministerio Público le está encomendado la vigilancia de la conducta de los servidores públicos. Sobre el particular, resulta oportuno identificar, en primer lugar, si ¿Vigilar y Juzgar son sinónimos? El Diccionario de la Real Academia de la Lengua le da significado a los verbos rectores que identifican esa responsabilidad del Ministerio Público señalada en el 220 de la Constitución, a saber: “Vigilar: observar algo o a alguien atenta y cuidadosamente y cuidar: Poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de algo. Por su parte, Juzgar, mantendría una connotación distinta que se materializa en términos generales en la conducta que consiste en lo siguiente: <i>“Determinar si el comportamiento de alguien es contrario a la ley, y sentenciar lo procedente”.</i> Ergo, esa obligación constitucional establecida en el artículo 220 atribuida al Ministerio Público consiste en supervisar, controlar y fiscalizar las conductas de los servidores públicos en general y cuidar que los mismos desarrollen las actividades propias de sus funciones, de acuerdo a la Constitución y la Ley. Queda claro entonces, que, efectivamente, una de las atribuciones que ostenta el Ministerio Público, específicamente, en la figura del Procurador de la Administración, es vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes, ... Es así como, la Procuraduría de la Administración como ente coordinador de la red interinstitucional de Ética Pública, está encargada de promover dicho código para fortalecer y optimizar, día con día, el desempeño de los servidores públicos, con el fin de mejorar la gestión estatal, en la que cada funcionario posea un sentido de pertenencia, compromiso y responsabilidad hacia sus funciones e incluso en su vida diaria. ... Vemos pues, que esa función que mantiene el Ministerio Público (Procurador de la Administración y/o Procurador General de la Nación) de promover y vigilar el adecuado desempeño y funcionamiento en las labores que realizan los servidores públicos es perfectamente comprensible y factible; reiterándose que, de ninguna manera debe interpretarse, ni por parte del requirente (Procurador de la Administración y/o Procurador General de la Nación), desde el punto de vista de Investigador, ni el requerido (Institución/Autoridad del Estado), que dicho cuestionamiento alcance un juzgamiento por		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
parte del Ministerio Público, a quien esa labor no le está encomendada, ni constitucional ni legalmente, en ese oficio fiscalizador. VIII. LA FIGURA DE “REVIVISCENCIA” Analizado lo anterior, como quiera que la ley censurada tiene como finalidad el restablecimiento del referido acápite b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, habría que analizar ahora si dicha norma, ciertamente, dejó de existir en nuestro sistema jurídico, para que se abrigara la necesidad de utilizar la figura jurídica denominada “reviviscencia”. En ese sentido, como primer punto es importante identificar que “Abrogar o Derogar, en términos generales, representa “dejar sin efecto jurídico una disposición legal, llámese ley, código o reglamento” o “la sustitución integral de una norma por otra” o “la pérdida total de validez de una ley”, lo que produciría efectos “quod nullum est nullum effectum producit”; es decir, lo que es nulo no produce ningún efecto. ... La <u>insubsistencia de una disposición legal</u>, se manifiesta cuando una disposición legal por declaración expresa del legislador (derogatoria expresa) o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (derogatoria tácita) (ver, artículo 36 del Código Civil). Tomando en cuenta lo anterior, el Pleno advierte que, el referido acápite del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, no ha sido derogado ni de forma expresa por el legislador patrio, ni tácitamente por ninguna ley posterior a ella. Tal como ya se ha explicado, la vigencia del artículo 39 del Código Procesal Penal que vino a reforzar la competencia otorgada a la Corte Suprema de Justicia, en materia de delitos contra altos funcionarios del Estado, únicamente lo hizo en lo que se refiere a la comisión de delitos investigados en su contra. Y en cuanto a las faltas cometidas por éstos, tampoco ocurrió ni derogatoria tácita ni expresa. Lo anterior resulta importante, toda vez que, la reviviscencia (recuperación de vigencia de una ley), únicamente ocurre cuando exista una ley derogada, en alguna de sus modalidades antes citadas. Veamos lo que señala el artículo 37 del Código Civil: ... De la norma transcrita se rescatan tres elementos indispensables para resurgir una ley o norma: 1. Que haya sido derogada; 2. Que aparezca en una ley nueva; o 3. En caso que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra vigencia.		

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ... CASOS INCONSTITUCIONALIDAD		
SENTENCIA DE PLENO	ACTO ATACADO DE INCONSTITUCIONAL	MAGISTRADO PONENTE
... Con lo anterior, no se debe entender que la reviviscencia realizada por la Ley No.258 de fecha 26 de noviembre de 2021, resultó innecesaria, pero, lo que abunda no tiene la entidad para configurar una inconstitucionalidad. Por otro lado, la norma reprochada viene a reforzar la norma vigente, excluyendo dos personalidades como lo son los Comandantes y Miembros de la (sic) Estado Mayor de la Fuerza Pública, puesto que los mismos en la actualidad no ejercen funciones, sino que han sido segmentados en instituciones actuales como el Servicio Nacional de Fronteras y el Ministerio de Seguridad. Bajo ese escenario, en síntesis, esta Corporación de Justicia, comparte el criterio vertido por la Procuraduría de la Administración, toda vez que, ni el artículo 206 ni el 220 de la Constitución Política han sido vulnerados por la emisión de la Ley No.258 de 26 de noviembre de 2021, más bien esta confirma la competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las faltas administrativas cometidas por los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los miembros de la Asamblea Nacional, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral, que ya se mantenía en el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Declara que NO ES INCONSTITUCIONAL la Ley No.258 de fecha 26 de noviembre de 2021, por medio de la cual se reestablece la vigencia de una disposición del Código Judicial, específicamente, el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial. Sentencia con voto concurrente de la Magistrada Maribel Cornejo Batista.		



**Jurisprudencia
Contencioso
Administrativo emitida
por la Sala Tercera**

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
1. SENTENCIA de 03 de diciembre de 2021.	ACCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN.	CARLOS A. VÁSQUEZ R.
Temas: Personal de Confianza/ facultad discrecional de la autoridad/ Fuero por Enfermedad Crónica o Degenerativa/ Silencio Administrativo		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ha promovido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 1107-2019-D.G de 10 de junio de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, a través de la cual se le removió definitivamente del cargo que ocupaba en esa Entidad, así como su acto confirmatorio; y la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de apelación interpuesto, y para que se hagan otras declaraciones. I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO En la controversia jurídica objeto de examen, el actor, AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Número 1107-2019-D.G. de 10 de junio de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social. ... Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, el apoderado judicial del recurrente sostiene que su mandante tenía más de dos (2) años continuos e ininterrumpidos de prestar servicios en la Institución. Continúa indicando que la destitución efectuada por la autoridad nominadora contraviene lo estipulado en la Ley 51 de 2005, ya que dicha excerta indica claramente que para que un funcionario permanente pueda ser destituido, debe configurarse una causal de máxima gravedad que justifique la aplicación de tal medida; supuesto que no consta en la parte motiva del acto administrativo objeto de reparo. Por otra parte, respecto al fuero por enfermedad crónica invocado por el Accionante, alega el Agente del Ministerio Público que el señor AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, no aportó los documentos idóneos que acrediten tal condición clínica que limite su capacidad de trabajo, y que, además, haya sido		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
del conocimiento de la Entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal. ... En adición, indica que la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de afectar la decisión adoptada, constituye un mecanismo que le permite al Actor acceder al control jurisdiccional del Tribunal. VI. DECISIÓN DE LA SALA De conformidad con las piezas procesales que reposan en el Expediente de Personal del activador judicial, esta Sala no observa que AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ gozara de estabilidad laboral en el cargo; ya que si bien a foja 91 del Expediente Administrativo reposa una evaluación de desempeño del prenombrado, lo cierto es que la misma recaía para el lapso del 16 de junio a 31 de diciembre de 2017, en el que ocupaba el cargo de Ingeniero Electrónico, cuyo nombramiento fue revocado a través de la Resolución número 7479-2017 de 6 de diciembre de 2017. En este orden de ideas, el hoy Accionante fue desvinculado del cargo de Director de Biomédica; posición que, dentro de la estructura de clasificación de puestos de la Entidad y en virtud de las atribuciones y deberes inherentes al mismo, es de confianza. <u>Al respecto, resulta procedente señalar que lo que determina a un servidor público como de confianza, y por lo tanto de libre nombramiento y remoción, o con estabilidad, es la naturaleza de las funciones que desempeña en la Institución.</u> Por otra parte, esta Corporación de Justicia debe aclarar que si bien la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, "que reconoce la profesión de Biomédica", en su artículo 12 establece que los biomédicos que presten servicios en las Instituciones del Estado gozarán de estabilidad laboral en sus cargos, ello no es extensivo a los puestos que por su naturaleza son de confianza, siendo más bien dicho fuero aplicable a los distintos cargos de ingenieros biomédicos que no constituyan puestos de jefatura o que, por naturaleza de sus funciones y del organigrama institucional, no se enmarquen en posiciones de confianza que se encuentran sujetas a la facultad discrecional de la Autoridad nominadora; de ahí que dicha prerrogativa laboral no se ajuste a la causa bajo estudio. Respecto a la facultad discrecional ejercida dentro de la Administración Pública, en la doctrina se ha detallado lo siguiente:

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
"La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, por lo que su remoción puede darse sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que ingresaron a la entidad sin ningún tipo de procedimiento formal u ordinario para ello. De ahí que la libre designación conlleva como reverso el libre cese discrecional del cargo. En pocas palabras, si el puesto de trabajo se obtuvo por libre designación, de igual manera el funcionario puede ser libremente removido del cargo. En virtud de los razonamientos previamente expuestos, esta Superioridad debe acotar que, en el caso bajo examen, no era necesario que el Estado hiciera uso del denominado "Ius Punendi", toda vez que la desvinculación de AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ del cargo que ocupaba no se efectuó como resultado de la comisión de alguna causal disciplinaria contemplada en el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social o inobservancia de los deberes que éste prescribe, sino que fue sustentada en el ejercicio de la facultad discrecional de la Autoridad nominadora; en consecuencia, no se requería la apertura del Procedimiento Disciplinario que alega la parte actora fue omitido. • Fuero por Enfermedad Crónica o Degenerativa Por otra parte, alega el apoderado judicial de AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, que se encontraba amparado por la protección laboral consagrada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, en virtud de su padecimiento de "Diabetes" e "Hipertensión Arterial". Sobre este punto, consideramos oportuno citar el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuyo contenido dispone: "Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas Y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico."

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Del artículo precitado se desprende la instauración de una protección laboral para aquellos trabajadores a los que se les diagnostiquen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; quienes tienen derecho a mantener sus puestos de trabajo en igualdad de condiciones. De igual forma, considera esta Superioridad necesario hacer referencia al artículo 5 de la referida excerpta, según fue modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que guarda relación con el medio idóneo para certificar el padecimiento que el trabajador alegue; precepto normativo que indica lo siguiente: "Artículo 5. El artículo 5 de la Ley 59 de 2005, queda así: Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición." (La negrita es nuestra). De acuerdo con el artículo 5 citado, se advierte que la condición de salud detectada será certificada por una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin, o en su defecto, por dos (2) médicos idóneos del ramo, dependiendo de la afección que se trate. En este orden de ideas, al revisar las piezas probatorias allegadas al Proceso, así como de la lectura minuciosa del Expediente de Personal, advierte esta Colegiatura que no constan las certificaciones médicas en los términos que la Ley estipula, así como tampoco documento médico del cual se pueda siquiera inferir los padecimientos indicados en párrafos precedentes; situación que ya ha sido abordada por esta Sala en senda jurisprudencia que nos permitiremos citar: ... Bajo este marco de ideas, esta Corporación de Justicia debe acotar que <u>la creación del fuero por padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/ degenerativas, consagrado en la Ley 59 de 2005, forma parte de los bloques normativos que responden a una necesidad de velar y crear políticas públicas tendientes a resguardar a este sector de la población, quienes al encontrarse en una manifiesta desventaja frente al resto de la sociedad, merecen una protección especial por parte del Estado, encaminada a garantizarles en igualdad de condiciones, el goce de sus derechos, como lo es el Derecho al Trabajo,</u>

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
<u>asegurando su desarrollo integral, en conjunto con su productividad económica.</u> (Subraya esta Dirección) No obstante, no podemos soslayar que, en atención al Principio de Presunción de Legalidad del Acto Administrativo, recae sobre el administrado acreditar bajo los mecanismos idóneos, ciñéndose a los procedimientos que la Ley consagra, las afecciones o condición de salud que a su juicio implica el acceso al Derecho invocado, en este caso, a la protección laboral por padecimiento de enfermedad crónica, ... En consecuencia, esta Magistratura considera que el Demandante no probó encontrarse amparado por el fuero de enfermedad invocado en su Libelo, por lo que se desestima el cargo de infracción de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018. • Silencio Administrativo ... En igual sentido, el glosario de la Ley 38 de 2000, define en el artículo 201 (numeral 104) la figura jurídica del silencio administrativo, conceptualizándolo como el <u>"Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular"</u>. De esta manera se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que, si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado. " Por último, con respecto a la solicitud del <u>pago de los salarios dejados de percibir por el señor AURELIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ</u>, esta Corporación de Justicia <u>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.</u> (subraya esta Dirección) Es pertinente precisar que si bien la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que modifica la Ley 59 de 2005, reconoce dicha retribución laboral a todos aquellos

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
trabajadores reintegrados a sus cargos, lo cierto es que tal excerpta (sic) legal no se encontraba vigente al momento en que se emitió el acto administrativo objeto de reparo; además, que la referida norma no establece que tenía el carácter de retroactiva; por lo que se desestima tal petición. 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 la Resolución Número 11072019-D.G. de 10 de junio de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, ni la negativa tácita, por silencio administrativo incurrida al no contestar en tiempo oportuno el Recurso de Apelación, y, en consecuencia, se niegan las demás pretensiones invocadas por el Demandante.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
2. SENTENCIA de 09 de diciembre de 2022.	ACCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN.	CARLOS A. VÁSQUEZ R.
Temas: Pago de la Prima de Antigüedad/ Concepto y Naturaleza de la Prima de Antigüedad/ Retroactividad de la Ley/ Principio Pro Operario.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA La firma de abogados TC TAYLOR LAW ADVISORS, actuando en nombre y representación de LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, emitida por la Procuraduría de la Administración, y para se hagan otras declaraciones. I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA ...que se declare nula, por ilegal el acto contenido en la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, emitida por la Procuraduría de la Administración, por medio de la cual se resolvió negarle el pago en concepto de Prima de Antigüedad previamente solicitada por la hoy demandante. Finalmente, y como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, peticona que se declare la obligación a cargo de la Procuraduría de la Administración de pagar a su favor el monto correspondiente en concepto de Prima de Antigüedad que aduce le corresponde. II. ANTECEDENTES En los hechos planteados por los apoderados judiciales de LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO, señalan que esta inició labores en la Procuraduría de la Administración el día 15 de mayo de 1991, siendo acreditada en el año 2004 como funcionaria de Carrera Judicial, tal como consta en el Certificado de Carrera Judicial No.017, aportado en calidad de prueba. Prosiguen señalando, que su representada por medio de memorial de 15 de diciembre de 2015, presentó renuncia irrevocable al cargo que ocupaba en la Entidad. Del mismo modo manifiestan que a través de Nota de 15 de diciembre		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
de 2015, LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO solicitó el reconocimiento de la Prima de Antigüedad por el período de más de veinticuatro (24) años laborados ininterrumpidamente en la Procuraduría de la Administración.
III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN
•Artículo 82 de la Ley 53 de 2015, que regula la Carrera Judicial en el Órgano Judicial. •Artículo 45 y 406 del Código Judicial.
IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA
La Procuradora de la Administración, Encargada, mediante su Vista Fiscal No.1740 de 9 de diciembre de 2021, visible a fojas 100 a 112 del Expediente Judicial, presenta escrito de Contestación de Demanda, a través del cual 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 parte actora, pues, desde su óptica, no le asiste el derecho invocado.
Primeramente, expone el Representante del Ministerio Público que la activadora de la vía solicita el pago de la bonificación por antigüedad y prima de antigüedad, figuras que difieren entre si y tienen propósitos diferentes.
Respecto a la Bonificación por Antigüedad, manifiesta que la actora solicitó el pago en dicho concepto con fundamento en lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 53 de 2015, que regula la Carrera Judicial; no obstante, al momento en que la petición fue formulada, ya se encontraba vigente la Ley 1 de 2009, que instituyó la Carrera del Ministerio Público y que subrogó las disposiciones contenidas en el Título XII, Libro Primero del Código Judicial, referentes a la Carrera Judicial, tal como lo preceptúa el artículo 75 de dicho Cuerpo Normativo, por lo cual no eran aplicables a la demandante.
Sobre la Prima de Antigüedad, indica que el reconocimiento de la misma en el sector público se introdujo con el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 2013, posteriormente derogado por la Ley 23 de 2017.
V. ANALISIS DE LA SALA ...

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, por medio del cual se niega el reconocimiento de la Prima de Antigüedad de la demandante, en base a las motivaciones en él expuestas y a las consideraciones esbozadas por la entidad demandante en su escrito de Contestación de Demanda. (Resalta la Sala) • Cuestión previa ... No obstante, lo anterior, la atenta lectura de la aludida petición de 15 de diciembre de 2015, presentada por la parte actora como prueba de su pretensión, pone de relieve que la misma solamente versó sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la Prima de Antigüedad, no requiriéndose mediante la misiva en cuestión el pago de ningún otro tipo de prestación o Derecho Adquirido adicional. Lo anterior, tal puede comprobarse en la parte petitoria del memorial de 15 de diciembre de 2015, que consta a fojas 21 y 22 del Expediente Judicial, y cuyo tenor literal es el siguiente: “En consecuencia de lo antes expuesto, le solicito respetuosamente que se me reconozca una prima de antigüedad por los veinticuatro (24) años de servicio en la Procuraduría de la Administración como funcionaria adscrita a la Carrera Judicial del Ministerio Público, condición que adquirí por medio del Certificado de Carrera 07, expedido por esa entidad ministerial, en los términos descritos en la tabla reproducida en la propia Ley 53 de 2015 (sic)”. (El subrayado es de la Sala) En razón de lo anterior, queda claro entonces que el pronunciamiento de esta Sala Tercera solo debe versar por aquello que fue peticionado por el recurrente en la vía Gubernativa, es decir, el pago de la Prima de Antigüedad, por lo que no corresponde realizar un estudio sobre otras prestaciones que, reiteramos, no fueron solicitadas primeramente en la vía correspondiente. Siendo ello así, se desprende de las pretensiones de la accionante y de las normas invocadas por sus apoderados judiciales, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar los siguientes aspectos: 1) Si le asiste el Derecho a LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO de acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que mantenía con la Procuraduría de la Administración, y; 2) En caso que le asista tal Derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe hacerse efectivo. • Concepto y Naturaleza de la Prima de Antigüedad.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
... En primer lugar, debe decirse que la compensación por tiempo de servicios, también llamada Prima de Antigüedad, pese a tutelar un mismo derecho de protección laboral, es conocido de diversas formas a nivel global. Así el autor Fernández Álvarez Ramírez indica lo siguiente: “La compensación por Tiempo de Servicios es conocida con diversas expresiones. No todas las legislaciones emplean el mismo nombre para denominarla. En Italia, donde tuvo su origen, la nueva ley la llama ‘Indemnización de Antigüedad’. La legislación argentina, a través de las leyes Nos. 11729 y 17391, usa el nombre de ‘Indemnización por Despido o Antigüedad’. En Chile, el Código de Trabajo de 1931, la llama ‘Indemnización por Tiempo o Años Servidos’. En México el Código de Trabajo de 1931, la identifica con el nombre de ‘Indemnización de Cesantía’. El Código de Trabajo del Ecuador usa el nombre de ‘Fondo de Reserva’. En Colombia se le conoce con el nombre de ‘Auxilio de Cesantía’. En Venezuela ‘Indemnización por Antigüedad’. En Bolivia se le conoce como ‘Indemnización por Tiempo de Servicios’. Otras legislaciones latinoamericanas emplean las denominaciones de ‘Indemnización por Antigüedad en el Trabajo’”. En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de las (sic) relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador. ... En este orden de ideas, existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de la Prima de Antigüedad, siendo históricamente la más aceptada por esta Sala aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado en el derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que han trabajado para éste. Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación, entre otras, las Sentencias de 14 de septiembre 2009 (sic) y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ... • Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Privado

FICHA TÉCNICA

Jurisprudencia Nacional

La Prima de Antigüedad fue incorporada en nuestro ordenamiento jurídico con el Código de Trabajo de 1972 y fue concebida como un derecho que operaba a favor de aquellos trabajadores contratados por tiempo indefinido a recibir una semana de salario por cada año laborado, siempre que éstos cumplieran las siguientes condiciones: un mínimo de diez (10) años de servicio en la empresa y una edad mínima de cuarenta (40) años en caso de los hombres y treinta y cinco (35) para las mujeres.

Tal como puede apreciarse, la tendencia legislativa ha sido constante en la reducción de los requisitos originalmente establecidos para el acceso al beneficio del Derecho a la Prima de Antigüedad. En la actualidad, el derecho a ésta en el sector privado se encuentra contenido en el artículo 224 del Código de Trabajo, ...

• Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013, en cuyo artículo 1 se otorga el derecho, ...

Posteriormente, a través de la Ley 23 de 2017, se derogaron las precitadas leyes 39 y 127 de 2013; no obstante, el Derecho a la Prima de Antigüedad quedó igualmente reconocido en el artículo 10 de esta nueva Ley cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 10. Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:

Artículo 137-B. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente”.

Así mismo, resulta oportuno resaltar que mediante la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se modificó, entre otros, el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, de la siguiente forma:

Artículo 3. El artículo 140 de la Ley 9 de 1994, queda así:

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Artículo 140. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación, y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente”. Es importante destacar que, conforme a lo que establece el contenido del artículo 8 de la referida Ley, ésta es de interés social y tiene efectos retroactivos. ... En virtud de lo anterior, queda de manifiesto que la Ley 241 de 2021, que vino a subrogar las normativas anteriores que consagran la Prima de Antigüedad en el sector público, dado su carácter retroactivo, es aplicable a situaciones jurídicas surgidas con anterioridad a su emisión. ... • Sobre el fondo de la controversia Observamos que el fundamento de la negativa de la Entidad recae básicamente en el hecho que al momento de elevar su petición, la accionante no se había desvinculado definitivamente del servicio público, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, que exigían que el funcionario que pretendiera el reconocimiento de la Prima de Antigüedad debe permanecer fuera del servicio estatal por más de sesenta (60) días, motivo por el cual, al cumplir funciones la demandante en otra entidad estatal sin que transcurriera dicho término, incumplió el requisito de desvinculación definitiva necesario para acceder a la Prima de Antigüedad. ... Las excertas invocadas, ponen de relieve que a través de la Ley 241 de 2021, se concibió la Prima de Antigüedad como un derecho de los servidores públicos, en términos muy similares a los contenidos en la Ley 39 de 2013; pero eliminó lo referente al tema de la desvinculación definitiva, es decir, el lapso de sesenta (60) días sin ingresar a otra entidad estatal, para ser beneficiado con este Derecho. (Resalta la Sala)

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Ante ese escenario, como quiera que previo a la emisión del Proyecto de Fallo hoy analizado se profirió la referida Ley 241 de 2021, que además propugnó un carácter retroactivo de dicho Cuerpo Legal, este Tribunal es del criterio que esta Ley es aplicable a la situación de hecho sometida a nuestra consideración, puesto que, no se puede perder de vista que el carácter retroactivo de los efectos de la Ley implica un alcance a aquellas circunstancias que han tenido vigor con anterioridad a su entrada en vigencia, situación que cobra mayor relevancia aun si se tiene en cuenta que la Ley 241 de 2021, que, como hemos indicado, subroga las normativas anteriores sobre la Prima de Antigüedad en el sector público, contempla una situación favorable para la demandante. En adición a lo anterior, consideramos oportuno traer a colación un principio fundamental que protege a todos los trabajadores, incluyendo a los funcionarios públicos, conocido como “principio pro operario”, cuyo texto expresa que el juzgador debe, ante una duda de interpretación, optar por aquella que sea más favorable a los intereses del trabajador. Cabe destacar que, en innumerables Fallos de esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dictados dentro de Procesos Contenciosos Administrativos de Plena Jurisdicción, se ha reconocido este principio y en base a ello, se ha realizado la interpretación más favorable a los servidores públicos, Siendo ello así, ante la existencia de una Ley general con efectos retroactivos, como lo es la Ley 241 de 2021, que concedió el derecho a la Prima de Antigüedad a todos los servidores públicos sin distinción, incluyendo dentro de estos a LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO, es evidente que la misma es aplicable a (sic) al caso objeto de nuestro estudio, puesto que reiteramos, le otorgó a la hoy demandante el derecho a recibir la Prima de Antigüedad de forma más favorable, es decir, al momento de la culminación de su relación laboral. (Resalta la Sala) ... En consecuencia, 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 NULA, POR ILEGAL, la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, emitida por la Procuraduría de la Administración y como consecuencia de ello, ORDENA a la autoridad referida, a que realice el cálculo y pago a favor de LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO, en concepto de Prima de Antigüedad que le corresponda.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
3. Sentencia de 16 de noviembre de 2023.	ACCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE NULIDAD –	CECILIO CEDALISE RIQUELME
Temas: Fenómeno de sustracción de materia u obsolescencia procesal - su concepto/		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA La firma forense Guillén & Asociados, actuando en nombre y representación de la sociedad Súper Leones Hermanos, S.A., concurre ante la Sala Tercera para interponer formal demanda contencioso administrativa de nulidad, para <u>que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIEORA IA-153-2013 de 9 de agosto de 2013, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente).</u> I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO Con la finalidad de sustentar la pretensión de la demanda, la apoderada judicial de la sociedad Súper Leones. Hermanos, S.A., argumenta que a través de la Resolución DIEORA IA-153-2013 del 9 de agosto de 2013, la Dirección Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente (Ahora Ministerio de Ambiente) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 11, denominado "Ampliación del Cauce del Río Juan Díaz, colindante con el Proyecto Metro Park", presentado por la empresa Inmobiliaria San Fernando, S.A. Continúa indicando que, dicha resolución es un acto administrativo de carácter general, ya que aprueba un Estudio de Impacto Ambiental Categoría 11, para el proyecto de construcción y desarrollo de ampliación del cauce del río Juan Díaz, el cual es colindante al proyecto Metro Park, el cual repercute con el medio ambiente en general, así como el entorno ambiental y social de los habitantes que son poseedores de inmuebles en esa área, y que colindan con el mencionado proyecto; ello sin perder de vista de que la aprobación de esa resolución implicaba el cumplimiento de los requisitos que instituye la ley. Explica por otro lado que, de la sola lectura del acto impugnado y el expediente administrativo utilizado para su expedición, se desprende que la Resolución DI EORA IA-153-2013 fue dictada con prescindencia u omisión absoluta de		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
requisitos y trámites fundamentales que implican violación al debido proceso legal; e igualmente, carece de objeto lícito, finalidad acorde con el ordenamiento y falta de motivación razonada, conforme exige la ley, por ende, la misma deviene en ilegal. ... Manifiesta por otro lado que, nuestro ordenamiento jurídico prohíbe el aprovechamiento forestal, así como talar, dañar o destruir árboles o arbustos en zonas circundantes y adyacentes a los ríos y quebradas; por lo que, los árboles o arbustos y capa vegetal existentes en dichas zonas, áreas o territorios no pueden ser taladas bajo ningún concepto, por considerarse bosques especiales de preservación permanente, conocidos como bosques de galería. Por lo tanto, la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 11, del proyecto de construcción de ampliación del cauce del Río Juan Días, que colinda respectivamente con las fincas de propiedad de Inmobiliaria San Fernando, S.A., y Súper Leones Hermanos, S.A., trajo como consecuencia una afectación ambiental a estos inmuebles vulnerando así la ley forestal, que se sanciona con una multa. II. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA ... Advertimos igualmente que, durante la fase de ejecución de ese proyecto amparado en el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 11, acusado de ilegal, la empresa Súper Leones Hermanos, S.A., a través de su apoderada especial la firma forense Guillén & Asociados, acudió el 13 de febrero de 2014 ante el Ministerio de Ambiente para presentar una denuncia contra la promotora Inmobiliaria San Fernando, S.A., y su contratista Constructora Urbana, S.A., (CUSA), por la presunta infracción de normas ambientales, lo que dio lugar a que la Directora Regional de Panamá Metropolitana, mediante la Providencia No.DRPM-AL-APA-D-201- 2015/EXP.D-036-15 fechada 28 de julio de 2015, declarara la ocurrencia de posibles afectaciones al ambiente a consecuencia de los trabajos que estaba realizando esta empresa y que debía ser objeto de investigación; siendo ese acto administrativo notificado de manera respectiva, el 14 de diciembre de 2015 a la denunciante y el 2 de marzo de 2016 a la denunciada. (Cfr. fs. 48 a 49 y reverso del expediente judicial). Por otro lado, cabe anotar que la empresa Súper Leones Hermanos, S.A., a través de su apoderada judicial, promueve su demanda contencioso administrativa de

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
nulidad el 22 de agosto de 2017, cuando había perdido vigor el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 11, que amparaba la ejecución del proyecto "AMPLIACIÓN DEL CAUCE DEL RÍO JUAN DÍAZ, COLINDANTE AL PROYECTO METRO PARK"; el cual reiteramos, según lo establecido en el artículo 7 de la Resolución No. DIEORA IA-153-2013 del 9 de agosto de 2013, acusada de ilegal, solo tenía una duración de dos (2) años contados a partir del día siguiente de la notificación, es decir el 21 de agosto de 2013. Vale la pena resaltar, en esta oportunidad, que el procedimiento de investigación por las posibles afectaciones ambientales inició antes de que perdiera vigor el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 11, que ahora se impugna. Sin embargo, queda claro que dicho documento, que respaldaba la ejecución del proyecto "AMPLIACIÓN DEL CAUCE DEL RÍO JUAN DÍAZ, COLINDANTE AL PROYECTO METRO PARK", perdió fuerza mucho antes que la actora incoara el 22 de agosto de 2017 su demanda contencioso administrativa de nulidad, según lo indicado con antelación; máxime, si el propio Ministerio de Ambiente señaló en los hechos Décimo y Décimo Primero de su Informe Explicativo de Conducta lo siguiente: "DÉCIMO: Que conforme a la última inspección que esta entidad efectuó al proyecto, el 18 de abril de 2017, según consta en el Informe Técnico No.029-2017. elaborado el 27 de abril de 2017, las actividades propias de la obra en cuestión han culminado y el contar con un instrumento de gestión ambiental vigente como lo es el Estudio de Impacto Ambiental. permite a esta entidad realizar una fiscalización más efectiva del proyecto, pues en este caso, el mismo debe cumplir no sólo con las normas vigentes sino también con el Plan de Manejo Ambiental contenido en su estudio y demás obligaciones conferidas con la Resolución DIEORA-IA-153-2013 de 9 de agosto de 2013, con la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto AMPLIACIÓN DEL CAUCE DEL RÍO JUAN DÍAZ COLINDANTE AL PROYECTO METRO PARK, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. DÉCIMO PRIMERO: Que el Informe Técnico No.036-2015 de 22 de diciembre de 2015. contiene los hallazgos en inspección practicada por la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente en Panamá Metropolitana, en atención a denuncia interpuesta por la firma forense Guillén & Asociados por presuntas infracciones ambientales de Inmobiliaria San Fernando, S.A., y Constructora Urbana, S.A., y el mismo forma parte del proceso administrativo que se les sigue a estas

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
empresas. el cual está próximo a finalizar." (Cfr. fs. 101-102 del expediente judicial). (La subraya de la Sala Tercera). Los hechos que preceden dan luces a esta Magistratura para direccionar su criterio de legalidad del acto administrativo impugnado, señalando que al carecer de fuerza legal el aludido Estudio de Impacto Ambiental, aprobado mediante la Resolución No. DIEORA IA-153-2013 del 9 de agosto de 2013, por haber cumplido en el año 2015 la función para la que se diseñó y aprobó, en vista que ese documento tenía un periodo fijo de vida de dos (2) años, queda evidenciado que en el <u>presente proceso se ha configurado el fenómeno denominado por la doctrina y la jurisprudencia como "Obsolescencia Procesal" o comúnmente llamado "Sustracción de Materia"</u>, que no es otra cosa que la desaparición del objeto litigioso por la pérdida de vigor y eficacia del acto administrativo que se acusa de ilegal, lo cual según el jurista panameño Doctor Jorge Fábrega Ponce debe ser entendido 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. (Subraya y resalta esta Dirección). En esa misma línea de pensamiento, es de importancia mencionar lo comentado por el autor Jorge Walter Peyrano cuando define el concepto de Sustracción de Materia, al señalar que: <u>"es un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión aducida."</u> (Subraya y resalta esta Dirección). Por su parte, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto también comentan lo referente a las consecuencias procesales que origina la desaparición del objeto litigioso al manifestar que: "Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumenta. (sic). La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela. Si la pretensión queda satisfecha, el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo, por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación." Del mismo modo, la Sala Tercera ha venido sosteniendo de forma reiterada en su jurisprudencia, en cuanto al fenómeno jurídico de la Obsolescencia Procesal, siendo los pronunciamientos más recientes los dictados en las Resoluciones de 23 de mayo de 2022 y 26 de junio de 2023, ..." Dentro de ese marco de referencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo considera que si bien el activista judicial accionó su demanda mucho antes de que desaparecieran todos los efectos legales de la Resolución No. DIEORA IA-153-2013 del 9 de agosto de 2013, que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental con sus medidas de mitigación, que ahora acusa de ilegal, por el simple hecho que la obra fue culminada en su totalidad en el año 2015; no podemos soslayar que la eficacia y los efectos de ese acto administrativo, que viene a ser el objeto litigioso, desapareció del mundo jurídico al extinguirse su periodo de vigencia de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigor (21 de agosto de 2013), situación que imposibilita a esta Corporación de Justicia entrar a valorar la legalidad de un acto administrativo obsoleto,... De igual manera, aplica tener presente lo dispuesto en el artículo 992 del Código Judicial según el cual: "En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente." ... Por lo tanto, como quiera que en el proceso en examen ha ocurrido el fenómeno procesal denominado Sustracción de Materia, que no es más que la desaparición del objeto litigioso del mundo jurídico como consecuencia de una circunstancia que extinguió la pretensión de la accionante surgida previo a la presentación de la demanda, la Sala así procede a declararlo y a ordenar el archivo del expediente; ..."

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
4. SENTENCIA de 31 de octubre de 2014.	ACCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN	CECILIO CEDALISE RIQUELME
Temas: Destitución /Abandono de puesto/ Debido Proceso/ inactividad administrativa/responsabilidad estatal por omisión en el Estado/ Buena fe.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA La señora MARÍA JAÉN a través de la representación legal del Licenciado LEONARDO PINEDA, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 367 de 2T de mayo de 2011, emitido por conducto del Ministerio de Educación, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO En la demanda se formula una petición dirigida a la Sala Tercera para que ésta declare nulo por ilegal, el Decreto de Personal No. 367 y su acto confirmativo, dictado por el Ministerio de Educación, que resolvió lo siguiente: ARTÍCULO ÚNICO: Destitúyase a MARÍA JAÉN, con cédula No.7-99-335, seguro social No.041-8513, Planificador I, Permanente, Depto. de Prog. e Inversiones, Panamá, Provincia de Panamá, sueldo 8/835.00, partida 0.07.0.3.001.02.08.001, posición 74268, planilla 012, por abandono del puesto. ... II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y SU CONCEPTO En cuanto a las normas que se estiman infringidas, sostiene la parte actora que el acto impugnado ha vulnerado los artículos 156 y 157 de la misma excerta legal, en concepto de quebrantamiento de las formalidades legales, toda vez que el acto administrativo que se demanda de ilegal, no cumplió con el procedimiento exigido por la Ley para que se produzca la acción de destitución. Señala que el acto administrativo no se ajustó al procedimiento previamente establecido por la ley para realizar la destitución, quedando en un estado de indefensión frente a la acción aplicada y conforme al principio del debido proceso, la entidad demandada		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
debió permitirle al servidor defenderse, presentar sus descargos, pruebas en contrario, y ser asistido por un asesor de su libre elección. ... De igual manera la parte actora señala que se dio una violación directa por omisión del Artículo 88 del Título V del Resuelto No. 326 de 22 de noviembre de 2006. ... La parte actora señala que se ha violado en forma directa por comisión el Artículo 54 del Título II del Resuelto No. 326 de 22 de noviembre de 2006, del Ministerio de Educación. III. DECISIÓN DE LA SALA Por su parte este Tribunal considera que dentro del marco de nuestra competencia, <u>es posible establecer que la justicia administrativa es un medio jurídico que somete a la revisión de la autoridad o de la jurisdicción contencioso administrativa, la actividad de las diferentes entidades gubernamentales o estatales, y es a través de dicha revisión o control que es posible la anulación del acto administrativo que adolece de ilegalidades</u> y que a su vez conlleva una afectación a los intereses de particulares, del ordenamiento jurídico general o el propio desconocimiento de ciertos derechos. (Subraya esta Dirección) Es decir, que el objeto del proceso contencioso administrativo no puede ser tomado como una forma contradictoria a la voluntad autónoma de la entidad administrativa, por el contrario, debe ser considerado desde la perspectiva de un tribunal independiente que debe ejercer el control de la actividad administrativa a fin de que esta evite actuar lesivamente contra los administrados. Y es precisamente (sic) ese actuar el que debe ser garantía de que se están respetando los derechos de los afectados ante las actuaciones o arbitrariedades cometidas por las entidades del Estado y de que se incurra en vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados y más aun los que se dicten con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que implique violaciones al debido proceso. Con respecto al tema de la <u>inactividad de la administración</u> el autor Pablo Esteban Perrino, expuso lo siguiente: <u>De modo tal que para que medie inactividad administrativa deben reunirse las siguientes tres condiciones: a. La existencia de</u>

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
<u>una obligación de obrar normativamente impuesta. Es preciso que la omitida sea una obligación, un deber concreto, y no un deber que opere en forma genérica o difusa. Si bien corresponde al legislador y a la propia Administración dictar las normas que fijen las pautas- o criterios a los que ella debe someterse y cuyo quebrantamiento generará su deber de responder, ello no siempre es así.</u> La ausencia de regulaciones específicas y concretas que fijen la forma en que la Administración deberá llevar a cabo su quehacer como también los niveles mínimos del servicio, ocasiona un delicado problema para los jueces al momento de evaluar si el comportamiento administrativo fue regulador o irregular y, por ende, configuró una falta de servicio. En tales casos, la Administración responderá cuando transgreda o no alcance los estándares medios y comparativos de actuación que deberán ser fijados por los tribunales, lo cual trae aparejado un serio riesgo, pues si se fijan ficticiamente los niveles de normalidad de los servicios por encima de lo que acontece en la realidad se producirá la admisión generalizada de la responsabilidad estatal, y si, por el contrario, el parámetro se determina muy por debajo del rendimiento real, la responsabilidad pasará a ser algo excepcional. Por tal motivo, <u>para la determinación de estos estándares de rendimiento medio del servicio deben ponderarse factores que varían en cada época según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de los servicios públicos.</u> Es evidente, entonces, que no existe una pauta fija y única aplicable en todos los tiempos y lugares. b. El incumplimiento de la actividad debida por la autoridad administrativa, lo cual puede deberse a la total pasividad de la Administración (omisión absoluta), como al carácter deficiente o insuficiente del obrar administrativo (omisión relativa). c. Que la actividad que la Administración omitió desarrollar era materialmente posible, pues como dice Nieto. "el derecho se detiene ante las puertas de lo imposible". para que nazca el deber de responder es preciso que la Administración haya podido evitar la producción del daño mediante el ejercicio de sus funciones de policía. Es preciso, "en suma", que" surja la posibilidad de prever y evitar el perjuicio que otro sujeto causa." (Lo subrayado es de esta Dirección) Por su parte, el jurista Fabián o. Canda, en la obra, cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público" (Ediciones Rap, Argentina, 2008, p.147), expone lo siguiente. <u>"Así existirá responsabilidad estatal por omisión</u>

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
<u>cuando el Estado, en ejercicio de las funciones que le son propias, omita antijurídicamente la realización de actos o hechos que, de haberse llevado a cabo, hubieren resultado razonablemente idóneos para evitar el daño en definitiva sucedido."</u> (Subraya esta Dirección) En atención a lo anterior, la Sala reitera que la falta de presentación de la supuesta resolución que según el Ministerio de Educación refrende la concesión de la licencia solicitada por la parte actora, no le es atribuible al demandante, toda vez que el Estado es el que debe expedir dicha resolución y por tanto que conste dentro del expediente administrativo como caudal probatorio. Dentro de la litis planteada, esta Superioridad considera entonces que se configuró lo que <u>la doctrina considera buena fe, desde que la parte actora tenía la legítima confianza en que se encontraba gozando licencia por medio de certificación la cual fue firmada por la Directora de Recursos Humanos y con visto bueno de la Ministra de Educación.</u> ... (Subraya esta Dirección) Observamos que no se cumplió a cabalidad con todas las fases dentro del proceso que debió habersele realizado a la señora María Jaén desde el momento en que se abre el proceso disciplinario hasta su culminación, proceso que incluyera la participación activa de la parte demandante en su derecho a defensa. ... En virtud de lo anterior, la Sala estima que le es dable acceder a la pretensión de <u>declarar ilegal el acto impugnado y ordenar el respectivo reintegro del demandante y al pago de los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución hasta el día en que se haga efectivo su reintegro.</u> (Subraya esta Dirección) En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL el Decreto de Personal No. 367 de 27 de mayo de 2011, dictado por conducto del Ministerio de Educación, así como lo es su acto confirmatorio, ORDENA EL REINTEGRO de la señora MARIA JAEN H., al puesto que ocupaba en el Ministerio de Educación, al momento de su destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración y al PAGO de los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Notifíquese.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
5. SENTENCIA de 13 de julio de 2022.	ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN	CECILIO CEDALISE RIQUELME
Temas: Elementos del Acto Administrativo/ Debido Proceso/ Competencia /Falta de Competencia/ Nulidad Absoluta del acto, principio de legalidad.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA La firma forense Herrero y Herrero, actuando en nombre y representación de la sociedad FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S. A., ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.041/2016 de 2g de junio de 2016, emitida por la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, así como sus actos confirmatorios. I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución No.041/2016 de 29 de junio de 2016, emitida por la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá. De igual forma, la parte actora solicita la nulidad de sus actos confirmatorios es decir la Resolución No.116/2016 de 5 de octubre de 2016, con la cual se agota la vía gubernativa. II. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN La demandante estima que el acto administrativo censurado infringe las siguientes disposiciones legales: 1. Los artículos 30 (numerales 2 y 3) y 31 de la Ley 8 de 14 de junio de 1994 "Por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá, derogada por la Ley 80 de 1 de noviembre de 2012 "que dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística en Panamá", vigente a la fecha del contrato.		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
2. Las clausulas 7, 17, 46 y 48 del Contrato 609-98 de l 1 de noviembre de 1998, con Adenda 1 de 1B de diciembre de 2001. 3. Los artículos 1 y 17 del Acuerdo 116 de 9 de julio de 1996. 4. El artículo 2573 del Código Judicial. 5. El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Normas infringidas en concepto de manera directa por indebida aplicación, de manera directa por omisión y de manera directa por indebida interpretación y mala aplicación. ... III. DECISIÓN DE LA SALA El acto administrativo impugnado, es la Resolución No. 041i2016 de 29 de junio de 2016 y sus actos confirmatorios, mediante la cual la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, negó la solicitud de prórroga; canceló la inscripción en el Registro Nacional de Turismo de la empresa FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S.A.; dejo sin efecto la Resolución No. 91/99 de 6 de agosto de 1999 y endoso a favor de la Autoridad de Turismo de Panamá la Fianza de Cumplimiento No. 85869017, expedida por ASSA, COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., con la cual se garantizaban las obligaciones contraídas por la empresa FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S.A., en virtud del incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley No. 8 de 14 de junio de 1994. Es importante para este Tribunal, antes de entrar en el análisis del negocio jurídico bajo estudio, señalar que la Ley No. 8 de 14 de junio de 1994, fue derogada por la Ley No.80 de 8 de noviembre de2012, publicada en la Gaceta oficial No. 27159-A de 8 de noviembre de 2012, que en su artículo 25 respecto a los efectos de la Ley indica que "las inscripciones en el Registro Nacional de Turismo existentes a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley seguirán con sus efectos legales hasta el vencimiento de los respectivos términos otorgados por las leyes correspondientes. No obstante, en ningún caso, el incentivo fiscal podrá exceder de los veinte años contados a partir de la fecha en la que se concedió." De allí que el fundamento jurídico sobre la cual fue emitida la actuación de la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, será analizada bajo los parámetros establecidos en la Ley No. 08 de 14 de junio de 1994.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
En primer lugar, al leer la acción interpuesta por el apoderado judicial de la empresa FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S.A., se observa que una de las disconformidades de la demandante radica fundamentalmente en la facultad y competencia de la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, para cancelar la inscripción de la empresa FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S.A., en el Registro Nacional de Turismo. En ese sentido, señala como violado el artículo 31 de la Ley No. 8 de 14 de junio de 1994 y en consecuencia el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Por razón de ello, resulta conveniente analizar la facultad de la Dirección Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, para expedir la Resolución No.041/2016 de 29 de junio de 2016, que deviene en el acto administrativo demandado, por considerarse precisamente que la dependencia estatal carecía de competencia o potestad para ordenar la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, de aquellas empresas que hubiesen incumplido con sus obligaciones. <u>En este punto, debe indicarse que el primer elemento dentro del debido proceso legal apunta a la necesidad que la actuación administrativa se ejercite con estricto apego a las normas legales que delimitan el ámbito de competencia respectivo. Así, la competencia es el atributo legal que debe cumplir la autoridad que expide el acto administrativo. Es evidente que, si a una autoridad no se le ha reconocido por Ley la atribución para dictar dicho acto administrativo, se configura un motivo de irregularidad que es sancionado con la nulidad absoluta del acto en cuestión.</u> (resalta y subraya este despacho de la DIGECA). En razón de lo anterior, es claro que lo planteado por la demandante sobre la falta de competencia de la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, para ordenar la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo de la empresa FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S.A., carece de sustento jurídico, pues la actuación de dicha autoridad fue dictada en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa sectorial vigente, específicamente en la competencia que le fue atribuida por el artículo 33 del Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2015, tal como fuere modificado por la Ley No. 16 de 21 de abril de 2015. De esta forma, dado que la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas es competente para ejercer la atribución que le fuere reconocida por el artículo 33

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
del Decreto Ley No.4 de 27 de febrero de 2015, quedan desvirtuados los cargos de ilegalidad endilgados al acto administrativo impugnado, con relación a la posible violación de los artículos 31 de la Ley No. I de 14 de junio de 1994 y el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, manifiesta lo siguiente: <u>"El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."</u> OSSA ARBELAEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P.187. (Subraya esta Dirección) Luego de haber analizado los argumentos en que sustenta el petitum y las consideraciones valorativas hechas sobre cada uno de las piezas admitidas que reposan en el dossier del presente negocio jurídico, el examen de esta Magistratura ante tales exposiciones, precisa externar que el acto administrativo acusado proferido por Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, no encuentra suficientes elementos probatorios en el expediente que permitan acceder a la solicitud de la parte actora. Esto es así, toda vez que, los supuestos y documentos presentados y que constan en el expediente principal y los antecedentes, no sustentan la pretensión de la demandante, ni tampoco ha podido desvirtuar o enervar la Resolución No. 041/2016 de 29 de junio de 2016, por tanto, no resultan ilegales, por ende, mal podría esta Corporación de Justicia decretar su nulidad. En mérito de lo anterior, este TRIBUNAL debe negar los cargos invocados y así debe hacerlo saber; ya que, se concluye que la actuación de la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, se enmarcó dentro de sus facultades legales y reglamentarias, cumpliendo con sus atribuciones para salvaguardar en aras del interés legal, los intereses del Estado. En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE NO ES NULA POR ILEGAL, la Resolución No. 041/2016 de 29 de junio de 2016, emitida por la Dirección de Desarrollo e inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Panamá y sus actos confirmatorios, dentro del proceso contencioso administrativo de Plena Jurisdicción interpuesto por la firma Herrero y Herrero apoderados judiciales, actuando en nombre y representación de la sociedad FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S.A., y NIEGA las demás pretensiones de la recurrente.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
6. SENTENCIA de 28 de noviembre de 2013.	ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN	VÍCTOR L. BENAVIDES P.
Temas: Carrera Administrativa/ Definición de Funcionario Público/Clases de servidores públicos/ Características de Carrera Administrativa/Procedimiento Ordinario de Ingreso/ Procedimiento Especial de Ingreso/Objetivo de la Acción de Plena Jurisdicción/Resolución Unilateral/Normas del Código Laboral no son aplicables a las relaciones laborales del Estado, salvo excepciones de la propia Ley.		
Sitio web:		
EXTRACTO DE SENTENCIA La Licenciada Dixsiana Lorena Acosta, actuando en su calidad de apoderado judicial del demandante, JOSÉ ANTONIO PÉREZ GONZÁLEZ, ha incoado formal DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. I. PRETENSIÓN DE LA DEMANDA El acto que se impugna lo constituye, la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, cuya parte resolutive señala lo siguiente: ... II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA El demandante solicita a esta Sala que se declare nulo por ilegal el acto administrativo de la destitución de JOSÉ ANTONIO PÉREZ, contenida en la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, y la Resolución AG No.1035-09 de 20 de noviembre de 2009; ambas proferidas por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE. De igual forma, solicita a la Sala que en consecuencia de lo anterior condene al Estado a pagar a favor del señor PÉREZ los salarios caídos correspondientes, indemnización por los daños y perjuicios, así como cualquier otra prestación de índole económica a la que tenga derecho. III. HECHOS DE LA DEMANDA		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
El actor fundamenta su demanda en diecisiete hechos en los que señala que su designación dentro de la Autoridad Nacional del Ambiente, en el cargo de Abogado III tiene categoría de puesto público permanente y siendo así, no puede ser afectado por decisiones discrecionales por parte de la autoridad nominadora. Que la ANAM argumenta en sus consideraciones, que posee una función discrecional para ordenar la destitución, con lo que desconoció que esa supuesta discrecionalidad está supeditada y limitada por el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 porque ésta es la ley que regula la condición jurídica de los servidores públicos. ... IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN Que resulta claro que la hoy demandante al momento de ser destituida no se encontraba acreditada como funcionaria de carrera aduanera ni como funcionaria de carrera administrativa, (sic) de allí, que su destitución se dio en virtud de la potestad que tiene la autoridad nominadora de destituir a aquellos funcionarios que carecen de estabilidad en sus puestos, toda vez que las posiciones que ocupan se consideran de libre nombramiento y remoción. ... V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA La Ley No.9 de 20 de julio de 1994, es aquella por medio de la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; en términos más completos, es aquella que desarrolla los Capítulos 1o, 2o., 3o., y 4o. del Título XI de la Constitución de la república de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores público, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos. <u>Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.</u> (Subraya esta Dirección) En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas. <u>La Ley de Carrera</u>

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
<u>Administrativa señala en su artículo 2, cual son las clases de servidores públicos. Esta clasificación es muy importante para poder determinar cuáles funcionarios estarán sujetos a la Carrera Administrativa, cuales se regirán por otras carreras contenidas en leyes especiales y finalmente cuales no están amparados bajo las prerrogativas de la norma en comento.</u> Así, resulta de gran importancia señalar, que el funcionario de carrera administrativa es el principal sujeto de las normas de la Ley No. 9 de 1994. (Subraya esta Dirección) <u>Los Servidores Públicos de Carrera Administrativa son las personas que han ingresado a la carrera administrativa con mérito para la estabilidad en el ejercicio de su cargo establecido en el Manual de Clasificación Ocupacional Institucional.</u> Así lo da a conocer las distintas normas de las cuales podemos mencionar la Procuraduría de la Administración, la Contraloría General de la República, y la Constitución Política de la República de Panamá. (Subraya esta Dirección) Conforme al glosario de la norma en comento, <u>se entiende por Carrera Administrativa a la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. Lo que en palabras del Doctor Cesar Quintero, es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos.</u> En la actualidad, la Carrera Administrativa es el resultante de un enfoque sistémico que se utiliza en las esferas gubernamentales, y tienen dos características básicas: el Mérito y la Estabilidad. ...” (Subraya esta Dirección) Es decir, que la Resolución No.083 de 8 de mayo de 2008, mediante la cual al señor JOSÉ ANTONIO PÉREZ GONZÁLEZ se le concedió la categoría de funcionario público de Carrera Administrativa, fue anulada por aplicación de la norma en comento desde el día 31 de julio de 2009, en que se publicó en Gaceta Oficial No.26336. ... Siendo así, podemos concluir que el señor PÉREZ era efectivamente, al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, coincidimos con el planteamiento esgrimido por la Procuraduría de la Administración, respecto a que mal podrían aplicarse las normas de la Ley No. 9 de 1994 que estima han sido violadas, si el mismo no pertenece a la Carrera Administrativa.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
<u>Ésta Sala ha sido sistemática al señalar que los funcionarios públicos que no estén amparados por una Ley especial o por un régimen de carrera administrativa, están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos.</u> A manera de ejemplo, citamos un extracto de los siguientes fallos: Sentencia de 14 de junio de 2000. Sentencia de 29 de diciembre de 2009. (Subraya esta Dirección) <u>En ese mismo sentido, debemos recalcar que las normas del Código de Trabajo no son aplicables a las relaciones laborales del Estado con los funcionarios públicos, ya que las relaciones de trabajo en el sector público se rigen por normas jurídicas más rígidas que crean un sistema aparte del que rige las relaciones laborales en el sector privado. Que, tratándose de relaciones de empleo público, rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública (como, por ejemplo, el de legalidad), que no necesariamente compaginan con los del Derecho Laboral del sector privado; y que se fundamentan en las necesidades del servicio público.</u> (Subraya esta Dirección) En consecuencia, las posiciones laborales en el sector público están regidas -en su mayoría- por el poder administrativo del Estado. En tales condiciones, la Sala concluye que han sido desvirtuados los cargos de ilegalidad señalados por la demandante en contra la Resolución impugnada, lo que pasará a declarar a continuación. En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución AG-0736-09 de 2 de octubre de 2009, proferida por la AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE, su acto confirmatorio y niega las otras declaraciones solicitadas.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
7. SENTENCIA de 27 de octubre de 1993.	ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD	ARTURO HOYOS.
Temas: Reviviscencia de la Ley/ ultra actividad de una ley inconstitucional/ Distinción entre Derogación e inconstitucionalidad/ _cláusula o disposición derogatoria/		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA I. ANTECEDENTES La Alcaldesa del Distrito de Arraiján señora Vielka Rosales de Sáenz, ha promovido proceso contencioso administrativo de nulidad a fin de que la Sala declare que es nulo el artículo segundo del Acuerdo No. 22 de 21 de mayo de 1990, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Arraiján. En la citada disposición se nombra a la Licda. Claudia Elba Bárcenas Rangel como abogado consultor del Municipio de Arraiján. El Procurador de la Administración, quien actúa en este proceso en interés de la ley, contestó la demanda mediante la Vista No. 426 de 14 de agosto de 1992. Dicho funcionario sostiene que la Sala debe acceder a la pretensión de la parte demandante porque el acto administrativo impugnado infringe algunas disposiciones de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984. El abogado de la parte demandante, Licdo. Diógenes de la Rosa Alvarado, sostiene, tanto en la demanda como en el alegato presentado ante esta Sala el 25 de mayo de 1993, que el Consejo Municipal carecía de facultad para nombrar a la citada abogada. Entre las disposiciones legales que invoca para fundamentar su pretensión se encuentran los artículos 42, 45 y 17 de la Ley 106 de 1973, conforme fue reformada por el Decreto-Ley 21 de 1989. Si bien la Corte Suprema declaró inconstitucional el Decreto-Ley 21 de 1989, sostiene dicho abogado que el mismo debe aplicarse porque el acto impugnado se dictó bajo la vigencia de ese Decreto-Ley. Debe determinar la Sala, entonces, si el Decreto-Ley 21 de 1989, declarado inconstitucional por el Pleno de esta Corte Suprema mediante la sentencia de 8 de mayo de 1992, puede ser aplicado por esta Sala con posterioridad a dicha		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
sentencia, por una parte, y por otra parte, si el acto administrativo impugnado debe confrontarse con el texto original de la Ley 106 de 1973, por haber recobrado vigencia los artículos que derogaba parcialmente el Decreto-Ley 21 de 1989. II. DEROGACIÓN E INCONSTITUCIONALIDAD: EL PROBLEMA DE LA ULTRA ACTIVIDAD DE UNA LEY INCONSTITUCIONAL La Sala Tercera de esta Corte Suprema ha establecido muy claramente la distinción entre derogación e inconstitucionalidad en la sentencia de 8 de junio de 1992. En esta sentencia, la Sala afirmó que <u>el fenómeno de la derogación de un reglamento o de una ley es distinto al de la inconstitucionalidad de los mismos</u>. En el segundo caso cesa la vigencia de la ley por ser incompatible con una norma de jerarquía constitucional y la declaratoria de inconstitucionalidad produce la nulidad (ex nunc en Panamá) de la norma legal o reglamentaria, mientras que en la derogación ésta pierde su vigencia, en la concepción tradicional por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. <u>La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es la declaratoria de inconstitucionalidad; y, por último, la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento corresponde privativamente a la Corte Suprema, mientras que la derogación de una ley es realizada por otra ley, y, por lo tanto, puede y debe ser aplicada por cualquier juez.</u> La Sala debe aclarar el sentido del artículo 311 de la Constitución, que contiene lo que en el derecho comparado se llama la <u>cláusula o disposición derogatoria</u>. Esa norma dispone, como es usual en muchas constituciones, que "quedan derogadas todas las leyes y demás normas que sean contrarias a esta Constitución". En general, se estima que ésta sólo es aplicable a las leyes preconstitucionales, pero hay quienes sostienen que éstas al ser incompatibles con una norma constitucional posterior están afectadas por una inconstitucionalidad sobrevinida (solución italiana), que han sido derogadas (solución alemana) o bien se ha adoptado una solución ecléctica, como en España en donde el Tribunal Constitucional ha señalado, en sentencia del 2 de febrero de 1981, que cabe tanto la inaplicación por derogación en el caso concreto

FICHA TÉCNICA

Jurisprudencia Nacional

por los tribunales ordinarios como la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por él mismo con efectos erga omnes (cfr. Jérôme Tremeau, "La caducité des lois incompatibles avec la Constitution", publicado en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* 1990, Editorial Económica-Presses Universitaires D'Aix-Marseille, París y Aix-en-Provence, 1992, págs. 219 a 316).

De esa norma constitucional no puede entenderse que el efecto de la inconstitucionalidad es la derogación. Es claro que las normas legales posteriores a la Constitución que sean incompatibles con ésta son inconstitucionales, y en esto no hay discusión. Sólo con respecto a las leyes preconstitucionales la hay.

En Panamá seguimos, con respecto a las leyes anteriores a la Constitución de 1972, una tesis similar a la ecléctica que se ha adoptado en España: la Corte Suprema ha declarado inconstitucionales leyes preconstitucionales y ésta ha sido la tesis predominante, pero la Sala Tercera de la Corte Suprema reconoció, en la sentencia de 25 de mayo de 1992, que el artículo 534 del Código Fiscal (según el cual el arancel de importaciones sólo puede ser modificado por ley formal) había sido derogado tácitamente por el artículo 195 de la Constitución que facultó al Consejo de Gabinete para modificar el arancel de importación y aplicó al caso concreto la norma constitucional y no la norma legal derogada.

La Sala aclaró, sin embargo, que sólo una Sala de la Corte Suprema puede desaplicar en un caso concreto una ley por considerar que ha sido derogada por la Constitución.

La Sala agregó en la sentencia de 8 de junio de 1992, que de esas diferencias se desprende que al ser derogada una ley puede ser aplicada en razón de su ultraactividad según lo previsto en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil, pero no ocurre así con una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, pues la norma inconstitucional "es nula y no puede ser aplicada por el juez aunque estuviese vigente al momento en que se produjo el hecho cuyos efectos ahora se determinan". (Subraya esta Dirección)

Es claro, pues que esta Sala no puede aplicar en este proceso el Decreto-Ley 21 de 1989 como lo piden la parte demandante y el Procurador de la Administración.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Ahora bien, ¿con qué norma debe confrontarse el acto administrativo impugnado? Para responder a esta interrogante <u>la Sala debe entrar a dilucidar el problema de la reviviscencia de una ley derogada.</u> (Subraya esta Dirección) III. INCONSTITUCIONALIDAD Y DEROGACIÓN El problema de la reviviscencia de una ley derogada. <u>El fenómeno de la reviviscencia de una ley derogada, es decir, la recuperación de vigencia de una ley derogada sólo está regulado en nuestro sistema jurídico cuando se produce la derogación (no la inconstitucionalidad) de la ley que derogaba a la ley anterior.</u> En ese sentido el artículo 37 del Código Civil es muy claro al disponer lo siguiente: "Artículo 37: Una ley derogada no revivirá sí por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. <u>Una disposición derogada sólo 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.</u> En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que pone en vigor." No obstante, esa norma se refiere a la derogación, pero ¿debe darse igual solución a este problema cuando se trata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley que derogaba una ley anterior? La Sala entiende que no. La jurisprudencia comparada cobra aquí especial relevancia ya que el artículo 37 de nuestro Código Civil es una copia de una norma jurídica de Colombia, a saber: el artículo 14 de la Ley 153 de 1887. Resulta interesante entonces examinar cómo ha sido interpretada esta norma en Colombia, de donde ha sido trasplantada a Panamá, ya que este análisis es una referencia de importancia para el presente caso. En este sentido, el Consejo de Estado de Colombia en sentencia de 11 de octubre de 1985, señaló lo siguiente: "Para el caso en estudio, el Decreto Legislativo 3743 de 1982, era inconstitucional desde el 23 de diciembre de ese año, fecha en que se expidió. Pero, como desde entonces estaba amparado por la presunción de

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
constitucionalidad, los actos concretos que se consolidaron en su desarrollo deben tener plena validez. Y, desde el 23 de febrero de 1983, ese decreto es inejecutable por haber sido declarado inexecutable en tal fecha. Eso en cuanto a los efectos del acto controlado jurisdiccionalmente y los del acto que lo controló. Cuestión diferente es la de precisar si al declararse inexecutable el Decreto Legislativo 3743 de 1982 recobraba vigencia el Decreto Reglamentario 2809 del mismo año, a partir del fallo de inexecutable. La respuesta es afirmativa. En efecto, debe considerarse que tal estatuto estuvo viciado de inconstitucionalidad, y por lo tanto el estatuto anterior, regulador de la misma materia, readquiere su vigencia. No puede darse aplicación al artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual la ley derogada no revive por haber sido abolida la que la derogó, porque aquí no se trata de "derogatoria", que es un fenómeno de extinción de la ley por voluntad del legislador, y en este evento lo ha sido por decisión del contralor jurisdiccional. En estas condiciones, <u>no se requería la expedición de la resolución acusada, porque automáticamente recobra vigencia el Decreto 1809 de 1982.</u>" (Subraya la Sala). Es evidente, pues, que en Colombia el mismo texto, el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 del cual trasplantamos el artículo 37 de nuestro Código Civil, ha sido interpretado en cuanto a que no se refiere al fenómeno de la inconstitucionalidad de una ley que derogó otra ley anterior, interpretación que es consistente con lo sostenido por esta Sala Tercera en cuanto a las diferencias entre los institutos jurídicos de la derogación y de la inconstitucionalidad. La doctrina más moderna también coincide en que cuando el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad es la nulidad de la ley recobra vigencia la ley que fue derogada por una ley inconstitucional. ... Hay que destacar que la reviviscencia del texto legal derogado por inconstitucionalidad de la ley que lo derogó se produce tanto en el caso en que el texto original haya sido derogado expresa o tácitamente, o bien haya sido derogado total o parcialmente, ya que, como lo señala Díez-Picazo, la disposición derogatoria de un texto legal "conlleva la posibilidad de derogar, incluso, la más ínfima partícula textual de un artículo o un párrafo" (obra citada, página 117). Este

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
autor cita el caso del Protocolo de Berlín de 6 de agosto de 1945, cuyo único objeto fue sustituir un punto y coma por una coma en el artículo sexto de la Carta del Tribunal Internacional Militar, lo que tuvo como efecto una considerable limitación de la jurisprudencia de ese tribunal. La Sala concluye, entonces, que al declarar el Pleno de la Corte que el Decreto-Ley 21 de 1989 era inconstitucional mediante la sentencia de 8 de mayo de 1992, recobraron vigencia a partir de esa sentencia los textos originales de los artículos 45 y 17 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, textos que habían sido derogados parcialmente por el Decreto-Ley 21 de 1989. En la versión original, estas normas, sobre todo el numeral 17 del artículo 17, permitían al Consejo Municipal el nombramiento del abogado consultor del Municipio, razón por la cual el acto administrativo impugnado no las infringe.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
8. SENTENCIA de 26 de diciembre de 2014.	ACCIÓN CONTENCIOSA DE PLENA JURISDICCIÓN	VÍCTOR L. BENAVIDES P.
Temas: Fuero Laboral / potestad discrecional/ Proceso Administrativo Disciplinario/ Garantía Procesal.		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA I. ANTECEDENTES El licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en representación de JOSE ALVARO ALBA, 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 Decreto No.438 de 27 de noviembre de 2009, emitido por el Ministerio de Salud, el silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones. Mediante el acto señalado se dispuso "Declarar insubsistente el nombramiento de JOSE ALBA, con cédula No.8-288-449, como OFICINISTA I, posición No.22107, planilla 44. II. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO La pretensión planteada por la parte actora consiste en que se declare nulo, por ilegal, el Decreto No.438 de 2 de noviembre de 2009, dictado por el Órgano Ejecutivo bajo responsabilidad del Ministerio de Salud, mediante el cual fue declarado insubsistente el nombramiento del demandante JOSÉ ALBA, así como la negativa tácita por silencio administrativo, y que, como consecuencia de lo anterior, se ordene el reintegro del señor ALBA, a sus labores habituales con el respectivo reconocimiento del pago de los salarios que le corresponden desde la fecha de su destitución hasta su reintegro efectivo. III. HECHOS DE LA DEMANDA Entre los hechos fundamentales de la demanda, figura que el señor JOSE ALBA ha laborado por más de treinta y cuatro años en distintos cargos de la administración pública desempeñándose, al momento de su destitución, como funcionario del Ministerio de Salud.		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
El apoderado judicial del actor alega que su cliente goza de estabilidad laboral relativa y no podía ser destituido sin previa autorización de las autoridades competentes, ya que el mismo fungía como miembro principal de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en representación de los servidores públicos por un periodo de 5 años, de acuerdo al nombramiento realizado mediante Decreto Ejecutivo No.335 de 13 de agosto de 2007 y ratificado por la Asamblea Nacional mediante Resolución No.11 de 9 de octubre de 2007. Que el artículo 26 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la caja de Seguro Social, establece el fuero laboral a favor del señor ALBA, en su condición de miembro de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en representación de los servidores públicos. Por tanto, el Ministerio de Salud debía pedir y obtener autorización judicial previa para destituir al servidor, lo cual no ocurrió, puesto que la administración del Ministerio de Salud afirma que el señor ALBA no posee estabilidad laboral alguna y en consecuencia está sujeto a la libre remoción por parte de la autoridad nominadora. Por último, sostienen que a pesar de presentar en tiempo oportuno recurso de reconsideración, éste no fue contestado en el lapso de dos meses por lo que se produjo el silencio administrativo y, en consecuencia, la negativa tácita de su petición de reintegro, agotándose la vía administrativa. En virtud de lo anterior, la parte actora estima que, con la expedición del acto administrativo demandado, se han conculcado los artículos 2 y 158 de la Ley 9 de L994, el artículo 619 (núm. 1g) del código Administrativo y el artículo 26 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005. ... Asimismo, arguye el demandante que el Decreto impugnado viola de manera directa por comisión, el numeral 18 del artículo 618 del Código Administrativo, por cuanto su destitución bajo el eufemismo de declaratoria de insubsistencia desconoció a texto expreso, tal como consta en la nota que le notifica de dicha destitución, su calidad de funcionario con fuero laboral descrito en el artículo 26 de la Ley 51 de 2005. ... IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN Mediante vista número 318 de 8 de abril de 2011 (fs.43 a 49), el representante del Ministerio Público en comento, solicita a la Sala declare que no es ilegal el Decreto 438 de 27 de noviembre de 2009, emitido por el Órgano Ejecutivo, Por

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
conducto del Ministerio de Salud, ni la negativa tácita por silencio administrativo y, a su vez, se denieguen las pretensiones, pues es del criterio que la remoción del recurrente del cargo que ocupaba en la citada entidad pública no obedece a la comisión de falta disciplinaria alguna que requiera de un procedimiento disciplinario, sino al ejercicio de la potestad discrecional que, en este proceso está fundamentada en los numerales 3 y 18 del artículo 629 del Código Administrativo, los cuales establecen que corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo a sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración. ... V. DECISION DE LA SALA Dentro de este contexto, para el caso que nos ocupa <u>el fuero laboral constituye una garantía laboral que la Ley le concede a ciertos trabajadores en razón de una condición o status especial.</u> (Subraya esta Dirección) En relación a ello, el jurista colombiano Augusto Conti Parra, señala lo siguiente: "<u>La palabra fuero se refiere a la protección especial otorgada a ciertas personas por razón del cargo o del status que ocupan dentro de determinada organización.</u>" Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia respecto al tema ha señalado que "<u>El objeto de instaurar un fuero como el que se recoge en la citada norma y en otras similares, es que se respete la inamovilidad del trabajador y que se restaure la misma en caso de ser desconocida ilegítimamente.</u>" (Resolución de 2 de septiembre de 2010 dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por Mary Elena Chávez contra el Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial) (Subraya esta Dirección) Lo anterior significa que <u>el fuero es una garantía o privilegio concedido a favor no de cualquier trabajador, sino solamente de algunos, razón por la cual, no pueden ser despedidos ni trasladados del lugar de trabajo, sin que medie una causa legal debidamente autorizada por una autoridad competente.</u> (Subraya esta Dirección) Se hace necesario exponer la <u>aclaración de que, a pesar de existir este beneficio a favor de la clase trabajadora, ello no significa que el trabajador aforado goza de una patente que impide su despido o remoción, sino que a diferencia de los demás</u>

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
<u>trabajadores que no tienen fuero, su despido puede darse, pero con la formalidad que establece la Ley para ello.</u> (Subraya esta Dirección) Debe existir una causa legal, debidamente comprobada y declarada así por una autoridad competente, mediante resolución ejecutoriada. De manera que, el trabajador o trabajadora aforados, al igual que cualquier otro, debe evitar el incurrir en una causal de despido porque si el empleador logra probarla, se autorizará la rescisión del contrato o relación laboral, independientemente del fuero que lo ampara. De allí, que la prohibición de despedir o desmejorar al trabajador está condicionada a que no se incurra en alguna causal que motive al empleador para tal acción. Así, la protección que contempla la norma (art. 26) no sólo se limita a las relaciones que se rigen por las disposiciones del Código de Trabajo, es decir el sector privado, sino que este mandato legal es aplicable a los servidores públicos, profesionales y técnicos de la salud representantes en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, limitando en muchos casos a la autoridad nominadora en el ejercicio de la facultad discrecional de nombrar y destituir al personal subalterno. En este sentido, revelan las constancias contenidas en el expediente, que la Asamblea Nacional mediante Resolución No. 11 de 9 de octubre de 2007, aprobó el nombramiento del señor JOSE ALBA como miembro principal de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en representación de los servidores públicos para un período de 5 años, efectuado mediante Decreto Ejecutivo 335 de 13 de agosto de 2007. <u>Así las cosas, esta Sala advierte que en el presente asunto, el actor ha demostrado que está protegido por una Ley especial que le concede estabilidad y le exigía a la autoridad nominadora el seguimiento de un previo procedimiento administrativo sancionador (disciplinario) contenido en la Ley,</u> que le brinde al funcionario las garantías procesales propias de la defensa, concretadas en la oportunidad de ser oído y redargüir los cargos que se le imputan aportando e interviniendo en la práctica de pruebas, a fin de que se dicte una decisión debidamente motivada sobre su causa, impugnabile a través de los recursos establecidos en la vía gubernativa. (Subraya esta Dirección)

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Siendo esto así, se colige claramente que el Decreto 438 de 27 de noviembre de 2009, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Salud, vulnera el artículo 26 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, enunciado por la parte demandante. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL el Decreto No.438 de 27 de noviembre de 2009, emitido por el Presidente de la República por conducto del Ministerio de salud, en cuanto a su artículo 7, así como también lo es el silencio administrativo y, en consecuencia, se ORDENA el reintegro inmediato del señor JOSE ALVARO ALBA con cédula de identidad personal No.8-208-449 <u>al cargo que ocupaba en el momento en que fue retirado del servicio activo y el pago de todos los derechos y prestaciones laborales y salarios que le corresponden desde que se hizo efectiva la separación hasta el momento de su reintegro.</u> (Subraya esta Dirección)

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional ...		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
9. SENTENCIA de 04 de agosto de 2022.	ACCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN.	CARLOS A. VÁSQUEZ R.
Temas: Irrevocabilidad de los actos administrativos/ Revocatoria de actos administrativos de oficio/Por Jubilación no puede dejarse sin efecto incorporación a Carrera Especial /Supremacía de la Constitución/ Principio de Seguridad Jurídica/ Estabilidad Laboral		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA I. ANTECEDENTES El licenciado LUIGGI COLUCCI, actuando en representación de DENIS EDUARDO CABALLERO JIMENEZ, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.364 de 1 de agosto de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración. II. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, el Accionante solicita que se restablezca la vigencia de la Resolución No.958 de 16 de diciembre de 2016; y que ordene al Servicio Nacional de Migración que se le reintegre como servidor público de Carrera Migratoria en la posición de Supervisor de Migración III, junto con el pago de las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir. III. HECHOS DE LA DEMANDA Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial de DENIS EDUARDO CABALLERO JIMENEZ, señala que su mandante fue miembro de la Policía y durante el desempeño de ese cargo fue asignado a prestar labores de apoyo en el Servicio Nacional de Migración desde el 28 de julio de 2011, ejerciendo funciones en distintos departamentos y unidades de operación migratoria.		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ...
En ese sentido, expone que por medio del Resuelto de Personal No.201 de 17 de junio de 2015, expedido por el Ministerio de Seguridad Pública, se resolvió pasar al prenombrado al estado de jubilación, cumplidos los treinta (30) años de servicios continuos, en el rango de Mayor. Posteriormente, a través del Decreto de Personal No.481 de 3 de agosto de 2015, proferido por el Ministerio de Seguridad Pública, se nombra formalmente a DENIS EDUARDO CABALLERO JIMÉNEZ en el Servicio Nacional de Migración, en la posición de Asistente Ejecutivo I; y, posteriormente, fue reconocido como servidor de Carrera Migratoria en el cargo de Supervisor de Migración III, por medio de la Resolución No.958 de 16, suscrita por el Subdirector y la Jefa de Unidad de Recursos Humanos. No obstante, continúa señalando que, de manera oficiosa, mediante la Resolución No.364 de 1 de agosto de 2019, la actual Dirección General de Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto su incorporación al Régimen de Carrera Migratoria, basándose única y exclusivamente en su condición de jubilado, lo que conlleva a la pérdida de la condición de funcionario de Carrera Migratoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 140 (numeral 3) del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015. IV. INFORME DE CONDUCTA La Directora General del Servicio Nacional de Migración, por medio de la Nota SNM-DG-842-19 de 8 de noviembre de 2019, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 25-29 del Expediente, en el que ... pone en conocimiento de la Dirección General del Servicio Nacional de Migración que de una revisión del proceso de acreditación de DENIS EDUARDO CABALLERO JIMENEZ, el mismo se dio en contravención de lo dispuesto en los artículos 127 y 140 del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015. En ese sentido, indica que, de conformidad con la referida normativa, el estatus de Carrera Migratoria se pierde por jubilación, pensión por vejez e invalidez permanente; por consiguiente, no podía ser incorporado al régimen de Carrera Migratoria; ... V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ...
Manifiesta el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la Nota de 15 de julio de 2019, suscrita por el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, organismo garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al Régimen de Carrera Migratoria; comunicación en la que informó a la Dirección General de la Entidad que la acreditación de DENIS EDUARDO CABALLERO JIMÉNEZ se dio en contravención de lo dispuesto en los artículos 127 y 140 del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015.
VI. DECISIÓN DE LA SALA ... Esta Magistratura advierte que el apoderado judicial del Demandante censura de ilegal el acto administrativo, alegando que la revocatoria de oficio efectuada por la entidad demandada no se sustentó en ninguna de los cuatro (4) supuestos señalados en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, lo cual es una contravención al Principio de Irrevocabilidad de actos administrativos que garantiza la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas y al Principio de Motivación del acto administrativo. ... Así las cosas, debemos aclarar que esta Sala no busca atentar contra el Principio de Seguridad Jurídica ni estabilidad del acto administrativo; no obstante, en la causa bajo estudio, por las particularidades que revisten este caso, no podemos obviar que el fundamento de derecho del acto administrativo impugnado versa sobre una norma reglamentaria declarada inconstitucional, y, al ser la Constitución Política la norma primaria, la misma deviene en la fuente de creación de todo el sistema jurídico y mandata al operador de justicia a resguardar su carácter normativo superior, esencial para mantener un Estado Social de Derecho. Y es que, <u>menoscabar el derecho a la estabilidad laboral de un servidor público desacreditando su incorporación a la Carrera, fundamentado en que se acogió a su jubilación equivaldría a desmeritar su trayectoria laboral, compendio de conocimientos, evaluación de aptitudes y desconocer su derecho al trabajo;</u> siendo estos los aspectos sobre los cuales se basa el ingreso a la Carrera Migratoria, al tenor de lo preceptuado en el artículo Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008, ya citado. (Resalta la Sala) (Subraya esta Dirección) ...

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ...
<u>La figura de la revocatoria de los actos administrativos se caracteriza porque, de acuerdo a su naturaleza jurídica, constituye siempre un acto voluntario y unilateral que lleva la administración Pública, con la finalidad de rectificar o corregir los errores en la que pudo haber incurrido con anterioridad al emitir un acto administrativo.</u> (Subraya esta Dirección) Respecto a la revocatoria de oficio que pueden ejercer las entidades públicas sobre sus propios actos administrativos, se ha señalado que <u>“consiste en la potestad que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa de oficio o a pedido de parte y mediante un nuevo acto administrativo, modifique, reforme o sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido -por razones externas al administrado- en incompatible con el interés público tutelado por la entidad.</u> (Subraya esta Dirección) En nuestra legislación, el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, estipula de forma diáfana y restrictiva las causales y el procedimiento por las cuales una Entidad pública puede revocar de oficio una resolución en firme, que haya reconocido derechos a favor de terceros, En abono de lo expresado, deseamos plantear a manera de reflexión, que, ciertamente <u>esta Corporación de Justicia ha trazado una línea de criterio respecto a los servidores públicos jubilados y su derecho a la estabilidad laboral, resaltando que la jubilación no debe ir en desmedro del derecho al trabajo y demás derechos adquiridos;</u> máxime tomando en cuenta que en el caso que nos ocupa, estamos ante un servidor cuya jubilación se dio de forma especial, por los treinta (30) años de servicios prestados a la Policía Nacional, y, posteriormente, su incorporación al régimen de Carrera Migratoria se efectuó previo cumplimiento del proceso de reclutamiento correspondiente. (Subraya esta Dirección) ... En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución No.364 de 1 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se ORDENA al Servicio Nacional de Migración se le restablezca a DENIS EDUARDO CABALLERO JIMÉNEZ su

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional ...
reconocimiento como servidor público de Carrera Migratoria en la posición en la que fue acreditado.

FICHA TÉCNICA		
Jurisprudencia Nacional		
SENTENCIA	SALA TERCERA	MAGISTRADO PONENTE
10. SENTENCIA de 08 de junio de 2023.	ACCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN	CECILIO CEDALISE RIQUELME
Temas: Traslado/Rotaciones periódicas/ Desviación de Poder/ Asignación de Funciones/		
EXTRACTO DE LA SENTENCIA Mediante la Resolución No. 4869-2020 del 7 de agosto de 2020, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, procedió a asignarle al Médico General ROLANDO LUQUE funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el departamento de Cuidados Intensivos, por instrucciones del Despacho Superior, según nota Oficio SNF/DG/720-20. Frente a la comunicación previamente indicada por la Autoridad Nominadora, el demandante a través de apoderado judicial presenta recurso de apelación el día 29 de septiembre de 2020. Ante el silencio administrativo en el que ha incurrido la administración pública, el afectado acude a la Secretaria de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el 22 de enero de 2021, a fin de interponer la correspondiente acción de restablecimiento del derecho subjetivo. I. ANTECEDENTES Y HECHOS DE LA DEMANDA En el libelo de demanda, el apoderado judicial de la parte actora' el Dr. JAIME FRANCO PÉREZ ha indicado que, el 20 de octubre de 2008, el Doctor ROLANDO LUQUE NÚÑEZ tomó posesión del cargo de Médico General, para prestar servicios en el Hospital Doctora Susana Jones Cano de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, tal como lo dispone su nombramiento. Mediante Resolución No.2535-2016 de fecha 17 de mayo de 2016, se comisionó al Doctor LUQUE NÚÑEZ para cumplir funciones en el MINISTERIO DE SALUD, a fin de elaborar un plan de acción para la implementación de la utilización y manejo de flotas de ambulancia para emergencias. Que el Doctor LUQUE NÚÑEZ extendió su apoyo a reorganizar el centro de coordinación para traslados aéreos de áreas de difícil acceso.		

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
También se le dio la oportunidad de formarse a nivel nacional e internacional en temas de salud y seguridad, para respuestas médicas en incidentes de terrorismo químico, biológico, radiológicos, nucleares y explosivos (OBRNE). En el año 2020, con ocasión de la aparición del conocido COVID-19, en el Departamento en el que se desempeñaba el Doctor LUQUE NUÑEZ en el MINSA, guardaba estrecha relación con los mecanismos y acciones tendientes a contener dicho virus en la República de Panamá. Acorde con lo antes dicho, al Doctor NÚÑEZ LUQUE le correspondió organizar la capacitación del personal de equipos de respuesta rápida a nivel nacional, así como la estructura y operación de los tres primeros Centros de Hisopados. A finales de mayo del año 2020, empezaron a darse algunas desavenencias con quien en ese momento ejercía el cargo de Viceministro de Salud sobre la gestión de acciones que cumplía el Doctor LUQUE NÚÑEZ. Posteriormente este funcionario accede al cargo de Ministro de Salud, razón por la que, para evitar mayores roces, el accionante le solicitó se les reintegraran a sus funciones en la CAJA DE SEGURO SOCIAL, para así evitar mayores diferencias, que hicieran insostenible el ejercicio de sus labores cotidianas. Esta solicitud estuvo contenida en nota de fecha 2 de junio dirigida al señor Ministro de Salud, en términos respetuosos. El Doctor LUQUE NUÑEZ solicitó a su superior jerárquico inmediato en el MINSA si lo podía ayudar a gestionar la consecución de la nota firmada por el señor Ministro de Salud, en la que se regresaba a sus funciones habituales en el Hospital Susana Jones Cano de la CAJA DE SEGURO SOCIAL. Mediante la nota de fecha 22 de julio de 2020, suscrita por el señor Ministro de Salud, se dispuso que el accionante regresara a sus funciones habituales en la CAJA DE SEGURO SOCIAL en el Hospital Susana Jones Cano. El 11 de agosto de 2020, se le indica al recurrente que se debía apersonar a la Dirección de Recursos Humanos de la CAJA DE SEGURO SOCIAL. Así las cosas, el 17 de agosto de 2020, el Dr. LUQUE se apersonó a la dirección antes mencionada, presentándosele dos resoluciones para su notificación, a saber:

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
I.- Resolución No.486B-2020 de 6 de agosto de 2020, mediante la cual se revocaba la Resolución No.2535-2016 (aquella por intermedio de la cual se le asignaron funciones en el MINISTERIO DE SALUD, aunque realmente no era asignación sino comisión), y la; 2.- Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020, en la que se asignaron funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid CHAAM), en el Departamento de Cuidados Intensivos, por decisión del Despacho Superior (entiéndase Director General). Que luego de revisar el documento en el que se le estaba desmejorando su condición laboral, al ser notificado, anotó en el reverso su desacuerdo con esta supuesta asignación de funciones (disfrazada para ocultar el traslado), pero se le recomendó que aun cuando no estuviese de acuerdo con esa orden, debía cumplirla y presentarse al CHAAM, pues de lo contrario se le podía culpar de abandono del cargo; el 17 de agosto el demandante se presentó a la Dirección Médica de dicho nosocomio para ponerse a disposición. ... Por intermedio de escrito recibido en la Secretaria General de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, el día 29 de septiembre de 2020 se presentó formal Recurso de Apelación en contra de la Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020. Que dicho recurso no había sido resuelto, razón por la que invoco el agotamiento de la Vía Gubernativa por acaecimiento de Silencio Administrativo. II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN 1. Se ha infringido el artículo 59 de la Ley 51/2005 (Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social) que dice: "Artículo 59. Condiciones de traslado de funcionarios. Para el traslado de un servidor público de la Caja de Seguro Social, sean administrativos o profesionales y técnicos de la salud, deben darse algunas de las siguientes condiciones: Que sea a solicitud del servidor público y con la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la unidad a donde se traslada.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio y que no ocasione alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público. Cualquier traslado deberá permitirle al servidor público cumplir con el cargo y las funciones que le han sido asignadas. En ningún caso, /os traslados podrán realizarse por razones disciplinarias o políticas." La demanda interpuesta en contra del acto administrativo acusado de ilegalidad se presenta por la violación directa por comisión, De forma directa se puede apreciar la violación del artículo transcrito ya que es evidente que el Doctor LUQUE NÚÑEZ no solicitó el traslado; al contrario, le fue impuesto por el ente nominador. Al Doctor LUQUE NÚÑEZ no se le informó previamente de la aprobación de su jefe inmediato acerca de la decisión del señor Director General de trasladarlo, y tampoco hubo formalidad alguna acerca de la aprobación del jefe de la unidad a donde se le trasladó, hasta el mismo momento de cumplir con la orden. En Derecho Administrativo existe una causal de ilegalidad que se denomina <u>Desviación de Poder</u>. Ésta se produce cuando ante la apariencia de legalidad de una decisión, tanto en la forma como en el fondo, se persiguen razones distintas al interés público. (Subraya esta Dirección) <u>Es difícil probar la Desviación de Poder, ya que se debe probar la finalidad del acto dictado, desviada del interés público</u>, pero cuando se trata de un traslado cuando han sido manifiestas las dificultades entre el señor Ministro de Salud, a cargo del ente rector de la salud, y el médico que represento, queda claro que, al retornar a sus funciones en la CSS, al demandante se le castiga con un traslado que no solicitó y que ha sido el resultado reactivo de imponerle una carga, que produce de alguna manera una sanción. <u>La denominada asignación de funciones no tiene una base legal dentro de la legislación de la CAJA DE SEGURO SOCIAL</u>. Cada vez que un jefe imparte órdenes a un subalterno para que éste realice una o varias tareas, le está signando funciones, por lo tanto, es importante dejar claro, que la asignación de funciones puede ser utilizada para hacer traslados en abierta violación de lo

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
dispuesto en el Artículo 59 de la Ley Orgánica de dicha institución, lo que per se implica una desviación de poder, pues se disfraza un traslado bajo el ropaje de una asignación de funciones, supuestamente para atender las necesidades del servicio.(Subraya esta Dirección) El acto administrativo impugnado se aparta del tenor literal del Reglamento Interno de Personal de la CSS, ya que en sus Artículos 61 y 62 a lo que la Administración de esta entidad denomina Asignación de Funciones, El verdadero nombre es Comisión Administrativa. Su tenor es el siguiente: "ARTICULO 61: La comisión administrativa, se produce cuando el superior competente, asigna en forma temporal, actividades oficiales que deberá cumplir fuera de su sede y funciones administrativas habituales, /as cuales asumirá el funcionario comisionado en representación o interés de la Caja de Seguro Social. ARTICULO 62: El funcionario comisionado al momento de ser reintegrado, deberá regresar a su mismo puesto y cargo que ejercía antes de ser comisionado. Cuando al Doctor LUQUE NÚÑEZ se le envió a cumplir determinadas tareas, no se le asignó funciones, se le comisionó para tal fin en el MINSA. Pareciera que la denominada asignación de funciones se utiliza para cubrir casos de traslado o que podrían terminar siéndolo, incluso comisiones. Otro aspecto importante es que tampoco se puede confundir traslados con rotaciones. En el Artículo 46 del Reglamento Interno de Personal de la CSS, claramente se hace la diferencia entre una u otra. Las rotaciones periódicas de los servidores públicos de la CAJA DE SEGURO SOCIAL se pueden hacer cuando por la naturaleza de las funciones que éstos realizan, se consideren necesarias, siempre que las mismas no excedan de un término de seis (6) meses. ... Las Rotaciones es la única figura jurídica que permite a la Administración de la CSS mover por un período determinado (no mayor de seis meses) a un funcionario de esta entidad de una unidad a otra, por lo que la denominada asignación de funciones no tiene asidero jurídico, y lo peor, son utilizadas para trasladar definitivamente a un funcionario. ...

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
... III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO ... Por medio de la Resolución No. 4869-2020- D.G., de 7 de agosto de 2020, el Director General de la Caja de Seguro Social decidió que: "Se /e asignan funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el Departamento de Cuidados Intensivos", al Dr. ROLANDO LUQUE Médico General, Categoría I. La asignación de funciones o traslado dispuesto en la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020, se fundamenta en el segundo supuesto o condición que establece el numeral 2 del Artículo 59 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social es decir, "Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio y que no ocasione alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público", por lo que el supuesto concepto de violación por ilegalidad argüido por el demandante en el sentido que "no solicitó el traslado", resulta erróneo por cuanto que esta acción de personal no se refiere al supuesto descrito en el numeral 1 del Artículo 5g de la excerta legal antes mencionada o sea, que el traslado sea motivado por la solicitud del servidor público, aspecto que es reconocido por el propio demandante, según se aprecia (tercer párrafo, pagina 6 de la Demanda). Es importante manifestar que no existe ningún documento en el expediente administrativo del servidor público ROLANDO LUQUE, por parte de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, unidad ejecutora que instrumentó la acción de personal hoy demandada, que dé cuenta que esta asignación de funciones o traslado no cumple con lo preceptuado por el numeral 2 del Artículo 59 de la Ley No. 51 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social. ... IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ... La Procuraduría de la Administración se opone a los argumentos expresados por el actor, toda vez, que Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que la Resolución N'4869 de 7 de agosto de 2020, acusada de ilegal, no infringe la disposición invocada en el escrito de demanda, puesto que

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
según se desprende del acto impugnado y demás normativa aplicable al caso, la medida adoptada se fundamentó en la facultad que detenta el Director General de la Caja de Seguro Social de efectuar traslados. Al respecto, es importante destacar el contenido del artículo 4I (numeral 14) de la Ley 51 de 2005, De igual forma, el Informe de Conducta resalta otra de las contradicciones que se observa en la acción incoada respecto a la supuesta falta de entrenamiento, ya que en los hechos de su demanda, el propio demandante afirma que mientras desempeñó funciones en el Ministerio de Salud, realizó labores de tendientes a contener la propagación del COVID-19, y además agrega que a éste le correspondió organizar la capacitación del personal, estructura y operación de los primeros Centros de Hisopados. La Sala Tercera ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de la legalidad de las resoluciones que disponen el traslado de un funcionario cuando las mismas observan la normativa aplicable al caso. Muestra de ellos podemos apreciar en la Sentencia de 24 de marzo de 2015, que a la letra dice: V. CONSIDERACIONES DE LA SALA ... Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que, a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente: • Que se declare que es ilegal y por lo tanto se anule la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020. dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, que dispuso la asignación de funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en perjuicio del Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ. • Que una vez declarada la ilegalidad y por tanto cuando se anule la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020, se restablezca el derecho subjetivo violado en el sentido de regresar al Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ a prestar servicios en el Hospital Susana Jones Cano de Villa Lucre.

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
• Que, a su reingreso, se le respeten las mismas condiciones laborales, profesionales y técnicas que tenía hasta el momento en que fue víctima de la acción de asignación de nuevas funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el Departamento de Cuidados Intensivos, por instrucciones del Despacho Superior. De las constancias procesales que obran dentro del expediente se observa que el demandante ROLANDO LUQUE NÚÑEZ el 20 de octubre de 2008 inicia prestando sus servicios como Médico General en el Hospital Doctora Susana Jones Cano de la Caja del Seguro Social. Para el año 2016 específicamente en el mes de mayo al Doctor LUQUE NÚÑEZ se le asigna la tarea de cumplir funciones dentro del Ministerio de Salud (para la elaboración de un plan de acción para la utilización y manejo de ambulancias de emergencias). Observa este Despacho que contra la Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020 el afectado presentó recurso de apelación, el cual no fue contestada y se accedió a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por la vía del Silencio Administrativo procediéndose de esta manera a agotar la vía gubernativa. Visto lo anterior, el acto administrativo impugnado descansa sobre la base que al Dr. ROLANDO LUQUE en vez de realizar funciones como Médico General en el Hospital Doctora Susana Jones Cano de la Caja del Seguro Social, se le ordenó que realizara dichas labores, pero en el Departamento de Cuidados Intensivos del Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. ARNULFO ARIAS MADRID de la Caja de Seguro Social. En este mismo orden de ideas, es interesante tener en consideración que el acto administrativo impugnado se dictó el 7 de agosto de 2020, fecha en la que la República de Panamá se encontraba en una situación crítica sanitaria producto de la pandemia por COVID-19, y además para dichos momentos no se había desarrollado vacuna alguna para combatir el virus, por lo que era indispensable trasladar a los médicos generales al departamento de cuidados intensivos del Complejo Hospitalario de la Caja de Seguro Social, específicamente en la unidad

FICHA TÉCNICA
Jurisprudencia Nacional
de cuidados intensivos, situación que se enmarca en uno de los presupuestos exigidos en el artículo 59 de la Ley 51/2005. ... Prosiguiendo el análisis en relación a la segunda condición o requerimiento establecido en el artículo 59 de la Ley 51/2005 que dispone que el traslado no debe afectar la condición laboral del servidor público, este Despacho debe advertir, que el traslado o las asignaciones de funciones establecidas al demandante han sido bajo la misma categoría de Médico General. (Resalta la Sala) La Sala Tercera de la corte suprema de Justicia debe volver a recalcar que la asignación del Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ a la unidad de cuidados intensivos del Hospital Metropolitano de la Caja de Seguro Social (Dr. ARNULFO ARIAS MADRID) se fundamentó en la necesidad imperante del servicio (interés superior - Párrafo tercero del artículo 59 de la Ley 51/2005) y no en virtud de una solicitud personal que hiciera el demandante, ya que es importante tener presente que el Estado está llamado a garantizarle la salud y vida a la población y más en aquellos momentos que tanto el país como el mundo estaban sumergidos en una pandemia por Covid-19. (Resalta la Sala) VI. PARTE RESOLUTIVA En consecuencia, 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, la Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020 emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, ni la negativa tácita por silencio administrativo, y en consecuencia se desestiman las pretensiones solicitadas dentro del libelo de demanda. Notifíquese,