



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL.

Panamá, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

El Licenciado DANIEL CHARLES, actuando en su propio nombre y representación ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto No.2545 de 22 de octubre de 2013, emitido por el Municipio de Panamá, el silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante providencia de veintisiete (27) de marzo de dos mil quince (2015), se ordena la admisión de la demanda y se corre traslado a las partes por el término de cinco (5) días.

**I. ACTO IMPUGNADO**

El acto acusado lo constituye el Decreto No.2545 de 22 de octubre de 2013, por medio del cual se resuelve lo siguiente:

**\*DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Destituir al(la) señor(a) DANIEL CHARLES, con cédula de identidad personal No. N-20-1867, en el cargo de CORREGIDOR EN LA DIRECCIÓN DE LEGAL Y JUSTICIA, Posición No. 2247, Salario Mensual de MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 1.000.00)

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Advertir al interesado (a) que contra el presente Decreto procede el recurso de reconsideración, el cual debe interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación. Dicho Recurso deberá ser presentado ante la Secretaría General del Municipio de Panamá.

**ARTÍCULO TERCERO:** Para los efectos fiscales de este Decreto se hará efectivo a partir de su Notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 243 numeral 3 de la Constitución Nacional, Artículo 45 Numeral 4 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la ley 52 de 1984."

Se aprecia además que la vía gubernativa fue agotada en virtud de la negativa tácita por silencio administrativo, por cuanto el accionante presentó los recursos correspondientes sin obtener respuesta.

## **II. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES**

El demandante fundamenta su pretensión indicando que el acto administrativo impugnado ha violado los artículos 100, 101, 103, 105 y 106 del Decreto N°536 de 3 de septiembre de 2013, que establece el Reglamento de Personal del Municipio de Panamá, los cuales hacen referencia a que aquellos servidores municipales que incumplan las disposiciones contenidas en el reglamento, incurrirán en responsabilidades administrativas y serán sancionados disciplinariamente. En el caso de amonestación privada y la censura por escrito serán aplicadas por el jefe inmediato superior; y, la suspensión y destitución del cargo serán decretadas por el Alcalde.

De igual manera en la normativa señalada, se establecen las causales de censura, de destitución y la investigación que debe preceder la medida de destitución.

Considera además, que el acto impugnado ha incurrido en violaciones a tales normas por cuanto el demandante señala no fue amonestado, ni sancionado de forma alguna antes de ser sancionado con la medida de destitución, es decir que a su criterio el Municipio de Panamá, no cumplió con el procedimiento establecido en el reglamento interno del Decreto No. 536 el cual contempla 22 que señala las causas de sanción disciplinaria y ninguna le fue aplicada, por lo que la destitución fue inducida a partir de consideraciones subjetivas no vinculadas a ninguna de las causas descritas y sin que precediera una investigación en la forma

que contempña el artículo 106 del referido decreto,

**III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA**

Con la revisión de la documentación que compone el expediente judicial, este Tribunal se percató que fue dirigida nota al Municipio de Panamá a fin de que en el término de cinco (5) días remitiera el respectivo informe explicativo de conducta, sin embargo vencido el término de ley el mismo no fue recibido,

**IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante Vista No.889 de 1 de octubre de 2015, emite concepto el señor Procurador de la Administración quien señala que el ahora demandante DANIEL CHARLES, no era servidor público que gozara de estabilidad en el cargo que desempeñaba, razón por la cual la autoridad nominadora podía removerlo con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, el cual entre otras atribuciones otorga al Alcalde la facultad para nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no correspondía a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.

A consideración del señor Procurador, DANIEL CHARLES era un servidor público de libre nombramiento y remoción ya que no ingresó a la institución por el sistema de méritos, dado que su nombramiento estaba fundado en la "confianza" de sus superiores, lo que permite afirmar que su cargo estaba condicionado a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, motivo por el cual el acto administrativo, acusado de ilegal, no requería de un proceso previo fundamentado en causas justificadas, puesto que para hacerlo efectivo sólo bastaba la decisión de la autoridad nominadora que en este caso resulta claro lo es la entonces Alcaldesa del Distrito de Panamá, quien estaba plenamente facultada para

desvincular al actor del cargo que desempeñaba, ya que sólo las leyes especiales o las que instituyen carreras en la función pública como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, pueden otorgar a los funcionarios estatales condiciones de estabilidad en el cargo, esto siempre que hayan accedido al mismo mediante un sistema de méritos o selección, tal como lo ha señalado la Sala Tercera en reiterada jurisprudencia, situación en la que no se encontraba el accionante.

Continúa indicando que según consta en el expediente judicial DANIEL CHARLES podía acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera en el término de dos (2) meses calendario establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, según el cual se considera agotada la vía gubernativa cuando interpuesto el recurso promovido en la primera instancia, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre él, lo que más de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, considera no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad basada fundamentalmente en el hecho que el demandante fue destituido como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento una posición que es de libre nombramiento y remoción.

Con base a lo expuesto, solicita que sea desestimada la pretensión.

**DECISIÓN DE LA SALA**

Atendidos los argumentos de las partes, pasa la Sala a resolver la controversia, con base a las siguientes consideraciones.

Se ha observado en las constancias procesales, que el Tesorero Municipal

del Distrito de Panamá, emitió el Decreto N°2645 de 22 de octubre de 2013, por medio del cual resolvió destituir a DANIEL CHARLES del cargo de Corregidor en la Dirección de Legal y Justicia que desempeña en dicha institución.

El afectado presentó recurso de reconsideración el cual no fue objeto de decisión por parte de la autoridad demandada, por lo que el demandante acude a la Sala Tercera para interponer la presente acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se lo destituyó del cargo que ocupaba en la entidad demandada, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución, que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde el día de su separación del cargo hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro; y se declare nula la negación tácita por silencio administrativo.

Al sustentar su pretensión, DANIEL CHARLES manifiesta que al emitirse el acto acusado, nunca fue amonestado ni sancionado de manera previa a la acción de remoción; además considera se trata de un error trascendente que comete el Municipio de Panamá, al no seguir el debido proceso en el reglamento interno. Que la destitución fue incluida a partir de consideraciones subjetivas, no vinculadas a ninguna de las causas aducidas como infringidas.

Este despacho considera oportuno señalar que de conformidad con las constancias probatorias, DANIEL CHARLES no era un servidor público que gozara de estabilidad en el cargo que desempeñaba, razón por la cual la autoridad nominadora podía removerlo con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 21 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que entre otras atribuciones otorga al Alcalde la facultad

para nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.

En tales circunstancias, se infiere que el demandante era un servidor público de libre nombramiento y remoción pues no ingresó a la institución por el sistema de méritos dado que su nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores lo que permite afirmar que su cargo estaba condicionado a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, razón por la cual el acto administrativo acusado de ilegal, si bien la Sala ha determinado que debe cumplir con la debida motivación aún cuando la destitución esté basada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora; siendo este el caso de la destitución, no requiere de la aplicación de una causal y de un proceso previo, puesto que para hacerlo efectivo sólo bastaba condicionarlo a su competencia lealtad y moralidad en el servicio.

En ese sentido resulta claro que la Alcaldesa del distrito de Panamá estaba plenamente facultada para desvincular al actor del cargo que desempeñaba; ya que sólo las leyes especiales o las que instituyen carreras en la función pública, como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, pueden otorgar a los funcionarios estatales condiciones de estabilidad en el cargo, por haber accedido al mismo en un sistema de méritos, dado que su nombramiento está fundado en la confianza de sus superiores, lo que permite afirmar que su cargo estaba condicionado a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

No obstante lo anterior, se evidencia con la revisión del acto impugnado, que la entidad no aplicó la facultad discrecional al momento de destituir al ahora demandante DANIEL CHARLES. Tal y como pueda leerse en el acto cuya copia

notariada fue incorporada a foja 4 del expediente judicial, el demandante le fue aplicada la causal de destitución contenida en el Título IV, Capítulo VI, artículo 105 Literal f, que señala: "f-La conducta desordenada e incorrecta del empleado que ocasione perjuicio al funcionamiento o al prestigio de la Institución".

Vemos entonces que contrario a lo expresado por la parte actora en cuanto a que no le fue aplicada una sanción, debemos advertir que le fue aplicada la destitución con base a una causal contemplada en la norma y es precisamente en este aspecto donde se ve desvirtuada la legalidad del acto por cuanto en este caso se requiere un proceso disciplinario en el que la referida causal debe ser comprobada, todo esto atendiendo las prerrogativas del debido procedimiento administrativo y de conformidad con lo que establece el artículo 106 del decreto reglamentario de la institución; debiendo entonces notificarlo de la resolución acusada y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa.

Sobre casos similares la Sala ha establecido que si bien la entidad o autoridad nominadora puede hacer uso de sus facultades discrecionales en los casos que traten de funcionarios de libre nombramiento y remoción, cuando a estos funcionarios le es aplicada una causal de destitución debidamente contemplada en la norma, corresponde el trámite de un procedimiento disciplinario en el que la misma debe ser acreditada.

En otro orden de ideas, se advierte que el demandante también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra del Decreto N°2545 de 22 de octubre de 2013 acusado de ilegal, aspecto que fue analizado por el señor Procurador al momento de emitir su opinión,

alegando mediante excepción de prescripción, que la demanda fue interpuesta fuera del término de ley, sin embargo hemos visto que al momento de encontrarse en la etapa de admisibilidad, el tema de la prescripción fue absuelto cuando se trató el recurso de apelación interpuesto contra el auto admisorio, por lo que este Tribunal considera que es un tema que ya ha sido discutido ampliamente y sobre el cual recayó la decisión de admitir la acción, por lo que ha sido agotado y no da mérito a una nueva discusión al respecto en esta etapa.

Por último en cuanto al reclamo que hace el actor en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de Daniel Charles sería necesario que dicho pago estuviese instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a construir un requisito indispensable para acceder a lo pedido según es el criterio establecido por este Tribunal.

Por consiguiente, la destitución fundamentada en una causal, debió ser debidamente comprobada mediante un procedimiento ajustado a derecho de manera que se cumplieran las prerrogativas del debido proceso al que tienen derecho los administrados. No habiéndose comprobado la existencia de un procedimiento previo a la aplicación de la causal de destitución, la Sala se ve precisada a acoger los cargos de ilegalidad atribuidos al acto administrativo impugnado en la presente demanda.

En mérito de lo expuesto, 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 ILEGAL** el Decreto de Personal N°2545 del 22 de octubre de 2013, emitido por el Municipio de Panamá, el silencio administrativo; **ORDENAR** el reintegro del señor DANIEL CHARLES al cargo que ocupaba en el Municipio de



Panamá en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución y NIEGA la solicitud de pago de salarios caídos.

**NOTIFIQUESE,**

  
**EFRÉN D. TELLO C.**  
**MAGISTRADO**

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**ECDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

En el UI de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFICO(S) HOY..... DE.....  
DE..... A LAS.....  
EN LA.....

.....  
Firma

Para confirmar el pago de la matrícula de la institución que se menciona,

se ha depositado en el Banco BBVA en la cuenta de C

de la institución por el monto de 400 de la moneda

en la fecha 19 de abril de 2019.

