

6524  
#

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, nueve (9) de septiembre de dos mil ocho (2008).

**VISTOS:**

El Licenciado **JUAN JOSÉ CASTILLO PINZÓN**, actuando en su condición de apoderado judicial del señor **NELSON RUIZ PINILLA**, ha interpuesto formal **DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, para que se declare **Nula por ilegal** la **RESOLUCIÓN N° 20 de 27 de diciembre de 2005** y su acto confirmatorio contenido en la **RESOLUCIÓN N° 3 de 6 de enero de 2006**, ambas emitidas por la **FISCALÍA SEGUNDA ANTICORRUPCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a través de su Fiscal.

Admitida la demanda se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, tal como lo prevé el artículo 58 en concordancia con el 100 de la Ley N° 135 de 30 de abril de 1943. Asimismo y bajo el amparo previsto en el artículo 57 de la citada excerta legal se le solicitó a la entidad demandada rindiera el informe explicativo de conducta de lugar (ver de fojas 29-32 del Exp. Ppal.).

**I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:**

El acto administrativo impugnado lo es el contenido en la **RESOLUCIÓN N° 20 de 27 de diciembre de 2005**, emitida por la **FISCALÍA SEGUNDA ANTICORRUPCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a través de su Fiscal titular, donde se ha dejado constancia de la sanción disciplinaria aplicada al señor **NELSON HORACIO RUIZ PINILLA**, con cédula de identidad personal **N° 8-398-803**, consistente en la destitución del cargo que ostentaba en tal institución, es decir, el de **Asistente Abogado III**, según posición **N° 1126**, código de cargo **N° 801-102-3**.

Que la resolución aludida en el párrafo anterior consta confirmada en todas sus partes por la **RESOLUCIÓN N° 3 de 6 de enero de 2006**, visible a fojas 2 a 6 del expediente principal, luego de la interposición oportuna del correspondiente Recurso de Reconsideración.

## **II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:**

El demandante solicita a través de su apoderado judicial, que esta Sala no sólo declare Nulo por ilegal la **RESOLUCIÓN N° 20 de 27 de diciembre de 2005**, con la cual se le destituyó del cargo de **Asistente Abogado III** en la **Fiscalía Segunda Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación**, donde devengaba un salario mensual de Mil Doscientos Veinticinco Balboas (B/.1,225.00), según posición N° 1126; sino que se ordene su reintegro al puesto que ocupaba en tal dependencia Estatal y con ello, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el período que dure su separación.

Acota también, que es cuestionable que se haya aplicado al demandante la máxima de las sanciones disciplinarias por el supuesto incumplimiento de los requisitos del cargo, cuando tal causal ni tan siquiera implicaba una falta, pero sobre todo, porque lo venía ocupando de manera eficiente durante años, período durante el cual, la propia administración lo había ascendido y declarado funcionario permanente, alegando que cumplía todos los requisitos del cargo.

Por otro lado expone, que el Manual de Cargos del Ministerio Público, acto administrativo reglamentario utilizado por la demandada para fundamentar que el actor incumplía los requisitos del cargo, no tenía existencia jurídica alguna y en consecuencia, era inaplicable, ineficaz e inoponible, sencillamente porque el mismo nunca fue adoptado por la entidad mediante resolución y tampoco fue publicado en Gaceta Oficial.

También señala el demandante, que su participación en los cientos de audiencias ante los Tribunales, fue como vocero del Fiscal conforme el artículo 124 del Código Judicial, por ser estudiante graduando de derecho, por las funciones del cargo que ocupaba en el Ministerio Público, pero sobre todo, en cumplimiento a las órdenes vía comisión que acataba de quienes fungieron como titulares de la Fiscalía Segunda Anticorrupción, quienes lo hicieron consciente de que éste era estudiante graduando de derecho, incluyendo la propia Fiscal MARIBEL CORNEJO, quien lo comisionó para que actuara en su nombre y representación el 22 de diciembre de 2005, justo después de ser informada por el propio actor de su grado de escolaridad, argumentos que posteriormente utilizó en

las resoluciones demandadas por ilegales para señalar, que el actor no podía representarla ante los Tribunales por no ser abogado.

Explica, que si bien el contenido del artículo 401 del Código Judicial dispone, que los jefes de despachos podrán comisionar a los asistentes del despacho que tengan idoneidad de abogado para que los representen en audiencias, ello es una facultad o potestad que sólo competía a éstos, la cual de cualquier forma RUIZ PINILLA estaba obligado a cumplir dados sus deberes oficiales, pero sobre todo, porque estaba convencido de que el artículo 124 y tantas otras normas del Código Judicial que regulan la vocería, lo facultaban para ello.

En definitiva considera, que la destitución de RUIZ PINILLA fue en realidad el medio y justificación para destituir al superior jerárquico de éste, el Fiscal DANIEL BATISTA, el cual fue destituido el mismo 27 de diciembre de 2005, principalmente por haber comisionado a RUIZ PINILLA para que lo representara en audiencias ante los Tribunales, alegándose que había violentado el artículo 401 del Código Judicial, mismo que muy por el contrario, no fue aplicado con la misma rigurosidad a la funcionaria demandada.

### **III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

Argumenta el apoderado judicial de la parte actora, que las violaciones a las que hace alusión en su libelo de demanda que –a su juicio se realizaron en forma directa por omisión, por indebida aplicación o por desviación de poder- se configuran en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, la Resolución N° 8 de 9 de septiembre de 1996, que adopta el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial del Ministerio Público, en los artículos 124, 290 y 401 del Código Judicial, y en el Principio de Buena Fé y la Teoría de los Actos Propios, consagrados en el Código Civil y la jurisprudencia patria.

Al abordar lo referente a la primera de las violaciones anotadas expone, que la Ley N° 38 de 2000 consagra en materia administrativa, que todo acto reglamentario como lo es el Manual de Cargos, primeramente debe ser adoptado mediante resolución de la máxima autoridad de la entidad, y luego publicado en Gaceta Oficial, a fin de que tenga existencia jurídica y sea oponible a terceros. El hecho de que en el Ministerio Público, dicho manual nunca se hubiese adoptado mediante resolución, mucho menos publicado en Gaceta Oficial, hacía imposible su aplicación al demandante. En dicho sentido, al haber sustentado la destitución de conformidad con un acto administrativo inexistente en el ámbito jurídico,

incapaz de surtir efectos jurídicos y en consecuencia de ser oponible, la demandada omitió cumplir con uno de los principios rectores del derecho administrativo, como lo es el de estricta legalidad, dado que la decisión administrativa demandada no se fundamentó en la ley, ni en ninguna otra de las normas de rango legal inferior.

Sobre las causas justificables para proceder a la destitución de un funcionario del Ministerio Público, contenidas en el artículo 121 de la Resolución N° 8 de 9 de septiembre de 1996, el actor reclama como segunda violación, que de ninguna forma las actuaciones de RUIZ PINILLA se adecuaban a dichas causas, razón por la cual, la demandada no tenía justificación alguna para aplicar la más grave de las sanciones disciplinarias establecidas en dicho reglamento, sobre todo, cuando le constaba que siendo el demandante un funcionario ejemplar, que no había incurrido en falta alguna, y al cual sólo le restaba cumplir con el proceso de sustentación del trabajo de graduación para obtener la idoneidad de abogado, hubiese hecho caso omiso al pedido formal de licencia sin sueldo hecho en el Recurso de Reconsideración, derecho que estaba fundamentado en el artículo 103 numeral 2° del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, el cual le otorgaba a éste un período de hasta seis meses para finalizar el trabajo de graduación.

En cuanto al artículo 401 del Código Judicial, norma que utilizó la demandada para fundamentar la no reconsideración de la destitución de RUIZ PINILLA, el actor alega su violación por indebida aplicación, principalmente, por ser ésta una norma adjetiva, de carácter facultativa y que sólo competía aplicar a los jefes de despacho. Además, por resultaba incongruente, que habiendo asistido como vocero a cientos de audiencias entre el año 2000 y 2005 con fundamento en el artículo 124 del Código Judicial, inclusive por orden de la propia demandada, específicamente el 22 de diciembre de 2005, se le haya aplicado dicha norma procesal sólo para destituirlo.

Son precisamente esas actuaciones contradictorias de la demandada, las que el actor califica como violatorias a la Teoría de los Actos Propios, y en consecuencia, del Principio de Buena Fé que debe regir las actuaciones de la Administración Pública.

Reitera el actor, que si durante tantos años el demandante fue comisionado para actuar como vocero en audiencias conforme el artículo 124 del Código Judicial, por ser estudiante graduando de derecho, el haberlo destituido por no ser abogado conlleva la violación de dicha norma por omisión.

Finalmente expone de forma cronológica, detallada y sucinta, varios hechos que rodearon tanto la destitución del demandante como la de su superior

jerárquico, el licenciado DANIEL BATISTA, las cuales denotan que las razones verdaderas que tuvo la demandada para destituir a RUIZ PINILLA fueron otras distintas a las indicadas y con otros objetivos, características de una clara Desviación de Poder.

Explica, que conforme sucedieron los hechos que rodearon ambas destituciones, el objetivo de destituir a RUIZ PINILLA era realmente justificar la destitución del licenciado DANIEL BATISTA, quien para esa época había sido trasladado, nombrándose en su lugar a la demandada, la cual inmediatamente se dispuso realizar una auditoría a la labor de instrucción realizada por aquél. Como quiera que el resultado de dicha experticia había sido desfavorable para BATISTA, pero nunca al punto de motivar su destitución, entonces fue necesario agregar otra razón, y fue allí donde se alegó, que éste nunca debió comisionar a RUIZ PINILLA para que lo representara en audiencias, ya que tal directriz violentaba el artículo 401 del Código Judicial. Replica el demandante, que muy a pesar de los planteamientos expuestos por la Procuraduría General de la Nación, los mismos soslayaron por completo, que la demandada también había incurrido en esa misma supuesta violación, dado que consta que el 22 de diciembre de 2005, cuando ésta ya conocía que RUIZ PINILLA no era abogado, dispuso comisionarlo nuevamente para que la representara en audiencia ante los Tribunales.

#### **IV. INFORME DE CONDUCTA:**

Al serle requerido mediante Oficio N° 541 de 6 de abril de 2006 (visible a foja 28) el Informe de Conducta exigido por la Ley, la Fiscal Segunda Anticorrupción expuso en varios puntos, las razones por las cuales se vio "abocada a emitir la resolución N° 20 de 27 de diciembre de 2005, a través de la cual se resolvió destituir a NELSON RUIZ PINILLA, del cargo de Asistente de Fiscal de la Fiscalía Segunda Anticorrupción, la cual fue confirmada en todas sus partes mediante la resolución N° 3 de 6 de enero de 2003".

Relata la funcionaria demandada, que el 20 de diciembre de 2005, NELSON RUIZ PINILLA quien se desempeñaba como Asistente de Fiscal en el cargo de Asistente de Abogado III, fue quien le comunicó que no poseía el título de abogado, circunstancia que la demandada afirma, RUIZ PINILLA se la hizo, porque la Dirección de Recursos Humanos le había requerido actualizar sus datos, en función a una solicitud de información que había hecho sobre los cargos de la Fiscalía.

Continúa argumentando, que el Asistente del Despacho, para que pueda representar al Fiscal en las audiencias, es requisito indispensable que tenga la

idoneidad para ejercer la abogacía, tal como se desprende del texto del artículo 401 del Código Judicial, el cual transcribe de la siguiente forma:

"Artículo 401: Los agentes del Ministerio Público pueden encomendar a sus secretarios la práctica de diligencias urgentes que ellos puedan atender personalmente sin descuidar otras obligaciones... .

...También podrán comisionar, en los procesos en que sean parte, a los secretarios o **asistentes del despacho, que tengan idoneidad para ejercer la abogacía, para que los representen en las diligencias de práctica de pruebas, audiencias u otras que se surtan en los tribunales respectivos**, cuando los titulares no puedan asistir a ellas por otras causas de interés público. (El resaltado es nuestro)."

Aunado a lo anterior, la Fiscal Segunda Anticorrupción destaca, que el Manual de Cargos del Ministerio Público exige al funcionario que ocupe las posiciones de Asistente de Fiscal y Asistente de Abogado III, ser abogado y tener el certificado de idoneidad profesional expedido por la Corte Suprema de Justicia.

Que el hecho de que NELSON RUIZ PINILLA no tuviera la idoneidad para el ejercicio de la Abogacía implicaba, el incumplimiento del requisito fundamental para ocupar los cargos de Asistente de Fiscal y Asistente de Abogado III, además de que sus asistencia a las audiencias en representación del Fiscal constituía una infracción del artículo 401 del Código Judicial.

Concluye señalando, que NELSON RUIZ PINILLA no gozaba de estabilidad en el cargo, y que su nombramiento era un acto condición que podía ser modificado discrecionalmente por la Administración.

#### V. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista N° 631 de 29 de agosto de 2006 (visible a fojas 130-139), niega y se opone a la mayoría de los hechos que conforman la demanda, así como a los planteamientos que explican las supuestas violaciones de las normas invocadas, principalmente, "porque Nelson Ruiz Pinilla fue destituido del cargo de asistente de la Fiscalía Segunda Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, por no poseer el título de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, y carecer por consiguiente, de idoneidad para ejercer dicho cargo".

A juicio de la Procuraduría de la Administración, lo anterior se desprende de lo dispuesto en el artículo 401 del Código Judicial, "que prevé que para que un Asistente del despacho pueda representar al Fiscal en las diligencias de prácticas de pruebas, audiencias u otras que se surtan en los tribunales respectivos, cuando los titulares no puedan asistir a ellas por otras causas de interés público, el

Asistente así comisionado deberá poseer idoneidad para ejercer la abogacía; requisito del cual carecería el demandante”.

En clara armonía con la resolución que confirma la destitución de RUIZ PINILLA, el señor Procurador de la Administración confirma, que si bien el Código Judicial contempla la figura del Vocero para ciertas causas, la misma “presupone la participación de estudiantes de Derecho de los dos últimos años bajo la supervisión y responsabilidad de un abogado, lo que no se adecúa a la actuación que desempeñó Nelson Ruíz como asistente de fiscal de la Fiscalía Segunda Anticorrupción, ya que el mismo asistió a los tribunales actuando en nombre y representación del Fiscal en más de 50 audiencias, solamente en el año 2005”.

El Procurador de la Administración concluye precisando, que el artículo 124 del Código Judicial no le es aplicable al demandante, “toda vez que no ocupaba el cargo de Oficial Mayor, sino el de asistente de fiscal, mismo que requiere la condición de abogado y la idoneidad para el ejercicio de la profesión, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 401 del Código Judicial y en el Manual de Cargos adoptado por el Ministerio Público, de allí que esta última norma no ha podido ser violada por indebida aplicación conforme alega el apoderado judicial del actor”.

Luego de todo lo expuesto en la citada vista, ha solicitado a esta Sala declare que NO ES ILEGAL la **RESOLUCIÓN N° 20 de 27 de diciembre de 2005**, dictada por la **Fiscal Segunda Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación**, mediante la cual se resolvió destituir a **NELSON HORACIO RUIZ PINILLA**, del cargo de **Asistente de Fiscal**, y en consecuencia, se denieguen todas las pretensiones del demandante.

## VI. DECISIÓN DE LA SALA:

Luego del recorrido procesal realizado sobre cada uno de los elementos y actuaciones de las partes en juicio y de esta Sala, propiamente y, atendiendo el hecho de haberse surtido todas las fases del proceso en cuestión, las cuales se han dado en atención a cada una de las pretensiones y hechos que conforman la demanda que nos ocupa, consideramos los integrantes de ésta última, que es oportuno externar algunas consideraciones que servirán de perspectiva a cada lector de este fallo.

El apoderado judicial del señor **NELSON HORACIO RUIZ PINILLA** (parte demandante), pretende que la **SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, no sólo declare que es **Nula por ilegal** la **RESOLUCIÓN N° 20 de 27 de diciembre de 2005**, a través del cual la **FISCAL SEGUNDA ANTICORRUPCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, ha dejado constancia de la sanción disciplinaria impuesta a su mandante, es decir, la de destituirlo del cargo que ostentaba en tal institución, que en este caso era Asistente Abogado III, por el cual devengaba un salario mensual de Mil Doscientos Veinticinco Balboas (B/1,225.00), según posición **N° 1126**; sino, que se le reintegre al puesto que ocupaba en dicha entidad y se le paguen los salarios y prestaciones dejados de percibir por todo el período que ha estado separado del cargo, entre otras peticiones.

A prima facie observamos que el señor NELSON HORACIO RUIZ PINILLA, si bien no ostentaba el status de servidor de Carrera de Instrucción Judicial, sí gozaba de estabilidad laboral en función a las propias actuaciones del Ministerio Público. Ello es así, dado que mediante Decreto N° 16 de 7 de septiembre de 2005 emitido por la autoridad nominadora (ver fojas 192-193), se le nombró de manera permanente en la posición N° 1126, cargo 801-102-3 de Asistente Abogado III, el cual venía ocupando de manera interina desde el 13 de diciembre de 2000 (ver fojas 176-177), decisión administrativa que el Fiscal Segundo Anticorrupción de ese entonces dictó primordialmente, en cumplimiento a lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación en la Resolución N° 202 de 14 de marzo de 2005 (ver fojas 190-191).

Conforme los lineamientos expuestos por la Procuraduría General de la Nación en la Resolución N° 202 de 14 de marzo de 2005, su emisión tenía el propósito de adecuar los nombramientos interinos realizados hasta dicha fecha, con el contenido del artículo 18 del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, en el sentido de otorgarle permanencia a los funcionarios que cumplieran los requisitos del cargo establecidos en la Ley y tenían la mejor hoja de vida. En el caso del funcionario NELSON HORACIO RUIZ PINILLA, dado los considerandos expuestos en el referido Decreto N° 16, su permanencia fue obtenida mediante el mecanismo de ascenso descrito en el numeral 1° del artículo 18, lo que se constituye en una verdadera excepción legal al mecanismo de concursos establecido en el referido Reglamento, considerando que la posición aludida había quedado vacante por primera vez, ante la renuncia presentada por la licenciada ISIS CRESPO, quien fungía como titular. Dicha norma del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, reza así:

Artículo 18: En todas las vacantes permanentes que surjan o sean creadas y que no estén expresamente excluidas, tanto en área judicial como Administrativa se seguirán las siguientes reglas:



1. Cuando se presente la primera vacante para un cargo, se procederá por vía de ascenso, tomando en cuenta, en primer lugar, al funcionario de la categoría inmediatamente inferior de mayor antigüedad en la misma y la mejor hoja de servicios, siempre que reúna los requisitos por la Ley (sic) para desempeñar el cargo superior; y, (...)

Llama la atención de la Sala, que la comentada actuación administrativa, la que sin duda confirmaba al demandante que no sólo cumplía los requisitos establecidos en la Ley para ocupar el cargo de Asistente Abogado III, sino también lo recompensaba por tener la mejor hoja de vida, unos meses más tarde, fuera totalmente contrariada por la propia autoridad nominadora, argumentándose esta vez, que para ocupar dicha posición, el Manual de Cargos del Ministerio Público le exigía poseer el título de abogado y la correspondiente idoneidad.

En casos similares esta Superioridad ha sentenciado, que la Administración no puede ir contra sus propios actos, ya que hacerlo violenta el Principio de Buena Fe consagrado en el artículo 1109 del Código Civil, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico, y el cual rige las relaciones del Estado con sus administrados.

Según lo demuestran las constancias procesales y probatorias, NELSON HORACIO RUIZ PINILLA ocupó de manera interina el cargo de Asistente Abogado III desde el 13 de diciembre de 2000 hasta el 7 de septiembre de 2005 (ver fojas 194-195), fecha en que la autoridad nominadora, cumpliendo las directrices dadas por la Procuraduría General de la Nación en la Resolución N° 202 de 14 de marzo de 2005, decidió ascenderlo y nombrarlo permanente conforme el numeral 1° del artículo 18 del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, después de verificar que cumplía los requisitos del cargo y ostentaba la mejor hoja de vida entre sus compañeros. Dicha actuación de la Administración, la cual nunca fue objeto de un proceso de revocación o anulación por parte de ésta, le otorgó al demandante un derecho subjetivo que de manera correcta ha sabido oponer contra la Administración, por haberse excedido en sus funciones. Ese derecho, el cual generó en el demandante la confianza de cumplir los requisitos del cargo establecidos en la Ley, es reconocido plenamente por esta Sala, porque es evidente que la Administración adoptó una conducta contraria y equívoca.

En este sentido se ha pronunciado la Sala durante más de una década, y más recientemente de manera reiterada en las Sentencias del 18 de mayo de 2001, 23 de julio de 2003 y 31 de mayo de 2004, esgrimiendo, "que el principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración, que según Jesús González Pérez, consiste en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va a adoptar

una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones”.

Resulta oportuno resaltar en este caso, que el Ministerio Público no podía pretender ejercer la facultad discrecional que le otorga la ley para prescindir de los servicios de sus administrados, aplicando la máxima sanción disciplinaria establecida en su reglamento interno, sin siquiera fundamentarla en alguna de las causas justificativas enumeradas en el artículo 121 de su reglamento interno, primero, porque es evidente que el aparente incumplimiento de los requisitos del cargo atribuido a NELSON HORACIO RUIZ PINILLA, no constituía una falta disciplinaria capaz de ser sancionada con la destitución, y segundo, porque al hacerlo no sólo desconoce la correcta aplicación de la ley, también desmerita los logros obtenidos y esfuerzos dedicados por éste a la institución por al menos diez (10) años, que en este caso, muestran al demandante como un funcionario ejemplar, según lo acreditan las pruebas documentales (ver fojas 148-152 y 155) y testimoniales (ver fojas 116-120/149-153 del Exp.113-06-B) incorporadas al proceso.

Al respecto, esta Sala aprecia como válida la explicación que bajo juramento ofreció el Magister DANIEL BATISTA dentro del Incidente de Tacha de Documento Falso (ver fojas 152-153 del Exp. 113-06-B), el cual fungió como superior jerárquico de NELSON HORACIO RUIZ PINILLA en la Fiscalía Segunda Anticorrupción hasta octubre del año 2005:

(...) “12. Diga el testigo, si tiene algo más que agregar que guarde relación con las circunstancias planteadas?”

R. Vale señalar que a mediados del año 2005, previo a los acontecimientos que generaron mi destitución y en consecuencia la de NELSON RUIZ PINILLA, recibí comunicación oficial de la Procuraduría, por la cual se invitaba a todos los funcionarios que ocupaban puestos sin cumplir los requisitos del cargo, para que asistieran al salón de conferencia. Ante dicha invitación fueron decenas de funcionarios que asistieron, al punto que el salón se llenó y los pasillos también. En dicha reunión, **la Procuradora les informó, que no tenían que preocuparse por estar en dichas circunstancias, que nadie sería destituido por dicha causa, ya que la administración tenía interés en valorar la experiencia, antigüedad y demás cualidades de cada quien.** El mensaje fue alto y claro, el hecho de no cumplir los requisitos del cargo, de ninguna forma sería causal para actuar disciplinariamente contra ellos. **A pesar de ello, con RUIZ hicieron todo lo contrario, y me atrevería a decir, que su caso fue único, es decir, que contra nadie actuaron como lo hicieron con él.** Su destitución fue totalmente injusta e ilegal, así como el proceso penal que le abrieron como consecuencia. Eso es todo.”

Del expediente que nos ocupa se desprende, que la autoridad administrativa requerida, a pesar de que afirmó en la resolución confirmatoria que

el Manual de Cargos del Ministerio Público había sido "**adoptado**" (ver foja 265), de ninguna forma lo ha podido acreditar, sobre todo, cuando del caudal probatorio se desprende todo lo contrario, según certificó la propia Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público en la Nota DRH-152-06, al señalar que "**NO EXISTE RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL SE CREÓ EL MANUAL DE CARGOS, NI POR ENDE, GACETA OFICIAL**" (ver foja 246).

Lo anterior fue confirmado por la licenciada DAMARIS CALDERON, quien también participó como testigo con ocasión de la presentación del Incidente de Tacha de Documento Falso; la misma, fungió como Directora de Recursos Humanos del Ministerio Público desde el año 1995 al 2004 (Ver fojas 116-120 del Exp.113-06-B), por lo tanto su testimonio resulta pertinente:

(...) "PREGUNTADA: Diga la testigo, si recuerda cuántos manuales de cargos existían en el Ministerio Público en el período que usted se desempeñó en el cargo antes mencionado, e indíquenos si alguno de estos recuerda que hubiesen sido adoptados o aprobados mediante resolución por el Procurador General de la Nación. CONTESTO: A nuestra llegada al Ministerio Público encontramos un manual de cargo o descripción de cargos, el cual desconozco si fue aprobado a través de resolución y posteriormente Recursos Humanos, desarrollo o confeccionó un manual descriptivo de cargo que contenía todas las posiciones que existían en ese momento en la institución. **Este manual no se le confeccionó ningún tipo de resolución para adoptarlo, mientras nosotros estuvimos ahí.** PREGUNTADO: Diga la testigo, si recuerda que en la resolución N° 8 de 1996, publicada en la Gaceta Oficial N° 23,139, de 8 de octubre de 1996, por la cual se adoptó el Reglamento de la Carrera de Instrucción Judicial, sirvió a la vez para adoptar o aprobar el Manual de Cargo y o el manual descriptivo de cargos del Ministerio Público. CONTESTO: Cuando nosotros elaboramos el reglamento de Carrera para el Ministerio Público que previamente fue revisado por Asesoría Legal, o Secretaría Primera que en ese tiempo así se llamaba, se coordinó con ellos adoptar el reglamento de carrera judicial y **en ningún momento nos indicaron ellos que con la misma publicación y resolución se adoptaba el manual descriptivo de cargos, vale la pena adoptar que el manual de cargo fue confeccionado posterior a esta fecha** ya que dentro de los artículos de Reglamento de carrera se instruí que era competencia de Recursos Humanos elaborar el manual de descripción de puestos, **por lo cual no podía ser adoptada porque no estaba confeccionado**". (...)

Las respuestas transcritas de quien en su momento dirigió la elaboración del Manual de Cargos del Ministerio Público resultan contundentes, ya que explican que la Resolución N° 8 de 1996, por medio de la cual se aprobó el manual de procedimiento de dicha entidad, de ninguna forma pudo servir para adoptar también el Manual de Cargos, sencillamente, porque éste fue terminado con posterioridad a dicha fecha. A pesar de ello observamos, que en respuestas como la visible en la Nota SG-DRH-221-07 suscrita por el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación (ver foja 375), en atención a la solicitud

específica hecha en el Oficio N° 588 (ver foja 363), en cuanto a certificar qué resolución había servido para adoptar el Manual de Cargos del Ministerio Público, dicho funcionario respondió:

(...) "1. Mediante Gaceta Oficial No. 23,139 del 8 de octubre de 1996, se publicó la Resolución No.8 de 9 de septiembre de 1996, en la cual se adopta el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público.

En el Título III de este Reglamento relativo a "Reclutamiento, Selección y Nombramiento", se alude, que para ocupar u optar por alguna posición en la Institución se debe cumplir con los requisitos mínimos de admisión contenidos en el Manual Descriptivo de Cargos existente en la Institución.

Este Manual se considera una herramienta auxiliar en el proceso de selección de candidaturas. El mismo no ha sido publicado mediante Gaceta Oficial, por lo cual no se puede extender certificación sobre el mismo." (...)

En ese mismo sentido confuso y esquivo se pronunció la Fiscal MARIBEL CORNEJO, al responder bajo juramento las preguntas 13, 14 y 15 del cuestionario proporcionado por el demandante, donde se le requirió saber específicamente, qué resolución había servido para adoptar el Manual de Cargos del Ministerio Público, el cual había utilizado como fundamento legal para destituir a NELSON HORACIO RUIZ PINILLA (ver fojas 413-414):

(...) "13. Diga la declarante, mediante **qué acto administrativo la Procuraduría General de la Nación, adoptó, acogió o aprobó el Manual de Cargos en que sustentó la destitución de NELSON RUIZ PINILLA**, o en todo caso, mediante qué norma o acto administrativo, dicho manual fue incorporado al Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, explique?

R/. La Procuraduría General de la Nación mediante Resolución 8 de 9 de septiembre de 1996, publicada en la Gaceta Oficial No.23,139, adoptó el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial para el Ministerio Público, en el cual se **reconoce el Manual de Cargo como un instrumento indispensable para determinar los requisitos mínimos exigidos para ocupar los cargos en el Ministerio Público** y eso se evidencia en los artículos 5 numeral 3, artículo 18 numeral 2, artículos 20, 23 y 39 del precitado Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial.

14. Diga la declarante, si tal como afirma la Dirección de Recursos Humanos en la certificación de 19 de abril de 2006, el cargo de NELSON RUIZ PINILLA, no estaba contenido en el Código Judicial, y el Manual de Cargos del Ministerio Público nunca fue incorporado legalmente al Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, ya que tan sólo era un instrumento técnico, **cómo pudo sustentar la destitución de éste en un acto administrativo reglamentario que no existe en el ámbito jurídico**, explique?

R/. El cargo que ocupaba NELSON RUIZ está descrito en el Manual de Cargos del Ministerio Público el cual, como señalé en respuesta anterior, **es un instrumento fundamental en los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento del Ministerio Público**, ya que en el mismo se definen los requisitos mínimos indispensables para ocupar los cargos en esta institución. Además dicho Manual es el resultado del compendio de los

requisitos consagrados en el Código Judicial para aspirar a cargos de naturaleza jurídica.

15. Diga la declarante, cómo justifica el no haber sustentado la destitución de NELSON RUIZ PINILLA, en la Constitución Política, en las leyes (Código Judicial / Ley 9 de 1984) o en los reglamentos (Resolución No.8 de 1996), **tal como lo ordena el artículo 35 de la Ley N° 38 de 2000**, explique?.

R/. La destitución de NELSON RUIZ PINILLA se fundamentó en que el mismo no era abogado idóneo, requisito necesario para ocupar el cargo de Asistente, **de acuerdo con el Manual Descriptivo de Cargos, instrumento indispensable para el desarrollo de los procesos de selección, reclutamiento y nombramiento**, según el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, adoptado por la Procuraduría General de la Nación mediante Resolución N 8 de 9 de septiembre de 1996." (...)

Está claro que ambos funcionarios del Ministerio Público reconocen, que el Manual de Cargos del Ministerio Público es una herramienta auxiliar o instrumento regulador de los procesos de selección, reclutamiento y nombramiento, sin embargo, ante las interrogantes específicas hechas para conocer, cuál había sido la resolución que sirvió para adoptarlo legalmente, los referidos funcionarios aluden a la Resolución N° 8 de 1996, la cual ha quedado claro sólo sirvió para adoptar el manual de procedimiento interno de la entidad, pero sobre todo, que nunca pudo servir para adoptarlo, porque se expidió con anterioridad a la terminación del Manual de Cargos.

Al respecto es menester acotar, que por mandamiento del artículo 306 de la Constitución Política, los Manuales Clasificatorios de Puestos también denominados Manuales de Cargos, rigen junto con el respectivo Manual de Procedimientos, el funcionamiento interno en todas las entidades oficiales. Siendo ambos definidos constitucionalmente como verdaderos actos administrativos reglamentarios de carácter general, sin lugar a dudas están sujetos al cumplimiento de los requisitos de eficacia, validez y oponibilidad establecidos en el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, y conforme a ello, su aplicación seguirá el orden jerárquico establecido en el artículo 35 de dicho cuerpo legal, normas que se precisan citar para su mejor comprensión:

**"Artículo 35.** En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: La Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos." (...)

**"Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efectos general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

Atendiendo las solicitudes hechas por el demandante a través de la Secretaría de esta Sala, dentro del Incidente de Tacha de Documento Falso presentado (Exp.113-06-B), la Dirección de Carrera Administrativa emitió las Notas DIGECA N° 101-01-997/2007 (ver fojas 129-133) y DIGECA N° 101-01-1000/2007 (ver fojas 144-148), las cuales resumen con claridad el sentido y contenido del Decreto Ejecutivo N° 31 de 9 de septiembre de 1996, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 311 de 16 de diciembre de 1997, normas que en conjunto reglamentan los artículos 200 y 201 de la Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995, que en definitiva constituyen el marco jurídico-legal de obligatorio cumplimiento, para concebir la existencia del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, así como el Manual Institucional de cada entidad pública.

En ambas notas, la Dirección de Carrera Administrativa expone los pasos que debe cumplir toda entidad oficial, a fin de poder aplicar institucionalmente su Manual de Cargos. Como veremos en el siguiente extracto de una de éstas, sus explicaciones son absolutamente cónsonas con el espíritu y sentido del artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000. Así tenemos:

(...) “4. Aprobación de la clasificación y Planillas de Puestos.

- Aprobadas las clases ocupacionales por los Comités de Áreas, éstos procederán a actualizar la estructura de personal de cada unidad administrativa; **la remitirán al Comité General, quien aprobará formalmente la de toda la institución.** (...)

5. Entrega de Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales al Ente Normativo Central.

Cumplido el proceso de elaboración y clasificación de Manual Institucional de Clases Ocupacionales, el Comité General de Organización y Recursos Humanos Institucional remitirá dicho Manual al Ente Normativo Central para su incorporación y clasificación al Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público Panameño.

Los Manuales Institucionales, una vez evaluados por ambas Comisiones, son presentados por conducto de la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), al Consejo de Gabinete, **quien mediante la expedición de un Decreto, aprueba el Manual e incorpora a la institución al Régimen de Carrera Administrativa.** (...)

De conformidad con los planteamientos legales esbozados, y considerando que el Ministerio Público aún no ha adoptado mediante resolución su Manual de Cargos, obviamente tampoco lo ha publicado en Gaceta Oficial, es evidente que la aplicación del mismo a NELSON HORACIO RUIZ PINILLA para sustentar que

incumplía los requisitos estipulados en el mismo no sólo resulta ilegal, también deja mucho que desear de la autoridad demandada, la cual aseguró en la Resolución N° 3 de 6 de enero de 2006, que dicho manual estaba "adoptado" (ver foja 265), lo que no era cierto.

Dicho llamado de atención es extensivo a la Procuraduría de la Administración, la cual debe ser más cuidadosa al momento de opinar en representación de la Administración Pública, ya que antes de reproducir los planteamientos de la autoridad demandada, con lo cual convalida los mismos, debió antes investigar y verificar la veracidad de éstos.

Frente a las explicaciones dadas se hace preciso aclarar, que si bien las entidades del sector justicia se rigen constitucionalmente bajo los parámetros de la Carrera Judicial establecidos en el Código Judicial, siendo la Carrera Administrativa de aplicación supletoria, tanto la Corte Suprema de Justicia como la Procuraduría General de la Nación, la han desarrollado en función a sus particularidades, mediante el Acuerdo N° 46 de 27 de septiembre de 1991 y la Resolución N° 8 de 1996 respectivamente. La diferencia entre ambas entidades con relación a sus Manuales de Cargos, es que el de la Corte Suprema de Justicia quedó incorporado a su reglamento interno por disposición expresa del mismo, en consecuencia, goza de eficacia y existencia jurídica, y por lo tanto, es oponible a sus administrados, no así el del Ministerio Público. De esa manera se ha dejado acreditado en este proceso, al haber certificado la Dirección de Recursos Humanos del Órgano Judicial, mediante la Nota N° 4516-DRH-2006 de 12 de septiembre de 2006 (ver foja 245), lo siguiente:

(...) "1.- El fundamento legal del Manual Descriptivo de Cargos de esta Institución, lo constituye el artículo 15 del Reglamento de Carrera Judicial;  
2.- Es el propio artículo 15 del Reglamento de Carrera Judicial que taxativamente señala que dicho Manual complementará el reglamento y **quedará incorporado al mismo;**" (...)

Por su parte, la Procuraduría de la Administración, que también integra al sector Judicial, de igual forma ha sido cónsona con el sentido y alcance del artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, ya que mediante la Resolución N° 061-03 de 21 de julio de 2003 publicada en la Gaceta Oficial 24,965, adoptó legalmente su Manual Institucional de Clases Ocupacionales. En su caso, el Reglamento de Carrera Judicial para la Procuraduría de la Administración (manual de procedimientos), fue adoptado por otro acto administrativo reglamentario que también fue publicado mediante la citada Gaceta Oficial (Resolución N° 086-03 de 8 de octubre de 2003).

