



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, diecisiete (17) de abril de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

El licenciado **Carlos Ayala Montero**, quien actúa en representación de la señora **Diana Vieto Bonilla**, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción con el objeto de que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por el apoderado judicial de la demandante, señala que la señora **Diana Vieto Bonilla** fue destituida del cargo que ocupaba mediante la Nota S/N con fecha del 30 de mayo de 2016, decisión que fue declarada ilegal por medio de la Sentencia de 14 de septiembre de 2017, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ordenando el reintegro de la funcionaria, al comprobar que es la responsable y sustento único de dos (2) personas con discapacidad las cuales son su madre y hermano, de conformidad con la ley 42 de 1999, por lo que no podía ser destituida sin previa autorización judicial.

Manifiesta que, de forma forzada la entidad demandada cumplió con la orden de reintegrar a la señora Diana Vieto Bonilla, cumpliendo así con lo ordenado en la máxima autoridad de justicia.

Sostiene que, posteriormente y a sabiendas de que no podía destituir a la señora Diana Vieto Bonilla, por el amparo que la ley le da al ser aún la responsable del cuidado y proveer de dos (2) personas con enfermedades discapacitantes, decidió dar por terminada la relación laboral, a través de la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, dictada por la Jefa de Recursos Humanos de la Regional del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la cual no tiene facultad legal para ejercer dicha función, toda vez que la misma es exclusiva del Ministro del ramo. Por lo que, se incurre en un vicio de nulidad absoluta, por falta de competencia de quien emite el acto.

Alega que, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial repite la emisión de un acto prohibido por la ley 15 de 2016, reformativa de la ley 42 de 1999, protectora de los trabajadores con discapacidad; además de desconocer que el mismo había sido declarado ilegal por la Corte Suprema de Justicia.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, que Regula la Carrera Administrativa:
 - artículo 155 (conductas que admiten destitución directa), en concepto de violación directa por omisión.
 - artículo 158 (formalidades del documento de despido), en concepto de violación directa por omisión.
- Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la ley para equiparación de oportunidades de personas con discapacidad.

- artículo 45-A (protección a los trabajadores responsables de personas con discapacidad), en concepto de violación directa por comisión.
- Ley 61 de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
 - artículo 5 (facultades del Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial como jefe máximo del ramo), en concepto de violación directa por omisión.
- Ley 135 de 1943, modificado por la ley 33 de 1946, orgánica de lo contencioso administrativo.
 - artículo 54 (prohibición de reproducir un acto que ha sido declarado como ilegal), en concepto de violación directa por comisión.

En lo medular, los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba, al ser la persona responsable de proveer y cuidar de dos (2) personas discapacitadas, que son su madre y su hermano, en repetición de un acto que previamente había sido declarado nulo por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia desatendiendo una prohibición legal y la jurisprudencia dictada por la máxima autoridad judicial del Estado en este aspecto.
2. Violación al debido proceso, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a una causal de destitución establecida en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías procesales que le asisten a la funcionaria, garantizando así su derecho a la defensa.
3. Falta de competencia al dictar el acto acusado de ilegal, toda vez que dicha decisión de nombrar y remover al personal es exclusiva del Ministro del ramo, de acuerdo con la ley y la Constitución Política Nacional.

4. Se mantiene a la funcionaria trabajando como personal eventual contra lo dispuesto en la ley, ya que a partir del 1 de agosto de 2012, los servidores públicos eventuales debían pasar a permanentes, con derecho a la estabilidad de acuerdo con la ley 23 de 2017.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 55 a 57 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, emitido por el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en el que se detalla los cargos que ocupó la señora Diana Vieto Bonilla mientras estuvo en la institución, hasta el momento en que fue destituida y por la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, en el que se alega que se da por terminada la relación laboral al expirar el término de expiración del contrato.

Manifiesta que, la señora Diana Vieto Bonilla era una servidora pública nombrada por tiempo determinado, cuyo nombramiento regía hasta el 31 de diciembre de 2017, por lo que vencido el término fiscal para el cual fue nombrada la institución tiene la facultad de renovar o no el contrato para el periodo fiscal inmediatamente siguiente, por medio de un resuelto ministerial, en el que solo se requiere la firma del Ministro como autoridad nominadora. Por tanto, alega que en este caso se dio la finalización de labores de la actora, por expiración de su nombramiento, y por tanto, la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, no constituye un acto de destitución, sino una comunicación del cese de labores con la institución tal como se prevé en el Resuelto de Personal No.985 de 23 de octubre de 2017, en su parágrafo.

Señala que, la condición de la señora Diana Vieto Bonilla, era la de una funcionaria transitoria contratada por tiempo definido, de un año fiscal, que al vencerse implicaba, salvo que se diera una renovación de dicho contrato, el cese de derechos y obligaciones entre las partes y, así lo ha externado la Procuraduría de la Administración en la Consulta C-60-08 de 1 de agosto de 2008.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1124 de

20 de septiembre de 2018, visible a fojas 58 a 67 del expediente judicial, le 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 recurrente, pues no le asiste el derecho invocado.

Señala que, la señora Diana Vieto Bonilla ingresó a la entidad en calidad de servidora pública de carácter transitorio cuya duración conforme a la ley, no será mayor de doce (12) meses y expira con la vigencia fiscal; por lo que, no estaba o se encontraba amparada por ninguna carrera pública o fuero especial que limitara la aplicación del término del contrato que regía la relación laboral.

Manifiesta que, el artículo 263 de la ley 63 de 2 de diciembre de 2016, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2017, define el concepto de personal transitorio y contingente, del cual se colige que la señora Diana Vieto Bonilla era una funcionaria nombrada por medio de un resuelto interno de la entidad nominadora por un tiempo determinado, de acuerdo a las facultades legales del Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

La señora **Diana Vieto Bonilla**, la cual siente su derecho afectado por la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, estando legitimada activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se ha violado el debido proceso legal, por las razones siguientes:

1. Se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba, al ser la persona responsable de proveer y cuidar de dos (2) personas discapacitadas, que son su madre y su hermano, en repetición de un acto que previamente había sido declarado nulo por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia desatendiendo una prohibición legal e irrespeto a la jurisprudencia dictada por la máxima autoridad judicial del Estado panameño.
2. Violación al debido proceso, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a una causal de destitución establecida en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías procesales que le asisten a la funcionaria, garantizando así su derecho a la defensa.
3. Falta de competencia al dictar el acto acusado de ilegal, toda vez que dicha decisión de nombrar y remover al personal es exclusiva del Ministro del ramo, de acuerdo con la ley y la Constitución Política Nacional.
4. Se mantiene a la funcionaria trabajando como personal eventual contra lo dispuesto en la ley, ya que a partir del 1 de agosto de 2012, los servidores públicos eventuales debían pasar a permanentes, con derecho a la estabilidad de acuerdo con la ley 23 de 2017.

Inicialmente debemos advertir, que anterior a la emisión de la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en acatamiento de una orden judicial emanada de esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 17 de septiembre de 2017, se ordenó la restitución de la señora Diana Vieto Bonilla, al declararse ilegal la terminación de la relación laboral que pretendía la autoridad demandada a través de la Nota S/N de 30 de mayo de 2016.

En este sentido, se observa que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante el Resuelto de Personal No.985 de 23 de octubre de 2017, reintegró a la señora Diana Vieto Bonilla, en el cargo transitorio de Asistente Administrativo, con el mismo sueldo de devengaba previo a su ilegal destitución

del cargo, con un sueldo mensual de **NOVECIENTOS BALBOAS (B/.900.00)**, cuya vigencia comprendía desde el 17 de noviembre de 2017, hasta el 31 de diciembre de 2017.

Es de lugar manifestar, que aunque la funcionaria accede a lo dispuesto por la autoridad nominadora con la firma del nombramiento y su toma de posesión respectiva, que se dio el 17 de noviembre de 2017, no obstante, no puede aceptarse que se dé por terminada la relación laboral, con la expiración del nombramiento que dura casi un (1) mes y medio, ya que existe una evidente intención de terminar la relación laboral sin motivo alguno en detrimento de una persona encargada y responsable del cuidado de dos (2) personas que sufren de enfermedades discapacitantes.

En este punto, se advierte que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial crea expectativas a la señora Diana Vieto Bonilla, de que va a ocupar el cargo que llevaba desempeñando hasta el momento en que dicha posición no sea de utilidad o incurra en alguna falta administrativa que amerite su desvinculación de la Administración, por lo que su actuación de nombrarla por un tiempo mínimo para poder destituir la, a nuestro criterio vulnera el principio de buena fe, que rige las relaciones entre la Administración y el administrado.

En ese sentido, el tratadista español Jesús González Pérez ha señalado 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 consistente 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" (Esa opinión doctrinal ha sido recogida, por ejemplo, en sentencia de 19 diciembre de 2000).

En el asunto, que concierne a la demandante se ha demostrado en el transcurso del expediente, que la autoridad demandada ha dirigido su actuación a rescindir de los servicios de la señora Diana Vieto Bonilla, incluso luego de que

esta Corporación de Justicia le ordenara el reintegro de la funcionaria por destituirle de forma ilegal; lo que intenta nuevamente con la emisión de la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017.

En nuestro criterio y basándonos en el principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, es aplicable en este caso, toda vez que de acuerdo las constancias procesales la entidad demuestra una intención de destituir a la funcionaria sin motivo alguno, vulnerando la buena fe que debe existir entre la Administración y de forma extensiva con sus colaboradores.

En este marco de referencia debemos recordar que el principio de buena fe, debe orientar en todo momento las actuaciones de las autoridades administrativas, las cuales deben imperar la confianza, probidad, decoro y credibilidad, para que los administrados puedan cifrar su confianza en que la Administración no va a defraudarles en su detrimento, lo que sucede en este caso con la emisión de un acto de terminación de la relación laboral, que si bien cumple con la orden judicial, no obstante, lo hace con la intención inmediata de destituir a la señora Diana Vieto Bonilla, sin motivo alguno.

En estas condiciones, somos del criterio que la autoridad demandada no debía desconocer la situación de la funcionaria como responsable de dos (2) personas con enfermedades discapacitantes y debía garantizar el derecho al trabajo con la renovación del nombramiento, mientras este fuera necesario para el funcionamiento apropiado para la institución y, cumplir por otro lado, con el principio de buena fe que es darle la confianza a la colaboradora que su trabajo depende de su eficiencia y esfuerzo sin injerencias de medidas arbitrarias.

Cabe hacer un llamado de atención a la autoridad, para que tome en cuenta los señalamientos realizados, ya que estas conductas hacia los funcionarios podrían crear un ambiente laboral de desconfianza afectando su normal

desenvolvimiento, lo que podría impactar de forma negativa el servicio hacia los administrados.

En base a todo lo expuesto, lo procedente es declarar que es ilegal la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, dictada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, razón por la cual, esta Sala a su vez, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad del acto administrativo, debe proceder a la declaratoria de ilegalidad del acto.

Con respecto al pago de los salarios dejados de percibir, esta Corporación de Justicia debe manifestar al igual que lo hizo en la Sentencia de 14 de septiembre de 2017, que no puede acceder a lo pedido, resaltando esta vez que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos solicitados por la parte actora para que puedan hacerse valer, deben ser reconocidos a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa. Lo que no ocurre en este caso, por lo que no puede accederse a dicha pretensión.

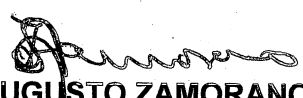
Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que peticiona la accionante, considerando que los funcionarios, en cumplimiento del principio de legalidad, se encuentran obligados a cumplir sólo con lo que la ley les señala o permite.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro de la señora

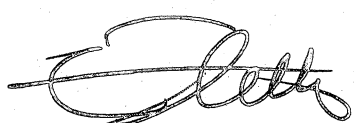
Diana Vieto Bonilla, no obstante la pretensión de los salarios dejados de percibir no resulta procedente.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que es ilegal, la Nota S/N de 29 de diciembre de 2017, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, y **ORDENA** el reintegro de la señora **DIANA VIETO BONILLA**, con cédula de identidad personal No.2-725-751, en el cargo que desempeñaba 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** las demás pretensiones esgrimidas por la demandante.

Notifíquese;


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 25 DE abril DE 20 19

A LAS 9:05 DE LA mañana

A Recuerdo de la Honorable


Firma