



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA N° 116-2020

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO HARMODIO ARIEL JIMÉNEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ROSA ENEIDA QUINTERO CHÁVEZ, PARA QUE SE DECLARE QUE ES NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 557 DE 26 DE AGOSTO DE 2019, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintidós (22) de marzo de dos mil veintiuno (2021).
VISTOS:

El Licenciado HARMODIO ARIEL JIMÉNEZ, actuando en nombre y representación de ROSA ENEIDA QUINTERO CHÁVEZ, 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 de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto demandado lo constituye el Decreto de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, por medio del cual el Ministerio de la Presidencia decreta "Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública ROSA QUINTERO CHAVEZ, con cédula de Identidad Personal N° 9-123-1147, en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO I, Código N° 0017051, Posición N° 10819, Salario Mensual de B/. 800.00 con cargo a la Partida N° 0.03.0.4.001, contenido en el Decreto de Personal N° 13 de 11 de enero de 2016 (fs. 10 y 11 del expediente judicial).

En contra del referido acto, la señora ROSA QUINTERO CHÁVEZ interpuso Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución N° 380 de 19 de noviembre de 2019, cuya parte resolutive confirma en todas sus partes la decisión adoptada, agotando con ello la vía gubernativa. (fs. 12 - 14 del expediente judicial).

II. PRETENSIÓN DE LA DEMANDA

La pretensión de la parte actora consiste en que la Sala formule las siguientes declaraciones:

“Con fundamento en lo expuesto, solicitamos a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declaren lo siguiente:

1). Nulo por ilegal el acto administrativo contenido en el Decreto de personal N° 557 de 26 de agosto de 2019 “Por el cual se deja sin efecto un nombramiento en el Ministerio de la Presidencia” confirmado por la Resolución N° 380 de 19 de noviembre de 2019, ambas proferidas por el Ministerio de la Presidencia.

2). Como consecuencia de la anterior declaración, ordene la restitución de la señora ROSA QUINTERO CHAVEZ en el cargo de Asistente Administrativo I del Ministerio de la Presidencia en las mismas condiciones en que se encontraba al momento de la emisión del decreto impugnado.” (fs. 8 y 9 del expediente judicial).

III. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

Entre los hechos u omisiones fundamentales en que se sustenta la presente acción, la parte actora señala los siguientes:

“ ...

PRIMERO: Desde el 2 de enero de 2014, la señora ROSA QUINTERO CHAVEZ ejerció el cargo de Asistente Administrativo I en el Ministerio de la Presidencia, de manera eventual, según consta en Certificación por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia y mediante Decreto de Personal N° 13 de 11 de enero de 2016, ejerció el mismo cargo de manera permanente.

SEGUNDO: Mediante Decreto de Personal N° 557 de 26 de agosto de 2019 “Por medio del cual se deja sin efecto un nombramiento en el Ministerio de la Presidencia”, se decretó dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública ROSA QUINTERO CHAVEZ...

TERCERO: Se utilizó como fundamento de derecho el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá que con claridad meridiana establece que la estabilidad del cargo de los servidores públicos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

CUARTO: De la simple lectura del Decreto de Personal N° 557 de 26 de agosto de 2019 impugnado se desprende sin mayor esfuerzo que no existe ni en el “Considerando” ni en la parte “Resolutiva” del mismo, ninguna motivación y/o razonamiento técnico – jurídico o disciplinario, que acredite alguna conducta en el ejercicio de las funciones de mi mandante que acredite que atentó contra los principios constitucionales antes mencionados, a saber: competencia, lealtad y moralidad en el servicio público.

QUINTO: En el segundo párrafo del “Considerando” del Decreto de Personal N° 557 de 26 de agosto de 2019, se refieren al artículo 2 de

4

la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, de manera genérica sin detallar el contenido y alcance del mismo.

SEXTO: No existe constancia de notificación de apertura de proceso disciplinario ni proceso disciplinario en curso que haya podido permitir la aplicación de normas disciplinarias para dejar sin efecto en (sic) nombramiento de mi mandante.

SÉPTIMO: Actuando en su propio nombre y representación la señora ROSA QUINTERO CHAVEZ, interpuso recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal N° 557 de 26 de agosto de 2019, resuelto mediante Resolución N°38 de 19 de noviembre de 2019 suscrita por Juan Antonio Ducruet en su condición de Viceministro de la Presidencia.”

IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Las disposiciones legales que, a juicio de la demandante, han sido vulneradas con la emisión del Decreto de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, son las siguientes:

1) El artículo 2, numeral 49 del Texto Único de la Carrera Administrativa, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, cuyo tenor literal es el siguiente:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del siguiente glosario:

...

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

...”

El actor considera que el acto demandado incurre en la violación directa por omisión de la norma citada, ya que el nombramiento de la señora ROSA QUINTERO CHÁVEZ “jamás podría analizarse o entenderse como una posición o cargo de libre nombramiento y remoción, toda vez que, el cargo es el de Asistente Administrativo I del Ministerio de la Presidencia, y no como Asistente Administrativo I del Despacho del Viceministro o Ministro de la Presidencia o del Despacho Superior, que es a lo que se refiere el numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de Carrera Administrativa

y fue esa la intención manifiesta en la discusión de la Ley 23 de 2017.”

2) El artículo 2, numeral 37 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, que a la letra dice:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del siguiente glosario:

...

37. Puesto público permanente. Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una necesidad constante del servicio público.

...”

Con relación a la alegada violación del artículo 2, numeral 37 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, el actor destaca el hecho de que “La Ley 23 de 12 de mayo de 2017 reviste de una protección especial y con justa razón a los servidores públicos permanentes, que jamás pudiera verse menoscabada o disminuida por una inacción del Estado en la creación efectiva del Tribunal Administrativo de la Función Pública...”.

3) El artículo 146, numeral 14 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, cuyo texto dice:

“**Artículo 146.** Queda prohibido a la autoridad nominadora y al Superior Jerárquico del nivel administrativo directivo:

1. ...

14. Despedir sin causa justificada servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

...”

Finalmente, la parte actora alega que la violación de esta norma se produce toda vez que la señora ROSA QUINTERO CHÁVEZ “se encuentra en pleno trámite para adquirir su jubilación por parte de la Caja de Seguro Social ya que cuenta con 58 de edad y hay constancias al canto en el expediente de personal que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia.” Agrega que todo lo anterior fue documentado con la presentación del Recurso de Reconsideración, sin que ello fuese tomado en cuenta por la autoridad demandada

al momento de emitir el acto confirmatorio.

V. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD NOMINADORA

Visible a fojas 18 y 19 del expediente judicial, consta el informe explicativo de conducta rendido por el Ministerio de la Presidencia, mediante el cual se expone medularmente lo siguiente:

“...
...

De acuerdo con la información que consta en el expediente en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de este ministerio, el 2 de enero de 2014, **ROSA ENEIDA QUINTERO CHÁVEZ** tomó posesión del cargo de Asistente Administrativo I, con un sueldo de B/. 600,00, para el que fue designado (sic) mediante Resuelto de Personal N° 024 de 2 de enero de 2014. Posteriormente, a través del Resuelto de Personal N° 024 de 2 de enero de 2015, se le renovó el nombramiento transitorio como Asistente Administrativo I, con igual salario. Finalmente, mediante Decreto de Personal N° 13 de 11 de enero de 2016, se le realizó nombramiento como Asistente Administrativo I, en la Secretaria Ejecutiva del Consejo de Seguridad nacional.

El citado nombramiento se produce en virtud de la confianza que la autoridad nominadora depositó en él (sic) para el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, y se mantuvo en el mismo hasta el momento de su desvinculación.

Para efectos de este informe de conducta, debemos aclarar que no consta en el expediente de personal de la ahora demandante que la misma haya sido incorporado (sic) a la carrera administrativa ni a ninguna otra carrera que le otorgue la estabilidad inherente al funcionario investido de una carrera de la función pública regulada por una ley formal o de carrera o concedida por una ley especial que establezca los requisitos para alcanzar tal condición, ordinariamente basada en un sistema de méritos.

En virtud de lo anterior, se emite el Decreto de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública ROSA ENEIDA QUINTERO CHÁVEZ, del cargo que ocupaba dentro del Ministerio de la Presidencia, asignada al Consejo de Seguridad Nacional, según lo establecido en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 “Que regula la Carrera Administrativa”, dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, acto que fue notificado el 29 de octubre de 2019.

...

Por último, el acto administrativo objeto de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que nos ocupa, fue recurrido a través de reconsideración mediante memorial presentado el 31 de octubre de 2019, el cual fue examinado por este Despacho estimándose que al no existir elementos que desvirtuaran la medida adoptada, procedía mantener la decisión, lo cual se materializó a través de la Resolución N°380 de 19 de noviembre de 2019, debidamente notificado el 26 de noviembre de 2019, dándose por agotada la vía gubernativa.”.

VI. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista N° 517 de 16 de julio de 2020, visible de fojas 20 a 26 del expediente judicial, solicitó a esta Superioridad se sirva declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N° 557 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

A este respecto, el Procurador de la Administración expone que el acto administrativo objeto de reparo se encuentra sustentado en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, y no en una causal disciplinaria, por lo que dicha argumentación carece de fundamento factico- jurídico en el presente negocio.

VII. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidas las etapas procesales pertinentes, en relación a los hechos acreditados en el proceso, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia, previas las consideraciones que se exponen a continuación.

Tal como se indicó anteriormente, la demanda bajo estudio se dirige contra el Decreto de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, acto administrativo mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública ROSA QUINTERO CHÁVEZ, del cargo que ejercía como ASISTENTE ADMINISTRATIVO I, Código No. 0017051, Posición N° 10819, en dicho Ministerio (fs. 10 y 11 del expediente judicial).

La parte actora invoca como normas vulneradas con la emisión del Decreto Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, los artículos 2 (numerales 37 y 49) y 146 (numeral 14) del Texto Único de la Carrera Administrativa, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018.

En ese sentido, los cargos de violación que sustentan la pretensión de la accionante se centran en dos situaciones específicas: primero, que el cargo de

4

Asistente Administrativo I, que ocupaba la señora ROSA QUINTERO en el Ministerio de la Presidencia, no se corresponde con la definición de servidores públicos de libre nombramiento y remoción descrita en el artículo 49 (numeral 2) del Texto Único de la Carrera Administrativa; y, segundo, que al emitir el acto acusado de ilegal, la autoridad demandada no tomó en cuenta que la accionante se encontraba realizando los trámites pertinentes a fin de acogerse al beneficio de la jubilación, razón por lo que la misma se encontraba amparada por el artículo 146 (numeral 14) del mismo cuerpo normativo.

A fin de corroborar los argumentos expuestos por la parte actora, se procedió a realizar una revisión minuciosa del expediente y de las pruebas aportadas al expediente, llegando a la conclusión de que el Decreto de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, infringe el artículo 146, numeral 14 del Texto Único de la Carrera Administrativa, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 146. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al Superior Jerárquico del nivel administrativo directivo:

1. ...

14. Despedir sin causa justificada servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.”

Lo anterior es así, pues si bien la señora ROSA QUINTERO CHÁVEZ era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, ya que no existe constancia en el expediente de que ésta haya participado en un concurso de méritos o que perteneciera a una carrera pública, no obstante, lo cierto es que, al momento de la expedición del acto que decretó el cese de labores, la misma contaba con cincuenta y siete (57) años y cuatro (4) meses de edad (fj. 4 del expediente de personal), lo que quiere decir que cumplía con la edad y el tiempo requeridos a efectos de acogerse a la jubilación, por lo que no podía ser destituida sin causa justificada estando en trámite su solicitud de jubilación, en concordancia con la norma citada en el párrafo superior.

En efecto, la norma anteriormente citada claramente establece una prohibición a la autoridad nominadora o al superior jerárquico en cuanto a la acción de destituir funcionarios a los que les falten dos años para jubilarse, ya sea que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa; en aras de que el servidor público no quede cesante durante la etapa próxima a alcanzar este derecho subjetivo y pueda satisfacer su manutención diaria durante el trámite de la misma. Aunado al hecho que, la norma en comento hace referencia a los funcionarios a los que les falten dos años para jubilarse, sin condicionarlo a la comprobación previa del cumplimiento de la cantidad de cuotas exigidas por la Caja de Seguro Social, para conceder la pensión por vejez; dejando evidenciado que el Estado no se constituirá en un obstáculo para que quienes estén próximos a jubilarse alcancen su pensión de vejez conforme la edad estipulada por la Caja de Seguro Social.

En ese contexto, hemos de tener en cuenta que el cumplimiento de los requisitos para acogerse a la pensión por vejez, constituye una facultad exclusiva de la Caja de Seguro Social, por lo que considera la Sala que el solo hecho de que a un funcionario le falten dos años para cumplir la edad de jubilación es suficiente para encontrarse amparado por el artículo 146, numeral 14 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, máxime cuando la demandante estaba dentro del periodo establecido para jubilarse y tramitando su retiro por vejez, razón por la que consideramos que en el presente caso se ha configurado la violación de esta norma.

En esa misma línea de pensamiento, a través de la Sentencia de 2 de enero de 2015, el Pleno de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo expuso:

“ ...

Como se observa en la norma transcrita, todo funcionario sea o no de Carrera al que le falten dos años para jubilarse, no puede ser despedido sin causa justificada, por lo tanto la autoridad demandada no podía ordenar la destitución del señor Nelson Marín, toda vez que al mismo le faltaban menos de dos años para jubilarse.

Por otra parte, la Sala no comparte lo expresado por la parte demandada que señala que el demandante no acreditó su condición de persona dentro de los dos años para jubilarse, ya que la norma

4:

citada como violada, establece que es prohibido despedir a aquellos funcionarios que les falten dos años para jubilarse, lo que es distinto a decir, persona que le falten dos años para cumplir la edad de jubilación, sin embargo, debemos señalar que la norma en comento sólo hace referencia a los funcionarios a los que les falten dos años para jubilarse, sin condicionarlo a la comprobación previa del cumplimiento de la cantidad de cuotas exigidas por la Caja de Seguro Social, para conceder la pensión por vejez.

De acoger como válido lo expuesto por la parte demandada, estaríamos sometiendo a conocimiento previo de las instituciones del Estado, el cumplimiento de los requisitos para acogerse a la pensión por vejez, que es facultad exclusiva de la Caja de Seguro Social, por lo que considera la Sala que el solo hecho de que a un funcionario le falten dos años para cumplir la edad de jubilación, es suficiente para encontrarse amparado por el numeral 15 de la Ley 9 de 1994, tal como ocurre en el presente negocio.

Así las cosas, debemos resaltar que la aplicación de la norma antes referida en el presente proceso, obedece a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, que señala que la misma será aplicada supletoriamente a las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Como se puede comprobar en el presente proceso y así lo hemos señalado anteriormente, el demandado había informado a la autoridad demandada que estaba próximo a jubilarse, y como se puede colegir de la norma citada, el mismo no podía ser despedido sin causa justificada, por lo tanto el Resuelto N°736 de 1 de marzo de 2010, emitido por el Presidente de la Asamblea Nacional, por medio del cual se destituye al señor Nelson Marín, fue emitido desconociendo el artículo 141 de la Ley 9 de 1994, adicionado por la Ley N°24 de 2 de julio de 2007, ya que no se tomó en cuenta que al demandante le faltaban menos de dos años para jubilarse.

Con base en los planteamientos expuestos, considera la Sala, que le asiste la razón al demandante y por lo tanto debemos acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado, y en consecuencia ordenar el respectivo reintegro del señor Nelson Marín, al cargo que ocupaba al momento de la destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración.”.

De conformidad a lo anteriormente expuesto, concluye la Sala, que le asiste la razón a la demandante y por lo tanto debemos acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado y, en consecuencia, ordenar el respectivo reintegro de la señora **ROSA QUINTERO CHÁVEZ**, al cargo que ocupaba al momento de la destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración, en razón de la violación del numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018.

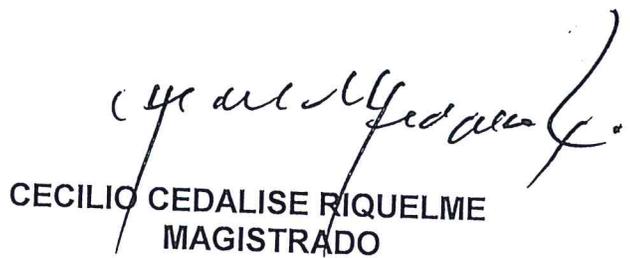
En cuanto al pago de los salarios caídos, considera la Sala que no se puede acceder a dicha solicitud, en vista que la demandante no se encontraba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, y este aspecto tampoco está contemplado en el régimen especial que regula a los servidores públicos del Ministerio de la Presidencia.

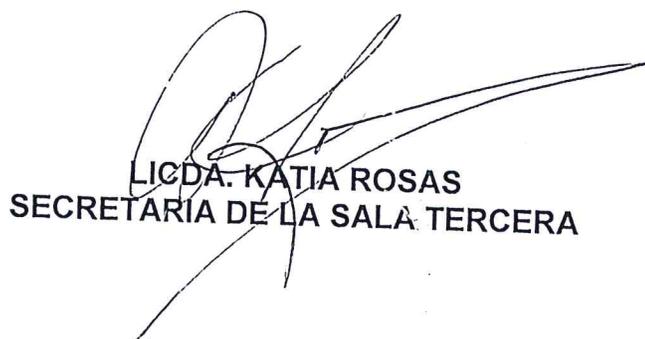
En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°557 de 26 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, su acto confirmatorio y **ORDENA** al Ministerio de la Presidencia, proceda al reintegro de la señora **ROSA QUINTERO CHÁVEZ** al cargo que ocupaba al momento de su destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 26 DE mayo DE 2021

A LAS 8:38 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FRENTE