



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, ocho (8) de enero de dos mil quince (2015).

**VIS T O S:**

La Licenciada María Solís, en representación de **ELEYDA PINTO MONTENEGRO DE SOLÍS**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal Número 682-DDRH de 19 de octubre de 2011, emitido por la Contraloría General de la República, el acto confirmatorio y para que se haga otras declaraciones.

Por medio del acto impugnado, la Contralora General de la República, desacreditó a la demandante del Régimen de Carrera de esta entidad gubernamental con el cargo de Jefe de Fiscalización II (Grado 15), posición No.2670. En consecuencia, dejó sin efecto su condición de estabilidad laboral, conforme le fuese reconocida mediante Resolución Núm. 46 de 1 de octubre de 1985. A su vez, la removió de su puesto en la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, y ordenó el pago de las prestaciones a que tenía derecho, según la Ley de Carrera Administrativa y el Reglamento Interno de esta institución del Estado (fs. 10-11).

La inconformidad de la administrada con la decisión adoptada en su contra, originó que presentara recurso de reconsideración ante la

autoridad nominadora (fs. 13-19). No obstante, la Contralora mediante Resolución Núm.10-Leg. de 6 de enero de 2012, negó dicho recurso, luego de considerar que la acción de personal impugnada se ajustaba a derecho (f. 20-22).

Agotada la vía gubernativa, la señora **MONTENEGRO DE SOLÍS** recurre a este Tribunal, demandando la ilegalidad del acto administrativo que la desacreditó del régimen de estabilidad de la Contraloría General de la República, y dejó sin efecto su nombramiento en el cargo de Jefe de Fiscalización II, entre otras. Basó su demanda en una serie de argumentos que pasamos a estudiar.

#### **FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

Arguye el apoderado judicial, que **MONTENEGRO DE SOLÍS** a la fecha de su despido, era una funcionaria con más de cuarenta y un (41) años al servicio de la Contraloría General de República; desempeñándose con eficiencia, lealtad, moralidad y competencia.

Debido a su buen desempeño, asegura que el nombramiento de la demandante en la posición No. 2670 como Jefa de Fiscalización II, Grado 15, es producto de un concurso de méritos; razón por la cual estaba amparada por estabilidad, a tenor de lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 32 de 1984.

Prosiguió advirtiendo que la figura de desacreditación regulada por la Ley 9 de 1994, reformada por la Ley 43 de 2009, no es aplicable a la Carrera Especial de la Contraloría General de la República; ya que la

actora en ningún momento ingresó a una carrera *pública* en la entidad demandada.

A juicio del representante de la señora **SOLÍS**, la autoridad nominadora ha hecho una interpretación forzada del artículo 134 la ley que instituye la Carrera Administrativa en Panamá. Por tanto, destaca que al carecerse de una causal disciplinaria que justifique el despido, a través del acto administrativo se han desconocido las normas que regulan la remoción del cargo de una funcionaria con estabilidad, al servicio de la Contraloría General de la República.

En virtud de lo expresado, la licenciada Solís estima que se han infringido los artículos 55 (literal b) y 9 de la Ley 32 de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República"; 2 de la Ley 18 de 2008, "Que modifica el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, que deroga las leyes 61 de 1998 y 70 de 2001, sobre retiro por edad de algunos servidores públicos"; 79 (numerales c y h) del Decreto General No. 194 de 16 de septiembre de 1997, "Por el cual se modifica el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República"; y 134 de la Ley 9 de 1994, "Por la cual se establece la Carrera Administrativa", reformado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, "Que reforma la Ley 9 de 1994, Que desarrolla la Carrera Administrativa, y la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, y dicta otras disposiciones".

Conocidos los argumentos esbozados en el libelo, pasamos a conocer el informe de conducta que fuese remitido por la entidad demandada, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 33 de la Ley

33 de 1946.

### **INFORME DE CONDUCTA.**

Mediante Nota N°540-Leg.-P.J. de 18 de abril de 2012, la Contralora General de la República precisó a este Tribunal, que la decisión objeto de impugnación, se adecua al ordenamiento jurídico que regula la materia.

Destaca que ante la vigencia del artículo 134 de la Ley de Carrera Administrativa, reformado por la Ley 43 de 2009; está facultada para desacreditar a un funcionario adscrito a la carrera especial de la Contraloría que haya adquirido su jubilación.

Prosiguió asegurando, que el acto de desacreditación no infringió ninguna norma de procedimiento administrativo, pues la acción de personal podría ejercerse por la autoridad nominadora, al haberse determinado que la demandante se acogió a su pensión de vejez a partir del año 2008.

Basado en lo expuesto, enfatiza que producto de la desacreditación, la demandante pasó a ser funcionaria de libre nombramiento y remoción; por lo que el cese de sus funciones, a través del Decreto Número 682-DDRH de 19 de octubre de 2011, confirmado mediante Resolución Núm.10-Leg. de 6 de enero de 2012, resulta apegado a las normas legales y reglamentarias panameñas (fs. 30-31).

Examinados los argumentos de la autoridad acusada, resulta

oportuno adentrarnos a conocer el criterio expuesto por el representante del Ministerio Público.

### **CRITERIO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Por medio de la Vista No.307 de 21 de junio de 2012, el colaborador de la instancia, explicó su disconformidad con la posición argumentada por la demandante en el libelo.

De manera categórica, expresó que la señora **MONTENEGRO DE SOLÍS**, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción; que podía ser removida por potestad discrecional de la autoridad nominadora. En este sentido, precisó que como la prenombrada se había acogido al derecho de jubilación que consagra la Caja de Seguro Social; lo procedente era desacreditarla del régimen de carrera pública, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley 43 de 2009.

Seguidamente, el señor Procurador sostuvo que los funcionarios de la Contraloría General de la República, están amparados por un régimen especial de administración de recursos humanos contemplado en la Ley 32 de 1984 y su reglamento. No obstante, al carecer estos textos de tipificación sobre la desacreditación de quienes se hayan acogido a la jubilación o pensión; lo procedente era aplicar la Ley de Carrera Administrativa, a fin de llenar un vacío legal. (fs. 32-42).

Previo estudio de las piezas procesales que conforman la demanda incoada por la Licenciada María Solís; procedemos a dirimir la

62  
controversia planteada, no sin antes emitir una serie de consideraciones.

#### DECISIÓN DE LA SALA.

Revelan las constancias de autos que la señora **ELEYDA PINTO MONTENEGRO DE SOLÍS** inició labores en la Contraloría General de la República, el 16 de octubre de 1970. Asimismo, que para el año de 1985, se le reconoció su condición de funcionaria con estabilidad, a través de la Resolución Núm. 46 de 1 de octubre (f. 11).

En efecto, después de cuarenta y un (41) años de servicio en la institución, con 60 años de edad, y **habiendo adquirido su jubilación desde el año 1998**; es desacreditada de la carrera especial de la Contraloría General de la República, a través del Decreto Número 682-DDRH de 19 de octubre de 2011.

El derecho a jubilación al que se acogió la señora **SOLÍS** tiene su origen en el contenido del artículo 95 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, cuyo texto dice así: "...El servidor público que reúna los requisitos para acogerse a la jubilación o a la pensión por invalidez, **cesará el ejercicio de sus funciones bajo los términos y condiciones establecidos en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social**". Ahora bien, resulta oportuno señalar que el referido reglamento de personal, no ha regulado la figura denominada desacreditación. Ante esta falta de regulación, es aplicable el contenido del artículo 139 del Reglamento Interno de la Contraloría General que establece: **en todo lo que no se haya regulado expresamente en el reglamento de la Contraloría, se aplicará la Ley 9 de 1994.**

Determinada la aplicabilidad de la Ley de Carrera Administrativa a la controversia en estudio, advertimos que la desacreditación realizada por quien preside la Contraloría General de la República, tiene como base en el artículo 134 del referido texto legal, modificado por la Ley 43 de 2009, que preceptúa lo siguiente: “Los funcionarios públicos de la Carrera Administrativa se regirán por las regulaciones establecidas en la Caja de Seguro Social o leyes especiales para los efectos de jubilación o invalidez. **El servidor público de Carrera Administrativa que se acoja a la jubilación o pensión será desacreditado del régimen de la Carrera Administrativa**”.

El carácter de interés público y efectos retroactivos de la Ley 43 de 2009, se le otorgó hasta el 2 de julio de 2007. Esta categoría de interés público y retroactividad que se origina en el artículo 46 de la Constitución Política, implica que la autoridad ha extendido la eficacia de ley a hechos ya consumados, es decir, a aquellos realizados con anterioridad a su sanción y promulgación. Siendo esto así, la Ley 43 de 2009, le permite a la Contraloría General de la República, desacreditar a aquellos funcionarios que se hubiesen acogido a su jubilación o pensión hasta el 2 de julio de 2007.

Ante la aplicabilidad de la Ley 9 de 1994 y sus modificaciones con alcance retroactivo, a los funcionarios de la Contraloría General de la República (en lo no previsto en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y sus reglamentos); colegimos que como consecuencia de la desacreditación por parte de la autoridad nominadora, la señora **SOLÍS PINTO** adquirió el estatus de funcionaria de libre nombramiento y remoción. Producto de

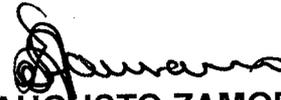
este estatus, la Contralora General de la República, hizo uso de la potestad discrecional que le da el artículo 55 (literal b) de su Ley Orgánica de remover a los funcionarios que estén bajo su administración, sin necesidad de invocar ni probar la comisión de una causa disciplinaria.

Una vez constatado que el acto impugnado fue emitido por autoridad competente y con apego a las normas legales y procedimentales, que permitían desacreditar a la demandante del régimen de carrera especial de la Contraloría General, y removerla de su cargo; se carece de méritos para acceder a las pretensiones contenidas en el libelo, basada en la infracción de los artículos 55 (literal b) y 9 de la Ley 32 de 1984; 2 de la Ley 18 de 2008; 79 (numerales c y h) del Decreto General No. 194 de 16 de septiembre de 1997; y 134 de la Ley 9 de 1994.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto Número 682-DDRH de 19 de octubre de 2011, ni su acto confirmatorio. Se **NIEGAN** las demás declaraciones pedidas.

NOTIFÍQUESE,

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

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

  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
**MAGISTRADO**

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

Salas III de la Corte Supremo de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 22 DE JUNIO  
DE 2015 A LAS 3:00  
DE LA tarde a Procurador de la Administración

[Signature]  
SECRETARIA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 171 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 14 de Junio de 2015

[Signature]  
SECRETARIA