

77  
85

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, nueve (9) de marzo de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

El licenciado Rafael Benavides, actuando en nombre y representación de HERACLIO PALACIOS, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°27-41-2007 de 22 de mayo de 2007, emitida por los Magistrados Miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio del auto de 28 de diciembre de 2007 (f. 22), se le envió copia de la misma al Magistrado Sustanciador de la Sala Cuarta para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

**I. La pretensión y su fundamento.**

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad del Acuerdo N°27-41-2007 de 22 de mayo de 2007, emitida por los Magistrados Miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, que resuelve destituir

al funcionario HERACLIO PALACIOS del cargo de Agente de Seguridad II del Departamento de Seguridad del Órgano Judicial, al tenor de lo establecido en el artículo 279 del Código Judicial y los artículos 12 (numeral 4), 65, 101, 102, 106 y demás concordantes del Reglamento de Carrera Judicial.

De igual forma, el demandante solicita que se declare la nulidad del acto confirmatorio contenido en el Acuerdo No. 4833-2007.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, el recurrente pide que se ordene a la Dirección de Recursos Humanos del Órgano Judicial la restitución del señor Heraclio Palacios al cargo que ejercía al momento de emitir el acto administrativo acusado de ilegal. También pide que se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir desde el día 10 de septiembre de 2007 hasta la fecha de su restitución.

De acuerdo con la demandante, el Acuerdo N°27-41-2007 de 22 de mayo de 2007, emitida por los Magistrados Miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, infringe los artículos 284, 286, 297 y 298 del Código Judicial.

La primera de estas disposiciones que se considera quebrantada es el artículo 284 del Código Judicial que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 284. Procede la separación de los servidores públicos del escalafón judicial sólo en algunos de los siguientes casos:

1. Cuando por sentencia firme, se le impusiere cualquier pena por delito común o contenido en cualquier legislación especial;
2. Cuando después de haber sido nombrados, se acredite debidamente que no ha sufrido o cumplido cualquier pena por delito común de carácter doloso;
3. Por impedimento físico o intelectual debidamente acreditado o se hallaren en alguno de los casos de incompatibilidad de que trata este Código;
4. Cuando abandonaron las labores de sus cargos por tres días consecutivos o más sin licencia debidamente otorgada y en los casos del artículo 60 de este Código;
5. Cuando tomen directa o indirectamente parte en la política partidista;
6. En los casos de incompatibilidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política; y

79  
81

7. Cuando el Juez, Magistrado o Agente del Ministerio Público haya sido separado del conocimiento de un proceso por demora en su tramitación dos o más veces durante el mismo año.

En el caso primero de este artículo, el funcionario quedará separado del cargo tan pronto sea ejecutoriada la sentencia respectiva.

En los demás casos, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos 290 y 291.”

Sostiene la parte actora que la norma transcrita fue violada directamente por omisión, toda vez que no incurrió en su actuar en ninguna de las causales previstas en su texto.

Otra disposición que la parte actora aduce como vulnerada es el artículo 286 del Código Judicial, que dice:

“ARTICULO 286: Los servidores públicos del escalafón judicial y los del Ministerio Público de igual categoría, serán sancionados disciplinariamente en los siguientes casos:

1. Cuando faltaren de palabra, por escrito o de obra, a sus superiores en el orden jerárquico;
2. Cuando faltaren al despacho más de tres días en un mes o más de un lunes en el mismo lapso sin causa justificada;
3. Cuando fueren denunciados por negligencia o morosidad en el cumplimiento de sus deberes oficiales y se comprobare el cargo;
4. Cuando dieren a las partes o terceras personas opiniones, consejos, indicaciones o información confidencial, en relación con asuntos pendientes en sus despachos, que puedan ser motivos de controversia, si se comprueba el cargo;
5. Cuando dirigieren al Órgano Ejecutivo o a servidores públicos o corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos;
6. Cuando tomaren parte en reuniones, manifestaciones o en cualquier acto de carácter político que no sea el de depositar su voto en los comicios electorales;
7. Cuando censuren injustificadamente por escrito o verbalmente la conducta oficial de otros jueces o Magistrados o agentes del Ministerio Público;
8. Cuando sugieren a jueces y Tribunales la decisión de negocios pendientes en juicios contradictorios o en causas criminales, salvo cuando la Ley así lo disponga.
9. Cuando sugieren a jueces y Tribunales subalternos el nombramiento de una determinada persona;

10. Cuando infringieren cualquiera de las prohibiciones o faltaren al cumplimiento de los deberes que este Código u otros Códigos y Leyes tengan establecidos.”

A juicio del recurrente la disposición citada ha sido infringida por el acto impugnado directamente por omisión, toda vez que la misma establece taxativamente los supuestos en que procede la sanción disciplinaria, y la conducta que generó su destitución no ameritaba dicha sanción.

También se considera vulnerado el artículo 297 del Código Judicial que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 297. Cuando un servidor público del escalafón judicial o del Ministerio Público de igual categoría, se la haya impuesto más de dos veces la pena de suspensión con privación de sueldo en el lapso de dos años y se haga acreedor a una nueva sanción de la misma índole, perderá el cargo.”

Afirma quien recurre que la norma citada fue violada por indebida aplicación, puesto que su ausencia no ameritaba la máxima sanción porque no se le había ni siquiera suspendido del ejercicio del cargo de agente de seguridad más de dos veces en el lapso de dos años.

Finalmente, el demandante aduce que fue infringido el artículo 298 del Código Judicial, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 298. Los secretarios y empleados subalternos que se hallaren en algunos de los casos del artículo 286 serán corregidos disciplinariamente por el servidor público con facultad para hacer su nombramiento. También lo serán cuando persistan en llegar tarde al despacho, a pesar de las prevenciones de sus superiores, las correcciones serán:

1. Amonestación
2. Multa que no exceda de diez balboas (B/.10.00) en los Juzgados y Personerías Municipales; de veinte balboas (B/.20.00) en los Juzgados y Fiscalías de Circuito; de treinta balboas (B/.30.00) en los Tribunales y Fiscalías Superiores y de cuarenta balboas (B/.40.00) en la Corte Suprema de Justicia y en la Procuraduría General de la Nación y de la Administración; y
3. Suspensión y privación de sueldo hasta por quince días.”

Sostiene el demandante que la disposición transcrita fue violada directamente por omisión, ya que estas son las únicas sanciones contempladas en

el texto legal y, por lo tanto, la autoridad nominadora no podía desbordar sus facultades.

**II. El informe de conducta del Ministro del Magistrado Sustanciador de la Sala Cuarta.**

Al Magistrado Sustanciador de la Sala Cuarta se le envió copia de la demanda para que rindiera su informe explicativo de conducta; no obstante, dicho funcionario no remitió a la Secretaría de la Sala el informe correspondiente.

**III. La Vista del Procurador de la Administración.**

El Procurador de la Administración mediante la Vista No.399 de 16 de mayo de 2008 (fs. 24-27), le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que no es ilegal el Acuerdo N°27-41-2007 de 22 de mayo de 2007, emitida por los Magistrados Miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, ya que la sanción impuesta al demandante fue el corolario de un proceso disciplinario en el que el sancionado gozó de todos los derechos y garantías de defensa constitutivas del debido proceso legal.

**IV. Decisión de la Sala.**

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Advierte la Sala que una revisión de las constancias procesales evidencian que el procedimiento seguido al señor Heraclio Palacios fue el previsto para los procesos disciplinarios, tal como lo preceptúan los artículos 286 y siguientes del Código Judicial.

Este proceso disciplinario seguido al señor Heraclio Palacios, culminó con la imposición de una sanción de destitución del cargo de Agente de Seguridad II del

8/8  
97

Departamento de Seguridad del Órgano Judicial, tal como lo evidencia el Acuerdo N°27-41-2007 de 22 de mayo de 2007, emitida por los Magistrados Miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, al tenor de lo establecido en el artículo 279 del Código Judicial y los artículos 12 (numeral 4), 65, 101, 102, 106 y demás concordantes del Reglamento de Carrera Judicial, acto que constituye el acto administrativo impugnado en la presente demanda.

Es preciso destacar que el artículo 298 del Código Judicial permite apreciar, con meridiana claridad, que el proceso disciplinario sólo permite, una vez acreditada alguna de las faltas que contiene el artículo 286, aplicar las siguientes sanciones a los secretarios y empleados subalternos:

ARTÍCULO 298. Los secretarios y empleados subalternos que se hallaren en algunos de los casos del artículo 286 serán corregidos disciplinariamente por el servidor público con facultad para hacer su nombramiento. También lo serán cuando persistan en llegar tarde al despacho, a pesar de las prevenciones de sus superiores, las correcciones serán:

1. Amonestación
2. Multa que no exceda de diez balboas (B/.10.00) en los Juzgados y Personerías Municipales; de veinte balboas (B/.20.00) en los Juzgados y Fiscalías de Circuito; de treinta balboas (B/.30.00) en los Tribunales y Fiscalías Superiores y de cuarenta balboas (B/.40.00) en la Corte Suprema de Justicia y en la Procuraduría General de la Nación y de la Administración; y
3. Suspensión y privación de sueldo hasta por quince días.”

En virtud de lo antes expuesto, es necesario destacar que la imposición de sanciones a los servidores judiciales tiene que enmarcarse en todo momento dentro de las fronteras legales respectivas en consonancia con la naturaleza del proceso.

No obstante, en el presente caso se analiza la sanción que se impuso al funcionario acusado que fue la destitución del cargo.

Al respecto, la Sala observa que este tipo de sanción está prevista en los procesos disciplinarios cuando al funcionario se le haya impuesto más de dos veces la pena de suspensión con privación de sueldo en el lapso de dos años y se hagan acreedor a una nueva sanción de la misma índole, tal como lo preceptúa el artículo 297 del Código Judicial o bien si se tratase de un proceso contra la ética judicial.

En este análisis conviene destacar que el Código Judicial establece claramente que los servidores judiciales son susceptibles de ser encausados mediante los siguientes procesos:

1.-Procesos disciplinarios con base en las causales tipificadas en el artículo 286 del Código Judicial. Estas causales, a su vez, pueden ser sancionadas con arreglo a lo que establece el artículo 298 del Código Judicial, citado en párrafos anteriores.

2.-Procesos por falta a la ética judicial que puede entablarse con apoyo en las causales enunciadas en el artículo 447 del Código Judicial, las cuales pueden ser sancionadas con amonestación pública, multa hasta quinientos balboas, suspensión de 1 mes a 2 años de ejercicio del cargo o destitución del funcionario, según la gravedad de la falta, como lo reconoce el artículo 458 del citado Código.

De las piezas procesales que se adjuntan como pruebas al expediente que se examina no consta que dentro de un proceso disciplinario seguido al señor Heraclio Palacios le haya sido impuesta este tipo de medidas previas a la destitución.

Del análisis anterior es claro que la naturaleza de la sanción que puede imponerse al servidor judicial infractor depende directamente del tipo de proceso que se le sigue, ya que, si es disciplinario tendrá unas consecuencias diferentes a si el mismo corresponde al de faltas a la ética judicial.

En base a lo anteriormente expresado, es evidente, que la autoridad que examina la conducta no puede, a su arbitrio, decidir la clase de sanción que impondrá al infractor, ya que la naturaleza del proceso y el régimen legal aplicable son los elementos que lo determinan.

Es por ello que en un proceso disciplinario no es jurídicamente factible que se imponga una sanción distinta a la prevista en la Ley (vgr. amonestación, multa no mayor de cien balboas; y suspensión del cargo y privación de sueldo por un lapso no mayor de 30 días).

84  
98

Resulta conveniente subrayar que la determinación de si un proceso seguido es disciplinario o de faltas a la ética judicial es de suma relevancia puesto que resulta impensable que a una persona se le pueda juzgar por unos cargos que tienen una sanción definida en la Ley, y luego al fallar la autoridad le aplique otra sanción para un proceso de naturaleza distinta.

Al respecto, la Sala ha reiterado en numerosos fallos lo siguiente:

1.-“La Sala estima conveniente aclarar que si se inicia un proceso por causas disciplinarias no es jurídicamente posible que en el trayecto la autoridad varíe los cargos y sanciones por causas distintas (faltas a la Ética Judicial). Tal proceder no es admisible, por la clara distinción que hace la Ley entre el procedimiento que debe seguirse en uno u otro caso, amén de que de admitirse esa posibilidad se estaría propiciando un desconocimiento a la garantía del debido proceso, pues al inicio se formulan unos cargos (de carácter disciplinarios) y luego sorpresivamente se le sanciona por medios distintos (faltas a la Ética Judicial). (Sentencia de 27 de marzo de 2006 dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción Marisol Bonilla de Arrocha -vs- Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia).

2.-Una vez examinados detenidamente los argumentos en que se apoya la demanda, el Tribunal conceptúa que efectivamente se han producido las violaciones endilgadas al acto sancionador de la licenciada MELINA ROBINSON ORO. El fundamento que sostiene la decisión de la Corte a este respecto, es el siguiente:

Se ha constatado con certeza el argumento de la parte actora, que acusa la violación de los artículos 286 y 288 del Código Judicial, toda vez que a la servidora judicial se le siguió un procedimiento de corrección disciplinaria, cuando debió utilizarse el procedimiento por faltas a la ética judicial, habida cuenta que la falta que se imputaba a la señora juez, estaba descrita en el catálogo del artículo 447 del Código Judicial.

Como bien señalara esta Corporación Judicial en la sentencia de 27 de marzo de 2006:( ...)

Estos mismos razonamientos sirven para aceptar los cargos de infracción legal del artículo 292 y 448 del Código Judicial, toda vez que, como se ha subrayado, se inició un proceso disciplinario para juzgar una falta a la ética judicial, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 288 ibídem, y se aplicó una de las correcciones (amonestación), que se establecen precisamente para los procedimientos disciplinarios, cuando la falta supuestamente cometida, era contra la ética judicial” (Sentencia de 30 de mayo de 2006 en el proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción Melina Robinson Oro -vs- Primer Tribunal Superior).

En virtud de lo expuesto, la Sala considera que al haberse producido las infracciones legales descritas por el demandante procede acceder a la pretensión contenida en la misma.

85  
93

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el Acuerdo N°27-41-2007 de 22 de mayo de 2007, emitida por los Magistrados Miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia y su acto confirmatorio; **ORDENA** el reintegro de HERACLIO PALACIOS, al puesto que ocupaba como Agente de Seguridad II del Departamento de Seguridad del Órgano Judicial, con el correspondiente pago de los salarios y demás derechos dejados de percibir desde la fecha de su destitución.

**NOTIFÍQUESE,**

*Víctor L. Benavides P.*  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
MAGISTRADO

*Luis Ramón Fábrega S.*  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO

*Abel Augusto Zamorano*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 16 DE marzo  
DE 2015 A LAS 9:00  
DE LA mañana A Procurador de la  
*Nigelien Yora* Administración  
FIRMA

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LCDO. RAFAEL BENAVIDES EN REPRESENTACIÓN DE HERACLIO PALACIOS, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO NO.2741-2007 EMITIDO POR LOS MAGISTRADOS MIEMBROS DE LA SALA DE NEGOCIOS GENERALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MGDO.**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

Con el respecto acostumbrado le manifiesto que no estoy de acuerdo con la resolución mediante el cual se “DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL, el Acuerdo N°27-41-2007, emitida por los Magistrados miembros de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia y su acto confirmatorio; ORDENA el reintegro de HERACLIO PALACIOS, al puesto que ocupaba como Agente de Seguridad II del Departamento de Seguridad del Órgano Judicial, con el correspondiente pago de los salarios y demás derechos dejados de percibir desde la fecha de su destitución”, por los motivos que paso a señalar.

Tal como se observa en el acto demandado, el señor Palacios fue objeto de 4 memorándum en el período contemplado desde el 18 de mayo de 2004 hasta el 8 de noviembre de 2004, a través de los cuales se le realizó descuento de salario por ausencia injustificada, siendo sancionado posteriormente por la misma causa mediante los Acuerdos N° 68000-2005 y N° 7615-2005, con amonestación escrita y con multa de B/.10.00 respectivamente, lo cual denota la falta de responsabilidad respecto al cumplimiento de sus labores como Agente de Seguridad II, configurándose con ello una falta comprobada que contempla la destitución del cargo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 279 del Código Judicial.

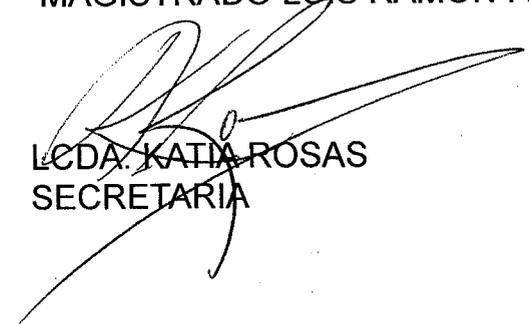
Por último, se desprende de los antecedentes que reposan en el expediente, que al señor Heraclio Palacio se le concedieron las debidas garantías, ante lo cual, estimo que no se han infringido ninguna de las normas que se denuncian como violadas por el acto demandado, razón por la cual reitero no estar de acuerdo con la Resolución que precede.

Son estos lo motivos que me llevan a salvar mi voto.

Respetuosamente,



MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.



LCDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA