

ENTRADA N°84-10

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EDWIN RENE MUÑOZ EN REPRESENTACIÓN DE LAURA HERNÁNDEZ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N°568 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2009, EMITIDA POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Panamá, cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

#### VISTOS:

El Licenciado Edwin Rene Muñoz, en representación de Laura Hernández, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.568 de 14 de septiembre de 2009, emitido por conducto del Ministerio de la Presidencia y el acto confirmatorio; y como consecuencia, se ordene el reintegro, se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir, desde la fecha de su destitución hasta la fecha de su restitución y las demás prestaciones que le corresponden.

#### I. ANTECEDENTES

En los hechos presentados por el apoderado del demandante se señala que la señora Laura Hernández laboraba en la institución demandada, desde 1990, ocupando el cargo de Instructor, posición 3076 del cual fue destituida mediante el acto impugnado. Esta decisión fue confirmada por la Resolución No.113 de 17 de noviembre de 2009, quedando agotada la vía gubernativa.

Manifiesta que mediante la Nota N°SE-988-09, se hace referencia al acto de destitución, ya que se le negó el acceso al documento de despido, es decir, al Decreto de Personal N°568, por lo que no se le notificó debidamente; y por último, alega que no se expusieron las razones de hecho y de derecho que motivaron el cese de funciones de la señora Laura Hernández, por tanto no se le permitió ejercer el derecho a la defensa.

Sostiene que, al haber ingresado a la Carrera de Inteligencia, esto le garantizaba estabilidad en el cargo por lo que no le era aplicable la destitución por medio de la aplicación de la facultad discrecional de la autoridad nominadora para removerla, sin aplicar una de las causales establecidas en el Decreto Ley No.9 de 2008, ni del reglamento interno de la institución.

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

Según la parte actora, el Decreto de Personal No.568 de 14 de septiembre de 2009, emitido por conducto del Ministro de la Presidencia, infringe las normas siguientes:

- Decreto Ley No.9 de 20 de agosto de 2008, que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y crea el Sistema Nacional de Inteligencia y Seguridad, alega violados de forma directa por omisión:
  - Artículo 43 (incorporación automática a la carrera de inteligencia).
  - Artículo 46 (casos en los que se aplicara la destitución a los funcionarios de carrera de inteligencia).
  - Artículos 47 (derechos de los funcionarios de carrera de inteligencia).
  - 53 (derechos de los funcionarios de carrera de inteligencia).
- Código Administrativo:

- o Artículo 629, numeral 18 (facultad discrecional de la autoridad nominadora), en concepto de violación por indebida aplicación.

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

1. A juicio del recurrente, se le desconoce el derecho a la estabilidad del que gozaba la funcionaria, al haber ingresado a la Carrera de Inteligencia, por medio del Decreto Ley No.9 de 2008, vigente al momento de su destitución; y además se le desconocen los derechos adquiridos derivados de la antigüedad en el cargo.
2. Sostiene que al pertenecer al régimen de carrera los funcionarios del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional sólo pueden ser destituidos si media sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve la pena de prisión, o por decisión disciplinaria ejecutoriada frente a la violación de preceptos establecidos en el Decreto Ley No.9 de 2008 o en su reglamento.
3. Considera que, se ha aplicado indebidamente la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que se trataba de un funcionario de carrera especial, que no podía ser objeto de este tipo de acción de personal.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO**

A fojas 32 a 34 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, rendido por el Ministro de la Presidencia, mediante Nota No.DM-146 de 11 de junio de 2010, en el que se detalla que la señora Laura Hernández, se le destituye en atención a la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Indica la institución que no existe en el expediente de personal de la recurrente, certificado o resolución que la acreditara como servidora pública de carrera, ya que no se establecieron los parámetros o procedimientos de selección, mérito y medición, por tanto era una funcionaria de libre nombramiento y

remoción. Por ende, concluye que, el acto impugnado se emitió con apego a las normas legales.

#### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal N° 923 de 24 de agosto de 2010, visible a fojas 35 a 42 del dossier, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia que denieguen las pretensiones formuladas por la recurrente, porque no le asiste el derecho invocado.

Sustenta su opinión, esencialmente, en que si bien la parte actora alega estar amparada por la carrera del servicio de inteligencia y seguridad; no obstante no la ha podido acreditar, puesto que no ha presentado certificación o algún otro documento que sirva para probarlo, o que en su defecto, está acreditada como una servidora pública de otra carrera pública.

Señala que en el informe de conducta de la entidad demandada, se hace constar que la destitución de la señora Hernández obedece a que no consta en el expediente de personal de la misma algún certificado o resolución que la acredite como servidora pública de carrera, por consiguiente es una funcionaria de libre nombramiento y remoción. Por lo que la destitución se fundamenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

#### **V. ANÁLISIS DE LA SALA**

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

La señora Laura Hernández, que siente su derecho afectado por el acto administrativo demandado, mediante el cual se le destituye del cargo que ocupaba, estando legitimada activamente, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, entidad competente para conocer de este negocio de conformidad con el artículo 42 de la Ley No.135 de 1943, para que se declare nula la resolución emitida por el Ministro de la Presidencia, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega violación a su estabilidad laboral por ser una funcionaria de carrera de inteligencia y faltas al debido proceso que se derivan del desconocimiento de su condición de servidora pública de carrera.

Anterior al análisis, requerido en este caso, debemos esclarecer la norma aplicable, ya que el Decreto Ley No.9 de 2008, fue derogado en su totalidad por la Ley No.11 de 18 de marzo de 2010, habiéndose destituido a la señora Laura Hernández, por medio del Decreto de Personal N°568 de 14 de septiembre de 2009; a partir del 15 de septiembre de 2009; es decir, antes de entrar en vigencia la Ley No.11 de 2010. Razón por la cual la ley aplicable en el tiempo es el Decreto Ley 9 de 2008.

Los cargos de violación en su mayoría giran en torno al derecho a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada, para lo cual debe determinarse inicialmente el estatus laboral de la funcionaria demandante, a fin de verificar si efectivamente gozaba de este derecho.

En constancias procesales se observa que, la señora Laura Hernández, se encontraba ocupando el cargo de Instructor al momento que fue destituida, mediante el Decreto de Personal 568 de 14 de septiembre de 2009, mismo que entro a regir a partir del 15 de septiembre de 2009.

Cabe advertir, que no se evidencia en el expediente que la señora Laura Hernández, haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, sin embargo, el Decreto Ley No.9 de 2008, en su artículo 43, que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y dicta otras disposiciones, establece un régimen especial de ingreso a la Carrera de Inteligencia, así:

**“Artículo 43.** A partir de la entrada en vigencia de este Decreto Ley, a los funcionarios que estén laborando, en ese momento, en la Secretaría Ejecutiva del Consejo de

Seguridad Pública y Defensa Nacional, se les reconocerán sus años de servicio y formarán parte de la Carrera de Inteligencia del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, con el nivel profesional interno reconocido.”

De lo antes expuesto podemos concluir, que la señora Laura Hernández se enmarca dentro de los servidores públicos de carrera, ya que al momento de entrar en vigencia el Decreto Ley No.9 de 2008, la misma se mantenía ocupando un cargo en la Secretaría Ejecutiva como Inspector.

Establecido el estatus laboral que ostentaba la funcionaria en el cargo, es importante aclarar que unos de los derechos de los que gozan los funcionarios de carrera es del derecho a la estabilidad en el cargo que ocupan.

En este sentido el Decreto Ley No.9 de 2008 establece dos medios para adquirir la estabilidad en el cargo, uno por medio de un régimen especial que reconoce la estabilidad por antigüedad en el cargo del funcionario y el otro por medio del ingreso al cargo a través del sistema de selección, es decir por concurso.

La parte actora ha logrado acreditar de conformidad con el artículo 43, haber obtenido la estabilidad por medio del régimen especial de antigüedad en el cargo. Ya que ingresó a la institución con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley No.9 de 2008, ocupando un cargo en la Secretaría Ejecutiva, lo que implica que se configura el supuesto del régimen especial.

Por consiguiente, la funcionaria demandante, en atención a su estatus de servidora de carrera de inteligencia por disposición especial, gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, lo que implicaba que para poder aplicar la sanción de destitución, debía seguirse un proceso disciplinario o que el actor hubiera sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conllevara pena de prisión, causales establecidas en el artículo 46 del Decreto Ley 9 de 2008, que reza así:

**“Artículo 46.** Los miembros del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad que pertenezcan al régimen de Carrera, serán destituidos en los siguientes casos:

1. Haber sido condenados mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión;
2. Por decisión disciplinaria ejecutoriada por la violación de los preceptos establecidos en el presente Decreto Ley o en su Reglamento."

Por las razones expuestas, se han probado los cargos de violación directa por omisión alegados por la parte actora de los artículos 43, 46, 47 y 53 del Decreto Ley No.9 de 2008.

De igual manera, en este caso, se ha probado la aplicación indebida del artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo ya que reiteramos, la funcionaria se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.

#### **VI. DECISIÓN DE LA SALA**

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,


#### **DECLARA:**

PRIMERO: Que son ilegales, el Decreto de Personal No.568 de 14 de septiembre de 2009, y su acto confirmatorio, ambos emitidos por conducto del Ministerio de la Presidencia.

SEGUNDO: Se ordena, al Ministerio de la Presidencia, el reintegro de la señora LAURA HERNÁNDEZ, con cédula de identidad personal No.8-257-153, en el cargo que ocupaba antes de ser destituida en el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.

TERCERO: Se ordena el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro.

**Notifíquese.**

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

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

*Harley J. Mitchell D.*  
HARLEY J. MITCHELL D.  
MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

SECRETARÍA del Poder Judicial  
CALLE 100 No. 100, 100  
DE LA

\_\_\_\_\_ FIRMA

1660  
4:00 tarde  
8 mayo 2015  
*[Signature]*